

**Teilgutachten zu kommunalrechtlichen  
Fragen und Folgerungen im Rahmen der  
wissenschaftlichen Untersuchungen zur  
weiteren Umsetzung der Kommunal- und  
Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz**

**Rechtswissenschaftliches Gutachten**

**im Auftrag des**

**Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rhein-  
land-Pfalz**

**von**

**Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt**

**Potsdam, den 9. Mai 2018**

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	2
A. Gutachtenauftrag und Gang der Darstellung.....	5
B. Prüfungsmaßstab .....	6
I. Grundgesetzliche Bestimmungen.....	6
1. Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung .....	6
2. Verteilung des Steueraufkommens einschließlich kommunaler Umlagen .....	6
3. Landesgesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht.....	8
II. Europäische Kommunalcharta .....	8
III. Vorschriften in der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz .....	10
IV. Zwischenergebnis.....	11
C. Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen auf die innere Kommunalverfassung .....	12
I. Überblick über die möglichen Aufgabenverschiebungen .....	12
1. Tieferzonung von Aufgaben .....	12
2. Höherzonung von Aufgaben.....	12
3. Kombination von Tiefer- und Höherzonung.....	13
4. Horizontale Aufgabenverschiebungen .....	13
II. Gemeindeebene .....	13
1. Verbandsfreie Gemeinden .....	13
a) Verhältnis zwischen Gemeinderat und Bürgermeister .....	13
b) Delegation auf Ausschüsse.....	15
c) Auswirkungen auf Formen direkter Demokratie.....	15
d) Finanzielle Folgen .....	16
2. Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden .....	17
a) Verbandsgemeinden .....	17
b) Ortsgemeinden.....	18
III. Landkreisebene .....	18
1. Verhältnis zwischen Kreistag und Landrat .....	19

2. Delegation auf Ausschüsse .....	19
3. Auswirkungen auf Formen direkter Demokratie.....	20
4. Finanzielle Folgen .....	20
IV. Kreisfreie Städte .....	21
V. Zwischenergebnis.....	21
D. Mindestgröße von Ortsgemeinden.....	23
I. Problemstellung .....	23
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	23
1. Grundgesetz .....	23
2. Rheinland-pfälzische Landesverfassung.....	24
III. Empfehlung .....	25
IV. Zwischenergebnis.....	25
E. Verstärkte interkommunale Zusammenarbeit.....	26
I. Kommunale Kooperationshoheit .....	26
II. Einfachgesetzliche Möglichkeiten der Kooperation.....	26
III. Vergleich mit Fusion von Kommunen .....	26
IV. Zwischenergebnis.....	27
F. Stadt-Umland-Problematik.....	29
I. Problemskizze.....	29
II. Aufgabenbezogene Regelungen im Einzelfall .....	29
III. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit .....	29
IV. Stadtkreismodell .....	30
1. Struktur des Stadtkreismodells .....	30
a) Organisation .....	31
b) Aufgaben .....	32
c) Finanzierung .....	32
d) Demokratische Legitimation .....	32
2. Verfassungsrechtliche Bewertung.....	32

a) Organisation .....	33
b) Aufgaben .....	34
c) Finanzen.....	34
d) Demokratische Legitimation .....	35
aa) Umlandgemeinden .....	35
bb) Kernstadt.....	36
e) Folgeprobleme .....	37
V. Regionsmodell.....	38
1. Struktur des Regionsmodells.....	38
2. Verfassungsrechtliche Bewertung.....	39
VI. Kulturräummodell.....	40
1. Sächsische Kulturräume .....	40
2. Übertragung auf Rheinland-Pfalz? .....	40
VII. Zwischenergebnis.....	41
G. Höhere Kommunalverbände.....	42
I. Problembeschreibung .....	42
II. Bezirksverband Pfalz.....	42
1. Struktur des Bezirksverbands Pfalz .....	42
2. Verfassungsrechtliche Bewertung.....	43
III. Zwischenergebnis .....	43
H. Gesamtergebnis des Teilgutachtens zu kommunalrechtlichen Fragen und Folgerungen.....	44
Abkürzungsverzeichnis .....	46
Literaturverzeichnis.....	49

## **A. Gutachtauftrag und Gang der Darstellung**

Der Unterzeichner ist von dem Ministerium für Inneres und Sport des Landes Rheinland-Pfalz beauftragt worden, ein rechtswissenschaftliches Teilgutachten zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz zu erstellen. Dabei soll insbesondere darauf eingegangen werden, welche kommunalrechtlichen Folgerungen sich aus der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen oder dem Entzug von Aufgaben von den Kommunen ergeben, welche kommunalen Mindestgrößen verlangt werden und welche Rolle Formen kommunaler Kooperation einnehmen können, wie die Stadt-Umland-Problematik angegangen werden sowie welche Rolle höhere Kommunalverbände spielen sollen.

Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst in dem Abschnitt B. der Prüfungsmaßstab festgelegt und anschließend in dem Abschnitt C. die Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen auf die Innere Kommunalverfassung erörtert. In dem Abschnitt D. wird die Mindestgröße von Ortsgemeinden untersucht, in dem Abschnitt E. die kommunale Kooperation als Alternative zu kommunalen Fusionen erörtert. Der Abschnitt F. widmet sich der Stadt-Umland-Problematik, der Abschnitt G. wendet sich dem Bezirksverband Pfalz als höherem Kommunalverband in Rheinland-Pfalz zu. In dem finalen Abschnitt H. werden die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst.

Gegenstand dieses Teilgutachtens sind ausschließlich rechtswissenschaftliche Fragestellungen, nicht aber politik-, verwaltungs- oder finanzwissenschaftliche Erörterungen.

## B. Prüfungsmaßstab

Der rechtliche Prüfungsmaßstab für die durch Landesgesetz und ausnahmsweise durch Landesrechtsverordnung umzusetzende weitere Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz bestimmt sich nach dem Grundgesetz (I.), dem sonstigen höherrangigen Bundes- (II.) und dem Landesverfassungsrecht (III.).

### I. Grundgesetzliche Bestimmungen

Grundgesetzlich sind vor allem die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung (1.), die Verteilung des Steueraufkommens einschließlich kommunaler Umlagen (2.) sowie die Landesgesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht (3.) von Bedeutung.

#### 1. Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung

Art. 28 GG gewährleistet in seinem ersten Absatz unter anderem die direkte demokratische Legitimation der kommunalen Vertretungskörperschaft auf Ebene sowohl der Gemeinden als auch der Landkreise und in seinem zweiten Absatz die Selbstverwaltung sowohl der Gemeinden als auch der Gemeindeverbände, wozu neben den Landkreisen auch weitere Verbände mit gebietskörperschaftlichem Charakter zählen. In dem dritten Absatz, der bisher keine selbstständige Bedeutung gewonnen hat, wird der Bund auf die Gewährleistung der Garantien der ersten beiden Absätze verpflichtet. Im Einzelnen bestimmt Art. 28 GG:

„(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.“

#### 2. Verteilung des Steueraufkommens einschließlich kommunaler Umlagen

Neben diese allgemeine Garantie kommunaler Selbstverwaltung treten auf Bundesebene weitere Gewährleistungen wie die finanzverfassungsrechtliche Norm des Art. 106 GG, die den Gemeinden einen

Anteil am Steueraufkommen sichert, die Möglichkeit der Erhebung kommunaler Umlagen fest-  
schreibt und den Ländern die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs gebietet. Im Einzel-  
nen lauten die entscheidenden Passagen von Art. 106 GG wie folgt:

„(1) bis (4) [...]

(5) Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von  
den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer  
Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung  
des Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemein-  
deanteil festsetzen.

(5a) Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der  
Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezoge-  
nen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das  
der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.

(6) Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkom-  
men der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maß-  
gabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht  
einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze  
festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Grund-  
steuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land  
zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer be-  
teiligt werden. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung  
des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer  
und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und  
der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden.

(7) Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Ge-  
meinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestim-  
mender Hundertsatz zu. Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das  
Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

(8) Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) beson-  
dere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar  
Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund  
den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindever-  
bänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungs-  
leistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeinde-  
verbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.

(9) [...]

Aus Art. 106 Abs. 5 und Abs. 5a GG ergeben sich die gemeindlichen Anteile an der Einkommen- und  
Umsatzsteuer, aus Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG die gemeindliche Ertragshoheit an den Realsteuern Grund-  
und Gewerbesteuer sowie an den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, soweit diese nicht den  
Gemeindeverbänden zugewiesen sind. Für Rheinland-Pfalz ist danach zu klären, ob diese Steuern den  
Orts- oder Verbandsgemeinden gebühren. Für Landkreise und andere Gemeindeverbände sowie für  
höhere Kommunalverbände wie den Bezirksverband Pfalz ist die durch Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG einge-  
räumte Möglichkeit der Erhebung von Umlagen von Bedeutung. Überdies schreibt Art. 106 Abs. 7 GG

dem Land Rheinland-Pfalz wie den anderen Ländern auch die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs vor, welcher auch die Folgen etwaiger Funktional- und Gebietsreformen zu berücksichtigen hat.

### 3. Landesgesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht

Schließlich folgt aus Art. 70 GG, der Art. 30 GG für den Bereich der Gesetzgebung wiederholt, dass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht zusteht, was auch die Zuständigkeit für kommunale Gebietsreformen, die Erprobung neuer Arten von Gemeindeverbänden sowie Verschiebungen der Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen sowie unter Gemeinden und Gemeindeverbänden einschließt. Art. 70 GG lautet:

„(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.“

## II. Europäische Kommunalcharta

Weitere Vorgaben für die eine in Rheinland-Pfalz durchzuführende Kommunal- und Verwaltungsreform ergeben sich aus der Europäischen Kommunalcharta. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag unter dem Dach des Europarates über die Reichweite der kommunalen Selbstverwaltung, der in Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 GG im Range eines einfachen Bundesgesetzes gilt.

Die hier insbesondere interessierende Bestimmung des Art. 4 EKC lautet:

„Artikel 4 – Umfang der kommunalen Selbstverwaltung

1Die grundlegenden Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften werden durch die Verfassung oder durch Gesetz festgelegt. Diese Bestimmung schließt jedoch nicht aus, daß den kommunalen Gebietskörperschaften im Einklang mit dem Gesetz Zuständigkeiten zu bestimmten Zwecken übertragen werden.

2Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der Gesetze das Recht, sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind.

3Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind. Bei der Aufgabenzuweisung an andere Stellen sollte Umfang und Art der Aufgabe sowie den Erfordernissen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden.

4Die den kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Zuständigkeiten sind in der Regel umfassend und ausschließlich. Sie sollen von einer anderen zentralen oder regionalen Stelle nicht ausgehöhlt oder eingeschränkt werden, es sei denn, daß dies gesetzlich vorgesehen ist.

5Werden den kommunalen Gebietskörperschaften von einer zentralen oder regionalen Stelle Befugnisse übertragen, so muß es ihnen soweit wie möglich freigestellt werden, deren Ausübung an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

6Die kommunalen Gebietskörperschaften werden soweit wie möglich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört.“



Zu den kommunalen Finanzen bestimmt Art. 9 EKC:

„Artikel 9 – Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften

1Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik Anspruch auf angemessene Eigenmittel, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen können.

2Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen in angemessenem Verhältnis zu den durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten stehen.

3Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen zumindest teilweise aus kommunalen Steuern und Gebühren stammen, bei denen sie das Recht haben, den Hebesatz im gesetzlichen Rahmen festzusetzen.

4Die Finanzierungssysteme, auf denen die Mittel beruhen, die den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, müssen ausreichend vielfältig und dynamisch gestaltet sein, damit diese soweit wie praktisch möglich in die Lage versetzt werden, mit der tatsächlichen Entwicklung der Kosten für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten Schritt zu halten.

5Der Schutz der finanziell schwächeren kommunalen Gebietskörperschaften erfordert die Einführung von Finanzausgleichsverfahren oder gleichwertigen Maßnahmen, die zum Ausgleich der Auswirkungen ungleicher Verteilung der möglichen Finanzierungsquellen und der Kostenlasten bestimmt sind. Derartige Verfahren oder Maßnahmen dürfen die Entscheidungsfreiheit der kommunalen Gebietskörperschaften in ihrem eigenen Verantwortungsbereich nicht schmälern.

6Die kommunalen Gebietskörperschaften werden auf geeignetem Weg zu der Frage angehört, in welcher Weise ihnen umverteilte Mittel zugeteilt werden sollen.

7Soweit möglich werden Zuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften nicht zur Finanzierung bestimmter Vorhaben vorgesehen. Die Gewährung von Zuweisungen darf die grundsätzliche Freiheit der kommunalen Gebietskörperschaften, die Politik in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zu bestimmen, nicht beeinträchtigen.

8Zur Finanzierung ihrer Investitionsausgaben haben die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Gesetze Zugang zum nationalen Kapitalmarkt.“

Zu dieser Kommunalcharta hat die Bundesrepublik Deutschland speziell bezogen auf Rheinland-Pfalz zwei Vorbehalte<sup>1</sup> angebracht:

„In the Federal Republic of Germany, the scope of the Charter is confined to Gemeinden, Verbandsgemeinden and Kreise in Land Rhineland-Palatinate and to Gemeinden and Kreise in the other Länder.“

Aus diesem ersten Vorbehalt ergibt sich, dass Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz sich nicht auf die Europäische Kommunalcharta berufen können. Der zweite Vorbehalt lautet:

The Federal Republic of Germany considers itself bound by all paragraphs of Part I of the Charter, with the following exceptions:

1. In Land Rhineland-Palatinate, Article 9, paragraph 3, does not apply to Verbandsgemeinden and Kreise.

2. In the other Länder, Article 9, paragraph 3, does not apply to Kreise.

---

<sup>1</sup> Declaration contained in two letters from the Permanent Representative of the Federal Republic of Germany, dated 17 May 1988 handed to the Deputy Secretary General at the time of deposit of the instrument of ratification on 17 May 1988.

Aus diesem zweiten Vorbehalt folgt, dass in Rheinland-Pfalz weder Verbandsgemeinden noch Landkreise eigene Steuereinnahmen auf der Grundlage der Europäischen Kommunalcharta beanspruchen können. Dies räumt dem Landesgesetzgeber zusätzlichen Spielraum bei einer geplanten Kommunal- und Verwaltungsreform ein.

### III. Vorschriften in der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz

Zusätzlich zu den grundgesetzlichen und im Range eines einfachen Bundesgesetzes stehenden Regelungen finden sich weitere Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung in der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz. Deren Art. 49 LV RP lautet:

- „(1) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden.
- (2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.
- (3) Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.
- (4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden.
- (5) Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.
- (6) Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“

Diese Bestimmung gewährleistet in ihrem ersten Absatz den Gemeinden in einem dem Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vergleichbaren Umfang die Selbstverwaltung und räumt den Gemeindeverbänden abgestuft in Abs. 2 eine dem Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG ähnliche Selbstverwaltung ein. Zudem wird die Staatsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten – insofern deutlicher als auf grundgesetzlicher Ebene – in Abs. 3 auf eine bloße Rechtsaufsicht begrenzt. Nach Absatz 4 können den Gemeinden und Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben übertragen oder Selbstverwaltungsaufgaben zu pflichtigen Aufgaben erklärt werden, was nach der Konnexitätsregelung des Abs. 5 einen Mehrbelastungsausgleich durch das Land gebietet. Abs. 6 schließlich garantiert, insoweit Art. 106 Abs. 7 GG konkretisierend, den kommunalen Finanzausgleich.

Speziell mit der Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaften und Hauptverwaltungsbeamten beschäftigt sich Art. 50 LV RP, der lautet:

„(1) Die Bürger wählen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Vertretungskörperschaften sowie die Bürgermeister und Landräte nach den Grundsätzen des Artikels 76. Auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union wahlberechtigt und wählbar. Die Vertretungskörperschaft wählt den Bürgermeister oder Landrat, wenn zu der Wahl durch die Bürger keine gültige Bewerbung eingereicht wird. Dies gilt auch, wenn zu der Wahl und einer Wiederholungswahl nach Satz 1 nur eine gültige Bewerbung eingereicht worden ist und der Bewerber in beiden Wahlen nicht gewählt wird.  
(2) Das Nähere regelt das Gesetz.“

Diese Bestimmung weist deutliche Parallelen zu Art. 28 Abs. 1 GG auf, geht aber insofern darüber hinaus, als dass nicht nur die Wahl zur Vertretungskörperschaft, sondern auch zu dem Hauptverwaltungsbeamten verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Dabei kann diese Regelung besondere Bedeutung entfalten bei der Bildung von Verbänden zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik.

Für höhere Kommunalverbände schließlich ist die Vorschrift des Art. 78 LV RP zu beachten:

„(1) Das Land Rheinland-Pfalz umfasst die Bezirke Koblenz, Montabaur, Rheinhessen und Trier und die Pfalz.  
(2) Über Selbstverwaltungsrechte der einzelnen Landesteile, insbesondere der Pfalz, befindet das Gesetz.“

Diese Bestimmung weist auf die Möglichkeit einer dritten kommunalen Stufe neben der Gemeinde- und Kreisebene hin und kann für die Reformdebatte in Rheinland-Pfalz gleichfalls Bedeutung gewinnen.

#### **IV. Zwischenergebnis**

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat bei der geplanten Durchführung einer Kommunal- und Verwaltungsreform sowohl Vorgaben des Grundgesetzes als auch der im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehenden Europäischen Kommunalcharta wie der rheinland-pfälzischen Landesverfassung zu beachten. Die Regelungsdichte der Landesverfassung geht dabei über die bundesrechtlichen Regelungen hinaus. Gleichwohl bestehen deutliche Spielräume für verschiedene kommunalrechtliche Gestaltungen.

## **C. Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen auf die innere Kommunalverfassung**

Um die Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen auf die innere Kommunalverfassung zu untersuchen, ist zunächst ein Überblick über die möglichen Aufgabenverschiebungen (I.) zu gewinnen, bevor die Gemeinde- (II.) und Kreisebene (III.) sowie schließlich die kreisfreien Städte betrachtet werden sollen.

### **I. Überblick über die möglichen Aufgabenverschiebungen**

Wie in den verwaltungswissenschaftlichen Teilen des Gesamtgutachtens dargestellt, können Aufgaben tiefer (1.) oder höher (2.) gezont werden oder diese Aufgabenverlagerungen können auch verbunden werden (3.). Schließlich sind auch horizontale Aufgabenverschiebungen denkbar (4.).

#### **1. Tieferzonung von Aufgaben**

Als Tieferzonung bezeichnet man die Verlagerung von Aufgaben von einer höheren auf eine niedrigere Ebene. Dies kann sowohl im Ursprung staatliche als auch Selbstverwaltungsaufgaben betreffen. Die Tieferzonung kann erfolgen vom Land Rheinland-Pfalz auf seine Landkreise, von den Landkreisen auf die kreisangehörigen Gemeinden sowie innerhalb der Gemeindeebene von den Verbandsgemeinden auf die Ortsgemeinden. Theoretisch wäre auch eine Aufgabenverlagerung von einer höheren auf eine niedrigere Ebene unter Umgehung einer Zwischenebene denkbar, also von dem Land direkt auf die Gemeinden, wofür sich in der Praxis aber kaum Anwendungsfälle finden dürften. Sollte der Bezirksverband Pfalz in die Reformen einbezogen oder weitere höhere Kommunalverbände gebildet werden, können auch diese an der Aufgabenverlagerung beteiligt sein.

Für die aufnehmende Ebene kann der Aufgabenzuwachs in Folge einer Tieferzonung regelmäßig Kosten verursachen und Ansprüche auf finanziellen Ausgleich begründen. Bei Kommunen wird durch die Aufgabenübertragung in ihre Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen.

Die abgebende Ebene wird durch die Tieferzonung zwar von Aufgaben und regelmäßig auch von Kosten entbunden, sie verliert aber zugleich Gestaltungsspielraum, was bei Kommunen gleichfalls einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie begründet.

#### **2. Höherzonung von Aufgaben**

Die Höherzonung von Aufgaben, seien es solche staatlichen oder Selbstverwaltungsursprungs, stellt das Gegenstück zur Tieferzonung dar, also die Verlagerung von Aufgaben von einer niedrigeren auf eine höhere Ebene. Sie kann geschehen von den Ortsgemeinden auf die Verbandsgemeinden, von den Gemeinden auf die Landkreise sowie von den Landkreisen auf das Land Rheinland-Pfalz. Schließ-

lich ist auch hier eine Aufgabenverschiebung von einer niedrigeren auf eine höhere Ebene unter Umgehung einer Zwischenebene denkbar, also z.B. von den Gemeinden direkt auf das Land, wenngleich sich auch dies regelmäßig nicht anbieten dürfte.

### **3. Kombination von Tiefer- und Höherzonung**

Die Tiefer- und Höherzonung von Aufgaben kann auch kombiniert werden, indem einige Aufgaben auf einer niedrigeren, andere aber auf einer höheren Ebene angesiedelt werden. In einem solchen Fall heben sich die wechselseitigen Eingriffe nicht einfach auf, sondern jede Aufgabenverschiebung für sich genommen kann weiterhin einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff sowohl bei der abgebenden als auch bei der aufnehmenden Ebene darstellen. Zudem ist eine Gesamtbetrachtung des Aufgabenbestandes der Ebenen nach den durchgeführten Verschiebungen vorzunehmen.

### **4. Horizontale Aufgabenverschiebungen**

Schließlich kommen auch noch horizontale Aufgabenverschiebungen in Betracht, also Verlagerungen von Aufgaben innerhalb derselben Ebene. Dies kann zum Beispiel dadurch erfolgen, dass ein Landkreis künftig eine Aufgabe auch für einen anderen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt wahrzunehmen hat oder eine kreisfreie Stadt diese Aufgabe für eine andere kreisfreie Stadt oder einen Landkreis erfüllen soll. Auch solche horizontalen Aufgabenverschiebungen greifen in die Selbstverwaltungsgarantie ein und bringen zudem innerhalb derselben kommunalen Ebene Körperschaften mit unterschiedlichem Aufgabenbestand hervor. Dies erscheint vor dem Gebot der kommunalen Gleichbehandlung rechtfertigungsbedürftig.

## **II. Gemeindeebene**

Betrachtet man die Auswirkungen von Kommunal- und Verwaltungsreformen auf die Gemeindeebene, ist die rheinland-pfälzische Besonderheit zu beachten, dass einerseits verbandsfreie Gemeinden, andererseits Verbandsgemeinden mit mehreren Ortsgemeinden bestehen.

### **1. Verbandsfreie Gemeinden**

Bei den verbandsfreien Gemeinden kann eine Kommunal- und Verwaltungsreform sich auf das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Bürgermeister auswirken (a), die Frage nach der Delegation von Aufgaben auf Ausschüsse neu aufwerfen (b), die Möglichkeiten direkter Demokratie austesten (c) und schließlich auch finanzielle Folgen zeitigen (d).

#### ***a) Verhältnis zwischen Gemeinderat und Bürgermeister***

In Rheinland-Pfalz ist der Gemeinderat als gemeindliche Vertretungskörperschaft in §§ 29 bis 43 GemO RP geregelt und der Bürgermeister als gemeindlicher Hauptverwaltungsbeamter in §§ 47 bis 55 GemO RP.

Der Gemeinderat ist das gemeindliche Hauptorgan, dem zum einen die in § 32 Abs. 2 GemO RP enumerativ aufgelisteten, nicht auf andere Organe oder Organteile übertragbaren Zuständigkeiten zustehen. Darunter werden der Gemeinde übertragene staatliche Aufgaben allerdings nicht genannt. Zum anderen ist der Gemeinderat allzuständig nach § 32 Abs. 1 S. 2 GemO RP, sofern er die Entscheidung nicht einem Ausschuss übertragen hat.

Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Gemeinderates vor<sup>2</sup> und führt diese aus<sup>3</sup>. Zudem führt er die Geschäfte der laufenden Verwaltung.<sup>4</sup> Schließlich, und das ist im Zusammenhang einer Kommunal- und Verwaltungsreform von besonderem Interesse, führt er die der Gemeinde übertragenen staatlichen Aufgaben aus.<sup>5</sup>

Sollten nun im Zuge einer Reform weitere staatliche Aufgaben auf die Gemeinde übertragen werden, stärkte dies bei im Übrigen unveränderten Vorschriften der inneren Kommunalverfassung den Bürgermeister. Ihm stünden weitere Zuständigkeiten zu, bei denen er zwar der staatlichen Rechts- und Fachaufsicht, nicht aber der Kontrolle durch den Gemeinderat unterläge. Im Machtgefüge der Gemeindeorgane höbe dies seine Stellung gegenüber dem Gemeinderat noch weiter hinaus.

Denkbar erschiene es allerdings, durch Änderung der kommunalrechtlichen Vorschriften den Gemeinderat in die Erledigung der übertragenen staatlichen Aufgaben einzubinden, sei es durch Einräumung von Informations-, sei es gar von eigenen Entscheidungsrechten, sofern die aufsichtsbehördlichen Vorgaben noch Raum für solche Entscheidungen lassen. Verfassungsrechtlich geboten sind solche weitergehenden Rechte allerdings nicht, weil der Gemeinderat zwar das Hauptorgan der Gemeinde darstellt, ihm aber nur in Selbstverwaltungsangelegenheiten entscheidender Einfluss zukommen muss. Bei übertragenen staatlichen Aufgaben wird aber keine Selbstverwaltung ausgeübt, sondern Fremdverwaltung.

Diese Erwägungen lassen sich auf den Entzug staatlicher Aufgaben von der Gemeinde übertragen. In einem solchen Fall verlöre der Bürgermeister Kompetenzen, während die Zuständigkeiten des Gemeinderates unberührt blieben.

Würden der Gemeinde indes Selbstverwaltungsaufgaben entzogen, schwächte dies im Hinblick auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung den Bürgermeister, in Bezug auf grundsätzliche Angelegenheiten aber den Gemeinderat.

---

<sup>2</sup> § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GemO RP.

<sup>3</sup> § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GemO RP.

<sup>4</sup> § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GemO RP.

<sup>5</sup> § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 GemO RP.

### ***b) Delegation auf Ausschüsse***

Eine rheinland-pfälzische Besonderheit stellt die in weitem Umfang mögliche Übertragung von Zuständigkeiten des Gemeinderates auf Ausschüsse gemäß §§ 44 bis 46 GemO RP dar. Dabei können im Unterschied zu anderen Ländern Ausschüsse nicht nur mit beratender, sondern auch mit beschließender Funktion eingerichtet werden.<sup>6</sup>

Allerdings behält auch bei der Übertragung einer Aufgabe auf einen beschließenden Ausschuss der Gemeinderat regelmäßig das letzte Wort, weil er die Beschlüsse eines Ausschusses aufheben oder ändern kann, sofern nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.<sup>7</sup>

Wenn nun staatliche Aufgaben auf die Gemeinden übertragen werden, wird nach bisheriger Rechtslage für deren Erledigung der Bürgermeister zuständig.<sup>8</sup> Weil es sich folglich um keine Zuständigkeit des Gemeinderates handelt, kann auch keine Übertragung auf einen solchen beschließenden Ausschuss erfolgen.

Sollte nun im Zuge einer Verwaltungs- und Kommunalreform der Gemeinderat an der Erledigung solcher übertragener staatlicher Aufgaben beteiligt werden, könnte erwogen werden, auch die Übertragung dieser Aufgaben auf einen beschließenden Ausschuss zuzulassen. So könnte eine Beratung in einem mehrköpfigen Gremium erfolgen, ohne dass gleich der gesamte Gemeinderat als Plenum mit der Angelegenheit beschäftigt würde, was möglicherweise Probleme hinsichtlich der effektiven Aufgabenerledigung und der Beachtung der aufsichtsbehördlichen Vorgaben aufwerfen könnte.

Werden der Gemeinde umgekehrt im Zuge einer Verwaltungs- und Kommunalreform staatliche Aufgaben wieder entzogen, wirkt sich dies auf die Ausschüsse nicht aus, weil diese Aufgaben von vornherein nicht zur Zuständigkeit des Gemeinderates gehörten und deshalb auch nicht zuvor auf die Ausschüsse übertragen werden konnten.

Würden der Gemeinde hingegen Selbstverwaltungsaufgaben entzogen, könnte dies mittelbar auch die Ausschüsse treffen, sofern der Gemeinderat ansonsten diese Aufgaben auf einen Ausschuss übertragen hätte.

### ***c) Auswirkungen auf Formen direkter Demokratie***

Was die Formen direkter Demokratie anbelangt, so sind in Rheinland-Pfalz unter anderem der Einwohnerantrag<sup>9</sup> sowie das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid<sup>10</sup> gesetzlich vorgesehen.

---

<sup>6</sup> § 44 Abs. 1 S. 1 GemO RP.

<sup>7</sup> Vgl. § 44 Abs. 3 S. 2 GemO RP.

<sup>8</sup> Siehe § 47 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 GemO RP.

<sup>9</sup> § 17 GemO RP.

<sup>10</sup> § 17a GemO RP.

Ein Einwohnerantrag kann jedoch nur gestellt werden hinsichtlich bestimmter Angelegenheiten der örtlichen Selbstverwaltung, für die der Gemeinderat zuständig ist, was von vornherein einen Einwohnerantrag über übertragene staatliche Aufgaben ausschließt. Es erscheint auch nicht ratsam, die Erledigung staatlicher Aufgaben durch zukünftige Gesetzesänderung zum Gegenstand eines Einwohnerantrages zu machen, weil dies leicht zu Konflikten zwischen dem Begehren der Einwohner und den aufsichtsbehördlichen Vorgaben führen kann.

Das Bürgerbegehren und der daran anknüpfende Bürgerentscheid können sich gleichfalls nur auf „Angelegenheiten der Gemeinde“ beziehen, was der Gemeinde übertragene staatliche Aufgaben nicht erfasst. Hier dürfte sich wegen der Bindungswirkung<sup>11</sup> eines erfolgreichen Bürgerentscheids erst recht keine gesetzliche Erstreckung auf der Gemeinde zu übertragende staatliche Aufgaben empfehlen.

Werden der Gemeinde staatliche Aufgaben entzogen, vermindert dies nach bisheriger Rechtslage daher nicht die Möglichkeiten direkter Demokratie auf Gemeindeebene, weil deren Instrumente sich ohnehin nicht auf der Gemeinde übertragene staatliche Aufgaben beziehen.

Verlöre die Gemeinde durch Aufgabenentzug hingegen eine Selbstverwaltungsaufgabe, schränkte dies auch die Möglichkeiten direkter Demokratie auf Gemeindeebene ein, sofern diese Aufgabe nicht bereits nach dem gesetzlichen Negativkatalog von einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ausgeschlossen ist.<sup>12</sup>

#### *d) Finanzielle Folgen*

Schließlich sind die finanziellen Folgen einer Aufgabenverlagerung für die Gemeinden zu betrachten. Werden den verbandsfreien Gemeinden im Zuge einer Funktionalreform neue Aufgaben übertragen und entstehen ihnen dadurch finanzielle Mehrbelastungen, ist gemäß Art. 49 Abs. 5 S. 2 LV RP ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten, wobei sich die Details dieser Ausgleichsregelung in dem Konnexitätsausführungsgesetz<sup>13</sup> finden. Diese verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen sind bereits jetzt in einer Weise formuliert, dass sie auch die zukünftige Übertragung von Aufgaben erfassen. Nach den bisherigen Erfahrungen in Rheinland-Pfalz und in anderen Ländern schützt eine solche Konnexitätsregelung die Gemeinden recht wirksam vor finanziellen Mehrbelastungen durch Aufgabenübertragungen.

---

<sup>11</sup> § 17a Abs. 8 S. 1 GemO RP.

<sup>12</sup> Siehe § 17a Abs. 2 GemO RP. Die meisten der dort genannten Themen dürften ohnehin nicht für eine Aufgabenverlagerung von der Gemeinde auf eine höhere Ebene in Betracht kommen.

<sup>13</sup> Landesgesetz zur Ausführung des Artikels 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG -) vom 2. März 2006, GVBl. 2006, S. 53.



Werden den Gemeinden hingegen Aufgaben entzogen, wird regelmäßig ihre finanzielle Belastung sinken, wobei in Rheinland-Pfalz – im Unterschied etwa zu Hessen<sup>14</sup> – ausdrücklich weder in der Landesverfassung noch im Konnexitätsausführungsgesetz für diesen Fall eine Verminderung der staatlichen Leistungen an die Gemeinden vorgeschrieben ist. Mit anderen Worten könnte eine Aufgabenverminderung den Gemeinden in Rheinland-Pfalz zusätzlichen finanziellen Spielraum verschaffen, weil es eine Frage politischer Zweckmäßigkeit ist, ob die staatlichen Leistungen an die Gemeinden entsprechend reduziert werden.

## 2. Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden

Neben den verbandsfreien Gemeinden bestehen in Rheinland-Pfalz als landesrechtliche Besonderheit auch die Verbandsgemeinden (a) mit Ortsgemeinden (b). Diese beiden gemeindlichen Ebenen sind stärker ausgeformt als etwa die Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein und weisen gewisse Parallelen zu Samtgemeinden in Niedersachsen auf.<sup>15</sup> Im Unterschied zu Niedersachsen ist aber in Rheinland-Pfalz klargestellt, dass beide gemeindlichen Ebenen gebietskörperschaftlichen Charakter besitzen.

### a) Verbandsgemeinden

Verbandsgemeinden sind Gebietskörperschaften, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen.<sup>16</sup> Ihnen steht ein eigenes Selbstverwaltungsrecht zu.<sup>17</sup> Zudem erfüllen sie auch zahlreiche Selbstverwaltungsaufgaben<sup>18</sup> anstelle der Ortsgemeinden sowie alle der Gemeindeebene übertragenen staatlichen Aufgaben<sup>19</sup>.

Hinsichtlich der Auswirkungen einer Aufgabenverlagerung auf das Verhältnis zwischen Verbandsgemeinderat und Verbandsgemeindebürgermeister sowie der Delegation auf beschließende Ausschüsse, der Berücksichtigung von Formen direkter Demokratie sowie der finanziellen Folgen kann grundsätzlich auf die obigen Ausführungen zu verbandsfreien Gemeinden verwiesen werden.

---

<sup>14</sup> Art. 137 Abs. 6 HessV: <sup>1</sup>Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. <sup>2</sup>Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder *Entlastung* [Hervorhebung vom Verfasser] der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. <sup>3</sup>Das Nähere regelt ein Gesetz.“

<sup>15</sup> Siehe dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19, Rn. 96.

<sup>16</sup> § 64 Abs. 1 S. 1 GemO RP.

<sup>17</sup> § 64 Abs. 1 S. 3 GemO RP.

<sup>18</sup> § 67 GemO RP.

<sup>19</sup> § 68 Abs. 3 Nr. 1 GemO RP.

## **b) Ortsgemeinden**

Die Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde erfüllen die Selbstverwaltungsaufgaben einer verbandsfreien Gemeinde abzüglich der von der Verbandsgemeinde wahrzunehmenden Aufgaben. In der Praxis verbleiben rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden nur noch vergleichsweise wenige Selbstverwaltungsaufgaben, etwa die Trägerschaft für Kindertagesstätten.

Entzüge der Gesetzgeber im Zuge einer Kommunal- und Verwaltungsreform den Ortsgemeinden nun noch weitere wesentliche Selbstverwaltungsaufgaben, bliebe eine kommunale Gebietskörperschaft ohne nennenswerte Aufgaben übrig. Die Ortsgemeinden würden zu leeren Hüllen, was mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung nicht mehr vereinbar sein dürfte. Als Folge wären die Ortsgemeinden wohl aufzulösen und mit der jeweiligen Verbandsgemeinde zu verbandsfreien Gemeinden zu verschmelzen.

Würden den Ortsgemeinden hingegen Selbstverwaltungsaufgaben von den Verbandsgemeinden zurückübertragen, stärkte dies grundsätzlich die Selbstverwaltung auf Ortsgemeindeebene. Allerdings dürfte zahlreichen Ortsgemeinden die erforderliche Leistungsfähigkeit zur Erfüllung dieser Aufgaben fehlen. Zwar besagt die Rechtsprechung des BVerfG<sup>20</sup>, dass die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde für den ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbestand grundsätzlich keine ausschlaggebende Rolle spielen darf, allerdings steht in Rheinland-Pfalz mit der Verbandsgemeinde eine andere, leistungsfähigere Selbstverwaltungskörperschaft auf Gemeindeebene zur Verfügung.

Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Ortsgemeinden schließlich erschiene als systematisch inkonsequent, denn wenn der Gesetzgeber die Auffassung vertritt, dass Ortsgemeinden schon nicht alle gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen können, wird ihnen erst recht die Verwaltungskraft fehlen, auch übertragene staatliche Aufgaben wahrzunehmen. Ein solcher systematischer Widerspruch zu den von dem Gesetzgeber selbst aufgestellten Prämissen könnte zugleich einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Folgerichtigkeit begründen, das sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Rechtsstaatsprinzip herleiten lässt.

## **III. Landkreisebene**

Die Auswirkungen einer Kommunal- und Verwaltungsreform wären nicht nur auf der Gemeinde-, sondern auch auf der Landkreisebene zu spüren. Auch hier geraten das Verhältnis zwischen Kreistag und Landrat (1.), die Delegation auf Ausschüsse, (2.), die Auswirkungen auf Formen direkter Demokratie (3.) sowie die finanziellen Folgen (4.) in den Blick.

---

<sup>20</sup> BVerfGE 79, 127.

## 1. Verhältnis zwischen Kreistag und Landrat

Was das Verhältnis zwischen Kreistag<sup>21</sup> und Landrat<sup>22</sup> angeht, orientieren die rheinland-pfälzischen Vorschriften in der Landkreisordnung sich an den entsprechenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung.

Auch dem Kreistag obliegen bestimmte enumerativ genannte, nicht übertragbare Aufgaben<sup>23</sup> und er ist im Übrigen allzuständig<sup>24</sup>, sofern er die Entscheidung nicht einem Ausschuss übertragen hat.

Der Landrat bereitet in Parallele zu den Zuständigkeiten eines Bürgermeisters die Beschlüsse des Kreistages vor<sup>25</sup> und führt diese aus<sup>26</sup>, er führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung<sup>27</sup> und nimmt, für eine Kommunal- und Verwaltungsreform besonders bedeutsam, die dem Landkreis übertragenen staatlichen Aufgaben wahr<sup>28</sup>.

Sollten einem Landkreis im Zuge der Reform weitere staatliche Aufgaben übertragen werden, würde dies auch hier bei den jetzt geltenden Bestimmungen der Landkreisordnung zu einer Stärkung des Hauptverwaltungsbeamten Landrat im Vergleich zu der Vertretungskörperschaft Kreistag führen. Denkbar erschiene es auch auf dieser kommunalen Ebene, die Vertretungskörperschaft in die Erledigung staatlicher Aufgaben durch gesetzlich neu zu schaffende Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte einzubinden. Indes ist dies auch auf Landkreisebene von Verfassung wegen nicht geboten, denn dem Kreistag muss nur bei Selbstverwaltungsaufgaben ein entscheidender Einfluss eingeräumt werden.

Würden umgekehrt den Landkreisen staatliche Aufgaben entzogen, schwächte dies den Landrat, ließe aber grundsätzlich den Kreistag unberührt. Ein Entzug von Selbstverwaltungsaufgaben hingegen würde vor allem den Kreistag beeinträchtigen.

## 2. Delegation auf Ausschüsse

Auch auf Landkreisebene können in Rheinland-Pfalz Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaft auf Ausschüsse<sup>29</sup> übertragen werden, denen auch beschließende Funktion zukommen kann<sup>30</sup>.

---

<sup>21</sup> Geregelt in §§ 22 bis 36 KrO RP.

<sup>22</sup> Normiert in §§ 41 bis 49 KrO RP.

<sup>23</sup> § 25 Abs. 2 KrO RP.

<sup>24</sup> § 25 Abs. 1 S. 2 KrO RP.

<sup>25</sup> § 41 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 KrO RP.

<sup>26</sup> § 41 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 KrO RP.

<sup>27</sup> § 41 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 KrO RP.

<sup>28</sup> § 41 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 KrO RP.

<sup>29</sup> Geregelt in §§ 37 bis 40 KrO RP.

<sup>30</sup> § 37 Abs. 1 S. 1 KrO RP.

Dabei kann der Kreistag vergleichbar dem Gemeinderat Beschlüsse eines solchen Ausschusses aufheben oder ändern, sofern nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.<sup>31</sup>

Werden nun staatliche Aufgaben auf die Landkreise übertragen, fallen diese nach bisheriger Rechtslage an den Landrat<sup>32</sup>, d.h. es kann, weil es sich um keine Zuständigkeit des Kreistages handelt, auch keine Übertragung auf beschließende Ausschüsse erfolgen.

Auch für die Landkreisebene wäre es denkbar, bei der Übertragung staatlicher Aufgaben nicht nur die Beteiligung des Kreistages zuzulassen, sondern auch die Delegation dieser Aufgaben auf einen beschließenden Ausschuss, um die Vorteile kollektiver Beratung mit straffen Entscheidungsstrukturen vereinen zu können.

Würden dem Landkreis im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform hingegen staatliche Aufgaben entzogen, wirkte sich dies nach bisheriger Rechtslage auf die beschließenden Ausschüsse nicht aus, weil ihnen derzeit ohnehin nicht solche Aufgaben übertragen werden können.

### **3. Auswirkungen auf Formen direkter Demokratie**

Was die Auswirkungen auf Formen direkter Demokratie anbelangt, kann für die Landkreisebene auf die Erwägungen zu den Gemeinden verwiesen werden. Auch die rheinland-pfälzische Landkreisordnung sieht sowohl den Einwohnerantrag<sup>33</sup> als auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid<sup>34</sup> vor und beschränkt diese jeweils auf die Selbstverwaltungsangelegenheiten des Landkreises. Es ist wegen der möglichen Konflikte zwischen den aufsichtsbehördlichen Vorgaben und dem geäußerten Bürgerwillen auch hier von einer Erstreckung direktdemokratischer Elemente auf die übertragenen staatlichen Aufgaben eines Landkreises abzuraten.

### **4. Finanzielle Folgen**

Hinsichtlich der finanziellen Folgen der Übertragung oder des Entzugs von Aufgaben kann für die Landkreise gleichfalls auf die entsprechenden Ausführungen zu den kreisangehörigen Gemeinden verwiesen werden, weil sowohl das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 LV RP als auch die einfachgesetzliche Regelung im Konnexitätsausführungsgesetz jeweils für Gemeinden und Gemeindeverbände wie die Landkreise in gleicher Weise gelten. Auch für die Landkreise bedeutet dies daher, dass die Übertragung von Aufgaben stets mit dem Ausgleich der dadurch entstandenen finanziellen Mehrbelastung einhergehen muss, während der Entzug von Aufgaben finanziell auch unberücksichtigt bleiben darf.

---

<sup>31</sup> § 37 Abs. 3 S. 2 KrO RP.

<sup>32</sup> § 41 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 KrO RP.

<sup>33</sup> § 11d KrO RP.

<sup>34</sup> § 11e KrO RP.

## IV. Kreisfreie Städte

Rheinland-Pfalz ist durch eine Vielzahl kreisfreier Städte<sup>35</sup> mit im deutschlandweiten Vergleich zum Teil sehr geringen Einwohnerzahlen gekennzeichnet. Diese kreisfreien Städte erfüllen die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden, die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise, sofern diese nicht an ihre Struktur als Verband mehrerer Gemeinden anknüpfen, sowie die den Gemeinden und den Landkreisen übertragenen staatlichen Aufgaben.

Werden nun der Gemeinde- oder der Landkreisebene oder beiden Aufgaben übertragen, so wirkt sich dieser Aufgabentransfer bei den kreisfreien Städten in gleicher Weise wie bei den Gemeinden und Landkreisen aus: Der Oberbürgermeister wird im Verhältnis zum Stadtrat gestärkt und eine Übertragung von dem Stadtrat auf beschließende Ausschüsse kann nicht erfolgen, weil der Stadtrat bislang jedenfalls für übertragene staatliche Aufgaben nicht zuständig ist. Umgekehrt führt auch der Entzug staatlicher Aufgaben zu einer Schwächung des Oberbürgermeisters und die Wegnahme von Selbstverwaltungsaufgaben trifft vor allem den Stadtrat. Auch bei den kreisfreien Städten beziehen sich Formen direkter Demokratie wie der Einwohnerantrag<sup>36</sup> oder das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid<sup>37</sup> nicht auf diese übertragenen staatlichen Angelegenheiten und sollten dies auch nicht bei einer gesetzlichen Neuregelung. Ein finanzieller Ausgleich einer etwaigen Mehrbelastung hat auch für die kreisfreien Städte nach Konnexitätsregeln gemäß Art. 49 Abs. 5 LV RP und dem Konnexitätsausführungsgesetz zu erfolgen.

## V. Zwischenergebnis

Werden den Kommunen neue Aufgaben übertragen, stärkt dies nach bisheriger Rechtslage den Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich zu der Vertretungskörperschaft. Umgekehrt schwächt der Entzug staatlicher Aufgaben vor allem den Hauptverwaltungsbeamten. Eine Einbeziehung der Vertretungskörperschaft in die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben sollte erwogen werden. Werden Selbstverwaltungsaufgaben entzogen, beeinträchtigt dies im kommunalen Organgefüge vornehmlich die Vertretungskörperschaft. Nach derzeitiger Rechtslage sind beschließende Ausschüsse nicht an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene beteiligt. Im Zuge einer Kommunal- und Verwaltungsreform könnte eine Einbindung dieser Ausschüsse allerdings in Betracht gezogen werden. Auf die Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene wirken sich die Übertragung und der Entzug staatlicher Aufgaben nach derzeitiger Rechtslage nicht aus. Es erscheint auch nicht ratsam, diese Instrumente direkter Demokratie auch auf die Erledigung staatlicher Angelegenheiten durch die Kommunen zu erstrecken. In finanzieller Hinsicht löst eine weitere Übertragung staatlicher

---

<sup>35</sup> Siehe § 7 GemO RP.

<sup>36</sup> § 17 GemO RP.

<sup>37</sup> § 17a GemO RP.

Aufgaben auf die Kommunen zwingend die Konnexitätsregelung mit Mehrbelastungsausgleich aus, während es bei einem Aufgabenentzug gesetzgeberischer Entscheidung überlassen bleibt, ob die den Kommunen zu gewährenden Mittel anteilig gekürzt werden sollen.

## D. Mindestgröße von Ortsgemeinden

Rheinland-Pfalz ist bislang gekennzeichnet durch eine doppelte Gemeindestruktur mit Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden, wobei zahlreiche Ortsgemeinden bislang nur sehr geringe Einwohnerzahlen aufweisen. Dies kann in der Verwaltungspraxis Probleme aufwerfen (I.), welche dazu herausfordern, Ortsgemeinden mit so geringen Einwohnerzahlen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu messen (II.). Dies mündet in eine Empfehlung zur Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl von Ortsgemeinden ein (III.).

### I. Problemstellung

In Rheinland-Pfalz liegen mehr als 70 der 100 einwohnerschwächsten Gemeinden Deutschlands. Die kleinste rheinland-pfälzische Ortsgemeinde ist derzeit Dierfeld in der Verbandsgemeinde Wittlich-Land im Landkreis Bernkastel-Wittlich mit nur zehn Einwohnern.<sup>38</sup> Es erscheint kaum noch vorstellbar, dass so kleine Ortsgemeinden noch in nennenswertem Umfang Zuständigkeiten wahrnehmen können. Zwar darf nicht verkannt werden, dass wegen der doppelten Gemeindeebene in Rheinland-Pfalz oberhalb dieser kleinen Ortsgemeinden noch Verbandsgemeinden bestehen, die wesentliche Verwaltungsaufgaben für die Ortsgemeinden erfüllen, doch stellen auch die Ortsgemeinden gemeindliche Gebietskörperschaften im verfassungsrechtlichen Sinne dar und müssen als solche über Zuständigkeiten in einem gewissen Umfang verfügen, um nicht zur leeren Hülle zu verkommen. Dies führt zu der Frage, welche Mindestgröße einer Ortsgemeinde von Verfassung wegen eigentlich vorgegeben ist.

### II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Unter dem Blickwinkel der Mindestgröße sind die Vorgaben des Grundgesetzes (1.) sowie der rheinland-pfälzischen Landesverfassung (2.) zu betrachten.

#### 1. Grundgesetz

Im Grundgesetz findet sich zwar keine ausdrückliche Regelung zur Mindestgröße von Gemeinden, aber Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG bestimmt: „In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.“ Daraus wird deutlich, dass auch Kleinstgemeinden mit wenigen Einwohnern, bei denen eine Versammlung aller Bürger der Gemeinde noch rein praktisch möglich ist, dem grundgesetzlichen Leitbild noch entsprechen können. Auch waren dem Verfassungsgeber des Jahres 1949 Kleingemeinden noch bekannt, was ebenfalls für deren grundgesetzliche Zulässigkeit spricht. Nimmt man aber den mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung verfolgten Zweck in

---

<sup>38</sup> Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, <https://www.statistik-bw.de/Statistik-Portal/gemeindeverz.asp?G=Dierfeld>, zuletzt abgerufen am 9.5.2018.

den Blick, so erscheinen Kleingemeinden vor dem grundgesetzlichen Hintergrund zunehmend fragwürdig. Denn die Garantie kommunaler Selbstverwaltung ist kein Selbstzweck, sondern im Interesse der Einwohner der jeweiligen Gemeinde eingeräumt und soll den Bürgern der Gemeinde einen großen Einfluss auf die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten vor Ort sichern. Die gemeindliche Selbstverwaltung dient damit, wie es die bayerische Verfassung formuliert, „*dem Aufbau der Demokratie [...] von unten nach oben*“<sup>39</sup>. Dies setzt aber voraus, dass der jeweiligen Gemeinde noch ein hinreichendes Betätigungsfeld zur kräftigen Wahrnehmung der eigenen Angelegenheiten verbleibt. Zwar hat das BVerfG<sup>40</sup> hinsichtlich der kommunalen Finanzausstattung entschieden, dass die Finanzausstattung notfalls der Aufgabenzuordnung folgen muss und Aufgaben nicht nur nach Maßgabe der Finanzkraft wahrgenommen werden dürfen, doch handelt es sich bei den kleinen rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden vorrangig nicht um eine Frage der Finanzausstattung, sondern der für eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung notwendigen Einwohnerzahl. Zusätzliche Einwohner können aber im Gegensatz zu zusätzlichen Finanzmitteln nicht durch das Land zugewiesen werden, so dass dieses Problem nicht auf diesem Wege gelöst werden kann. Vielmehr kann sich der Gesetzgeber gezwungen sehen, die Ortsgemeinden größer zuzuschneiden, um Gemeinden mit mehr Bürgern zu bilden, was überhaupt erst eine aktive Selbstverwaltung mit dauerhaft gewährleisteter Besetzung der kommunalen Organe und einer wenigstens rudimentären Verwaltungskapazität ermöglicht.

## 2. Rheinland-pfälzische Landesverfassung

Was die rheinland-pfälzische Landesverfassung angeht, so enthält diese ebenso wie das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung zur Mindestgröße von Gemeinden. Es fehlt sogar eine dem Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG entsprechende Bestimmung zur Gemeindeversammlung, aus der sich auf die Zulässigkeit von besonders kleinen Gemeinden schließen ließe. Zwar waren 1947, in dem Jahr des Erlasses der Landesverfassung, gerade in Rheinland-Pfalz eine Vielzahl besonders kleiner Gemeinden bekannt, und es liegt nahe, dass der Verfassungsgeber, hätte er diese beseitigt haben gewollt, auch eine entsprechende Reformklausel aufgenommen hätte. Indes garantiert auch die rheinland-pfälzische Landesverfassung die kommunale Selbstverwaltung nicht als Selbstzweck, sondern im Hinblick auf die von den Gemeinden für ihre Einwohner zu erfüllenden Aufgaben. Erscheint eine Ortsgemeinde aber wegen ihrer extrem geringen Einwohnerzahl kaum noch geeignet, überhaupt noch irgendwelche Aufgaben für ihre Einwohner zu erfüllen, dann ist es von Verfassung wegen nicht zu beanstanden, wenn der Landesgesetzgeber eine größere Mindesteinwohnerzahl für Ortsgemeinden festlegt.

---

<sup>39</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 4 Bay LV: „(4) Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben.“

<sup>40</sup> BVerfGE 79, 127, v.a. S. 153 ff.



### **III. Empfehlung**

Um eine wirksame Verwaltung auch auf Ebene der Ortsgemeinden sicherzustellen und damit dem Auftrag des Grundgesetzes und der rheinland-pfälzischen Landesverfassung für eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung nachzukommen, empfiehlt es sich für den Landesgesetzgeber, eine Mindesteinwohnerzahl für Ortsgemeinden festzulegen. Ein genauer Wert ist dabei von Verfassung wegen nicht vorgegeben, vielmehr besteht für den Landesgesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Verschiedene Mindesteinwohnerzahlen können mit Grundgesetz und Landesverfassung vereinbar sein. Allerdings sollte die Einwohnerzahl nicht zu niedrig angesetzt werden, um dauerhaft eine Bestellung der kommunalen Organe und eine funktionsfähige Verwaltung auch auf Ortsgemeindeebene zu gewährleisten.

### **IV. Zwischenergebnis**

Das Grundgesetz und die rheinland-pfälzische Landesverfassung stehen der Festlegung einer gesetzlichen Mindesteinwohnerzahl für Ortsgemeinden nicht entgegen. Im Rahmen des ihm zukommenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums sollte der Landesgesetzgeber diesen Wert nicht zu niedrig ansetzen, um auf Dauer funktionsfähige kommunale Organe und eine wirksame Verwaltung auch auf Ortsgemeindeebene sicherzustellen.

## E. Verstärkte interkommunale Zusammenarbeit

Im Zuge einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz könnte auch eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Kommunen derselben Ebene sowie zwischen Kommunen verschiedener Ebenen erwogen werden. Dafür sollen zunächst der verfassungsrechtlicher Hintergrund erläutert (I.) und die einfachgesetzlichen Möglichkeiten kommunaler Kooperation vorgestellt werden (II.), bevor ein Vergleich mit dem Zusammenschluss von Kommunen unternommen werden kann (III.).

### I. Kommunale Kooperationshoheit

Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 49 Abs. 1, 3 LV RP umfasst unter anderem die kommunale Kooperationshoheit.<sup>41</sup> Diese gewährleistet als positive Kooperationshoheit<sup>42</sup> das Recht einer Kommune, mit anderen Kommunen derselben oder einer anderen Ebene zusammenzuarbeiten, und als negative Kooperationshoheit<sup>43</sup> das Recht, nicht zwangsweise mit einer anderen Kommune zusammenarbeiten zu müssen. Verpflichtete der Gesetzgeber die Kommunen zur Zusammenarbeit, etwa durch die Schaffung eines Pflichtverbandes, griffe er in diese negative Kooperationshoheit ein.

### II. Einfachgesetzliche Möglichkeiten der Kooperation

Kommunale Zusammenarbeit kann in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Formen erfolgen. Öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit sind in dem rheinland-pfälzischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit<sup>44</sup> geregelt, das bereits jetzt vielfältige Kooperationsmöglichkeiten wie den Zweckverband<sup>45</sup>, die Zweckvereinbarung<sup>46</sup> oder die gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalt<sup>47</sup> bietet. Privatrechtliche Zusammenarbeit der Kommunen kann in Gestalt privatrechtlicher Austauschverträge nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch des Bundes sowie in gesellschaftsrechtlichen Formen, etwa einer GmbH nach dem GmbH-Gesetz des Bundes, erfolgen. Zudem können diese öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Kooperationsformen auch untereinander und miteinander kombiniert werden.

### III. Vergleich mit Fusion von Kommunen

Auf den ersten Blick erscheint die Zusammenarbeit von Kommunen als ein Königsweg, um durch die Bündelung der Einwohner, der personellen und sächlichen Verwaltungsressourcen sowie der Finanzmittel auf die erforderliche Mindestgröße zu kommen, um bereits zugeordnete Aufgaben weiterhin

---

<sup>41</sup> Umfassend dazu *Th. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 55 ff.

<sup>42</sup> Vgl. *Th. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S.56 ff.

<sup>43</sup> Dazu *Th. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 59 ff.

<sup>44</sup> Landesgesetz über kommunale Zusammenarbeit (KomZG) vom 22. Dezember 1982, GVBl. S. 476.

<sup>45</sup> §§ 2 bis 11 KomZG RP.

<sup>46</sup> §§ 12 und 13 KomZG RP.

<sup>47</sup> §§ 14a und 14 b KomZG RP.

erfüllen zu können und gegebenenfalls weitere staatliche Aufgaben übertragen zu erhalten. Auch mag die Durchführung einer Aufgabe in kommunaler Kooperation mit einer Kostensenkung wegen Fallkostendegression einhergehen.

Indes weisen solche Formen kommunaler Zusammenarbeit auch bedeutende Nachteile auf:<sup>48</sup> Zum einen wird durch die Gründung eines Zweckverbandes oder einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt die Anzahl der Verwaltungsträger weiter vermehrt, obgleich Rheinland-Pfalz ohnehin schon im Ländervergleich mit Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden, zahlreichen Landkreisen und kreisfreien Städten über eine erhebliche Anzahl kommunaler Träger verfügt. Zum anderen ist die demokratische Legitimation eines solchen Verbandes im Vergleich zu der direkten Aufgabenwahrnehmung durch die beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften geschwächt, weil sowohl die Vertretungskörperschaft als auch der Hauptverwaltungsbeamte des Verbandes nicht direkt von den Bürgern der Mitgliedskommunen gewählt, sondern von den beteiligten Kommunen entsandt werden. Formen direkter Demokratie stehen auf der Ebene des Verbandes selbst nicht zur Verfügung.<sup>49</sup> Die Einwohner der beteiligten Kommunen behalten zwar ihre Ansprüche auf Nutzung kommunaler Einrichtungen, doch können die Bürger der mitwirkenden Kommunen nur noch vermittelt über die jeweilige Mitgliedskommune Einfluss auf die Politik des Verbandes nehmen. Was die Kommunalaufsicht anbelangt, so hat diese hinsichtlich der auf einen solchen Verband übertragenen Aufgaben zwar nur noch einen einzigen Ansprechpartner, doch hat sich durch die Gründung eines Verbandes die Anzahl der zu beaufsichtigenden kommunalen Träger insgesamt vermehrt.<sup>50</sup> Privatrechtliche Kooperationsformen schließlich können nur im Bereich der Leistungsverwaltung Anwendung finden, nicht aber zur Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen genutzt werden.

Insgesamt betrachtet weist eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit daher keine nennenswerten Vorteile gegenüber der Schaffung größerer kommunaler Einheiten auf. Sollte der Landesgesetzgeber die Errichtung von Pflichtverbänden anordnen oder andere Formen kommunaler Zusammenarbeit vorschreiben, griffe er nicht schwächer in die kommunale Selbstverwaltung ein als durch den Zusammenschluss kleinerer Kommunen zu größeren Gebilden.

#### IV. Zwischenergebnis

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz können in Ausprägung ihrer verfassungsrechtlich geschützten Kooperationshoheit schon jetzt in verschiedenen rechtlichen Formen zusammenarbeiten. Solche Kooperationsformen erscheinen aber wegen der damit verbundenen schwächeren demokratischen Le-

---

<sup>48</sup> Umfassend dazu *Th. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 9 ff.

<sup>49</sup> Siehe *Th. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 12 f.

<sup>50</sup> Vgl. *Th. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 13.

gitimation nicht generell vorzugswürdig gegenüber dem Zusammenschluss von Kommunen zu größeren Einheiten. Der Landesgesetzgeber ist daher nicht gezwungen, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einen Vorrang von Kooperationslösungen vor Fusionen vorzusehen.

## **F. Stadt-Umland-Problematik**

Eine mögliche Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz sollte auch die Stadt-Umland-Problematik in den Blick nehmen. Die folgenden Ausführungen skizzieren zunächst das Problem (I.) und untersuchen dann die denkbaren Lösungen durch aufgabenbezogene gesetzliche Regelungen im Einzelfall (II.), die Heranziehung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (III.), das Stadtkreis- (IV.), das Regions- (V.) und das Kulturräummodell (VI.).

### **I. Problemskizze**

Die Problemlage im Umfeld größerer Städte ist dadurch gekennzeichnet, dass die Bewohner des Umlandes in die Stadt zum Arbeiten und Einkaufen einpendeln und umgekehrt die Stadtbewohner das Umland zu Erholungszwecken aufsuchen. Die Stadt bietet Infrastruktur für das Umland und das Umland möglicherweise Erholungsgebiete für die Stadt. Dabei unterscheiden sich in der Regel die Sozialstrukturen in Stadt und Umland, dadurch dass die Stadt regelmäßig einen höheren Anteil an Empfängern von Transferleistungen aufweist. Häufig besteht zwischen Stadt und Umland keine gemeinsame Flächennutzungsplanung und auch ein abgestimmter Öffentlicher Personennahverkehr ist nicht immer gewährleistet.

### **II. Aufgabenbezogene Regelungen im Einzelfall**

Eine denkbare gesetzgeberische Strategie, diese Probleme anzugehen, bestände darin, für jede Aufgabe eine eigene gesetzliche Regelung zu erlassen, also beispielsweise die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung gesondert zu normieren und daneben noch den Öffentlichen Personennahverkehr in einem weiteren Gesetz zu regeln. Der Vorteil dieser gesetzgeberischen Strategie läge darin, je nach Aufgabenfeld und Problemlage sehr passgenaue Lösungen im Einzelfall anstreben zu können. Dem stände jedoch der Nachteil gegenüber, dass der gesamte Normbestand des Landesrechts sich sehr unübersichtlich entwickelte und bei mehreren von einer Stadt und ihrem Umland gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben schlecht überschaubare Organisationsstrukturen gebildet würden. Dieses Problem verschärfte sich noch, wenn je nach zu erfüllender Aufgabe unterschiedliche Kreise von Beteiligten einbezogen würden, wenn also beispielsweise ein Verband für die Flächennutzungsplanung und ein anderer für einen gemeinsamem öffentlichen Personennahverkehr errichtet würden.

### **III. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit**

Anstatt weitere spezialgesetzliche Regelungen zu schaffen, könnte auch auf das bereits erwähnte allgemeine rheinland-pfälzische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit<sup>51</sup> zurückgegriffen werden. Allerdings sind diese allgemeinen gesetzlichen Kooperationsformen auf die Zusammenarbeit

---

<sup>51</sup> Landesgesetz über kommunale Zusammenarbeit (KomZG) vom 22. Dezember 1982, GVBl. S. 476.

zwischen im Wesentlichen gleich starken Partnern zugeschnitten. Die Stadt-Umland-Problematik ist aber dadurch gekennzeichnet, dass eine oder selten mehrere Kernstädte mit Gemeinden des Umlands zusammenarbeiten sollen, die wesentlich weniger Einwohner, ein viel kleineres Gebiet und weniger Infrastruktur aufweisen. Hier besteht die Gefahr, dass die Kernstadt die Kooperationsform dominiert und ein Schutz der Umlandgemeinden mühsam durch besondere regulatorische Vorkehrungen wie Höchstgrenzen für Stimmrechte gewährleistet werden muss. Zudem ergäbe sich bei der Gründung eines Zweckverbandes oder der Errichtung einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt der schon angesprochene zusätzliche Nachteil, dass ein weiterer Rechtsträger geschaffen würde, der zu den bereits bestehenden kommunalen Einheiten Ortsgemeinde, Verbandsgemeinde, Landkreis und (kreisfreie) Stadt hinzuträte. Dabei würden nach heute geltendem rheinland-pfälzischen Kooperationsrecht weder die Organe eines Zweckverbandes<sup>52</sup> noch einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt<sup>53</sup> direkt von den Bürgern der Mitgliedskommunen gewählt. Die in diese Organe entsandten Organwalter wiesen also eine geringere demokratische Legitimation auf als die entsprechenden Organwalter der beteiligten Gebietskörperschaften.

#### **IV. Stadtkreismodell**

Als weitere Möglichkeit zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik wurde von dem Städtetag Rheinland-Pfalz das sogenannte Stadtkreismodell in die Diskussion eingebracht.<sup>54</sup> Im Folgenden wird zunächst die Struktur des vorgeschlagenen Stadtkreises vorgestellt (1.), bevor dieser verfassungsrechtlich bewertet wird (2.).

##### **1. Struktur des Stadtkreismodells**

Weil der rheinland-pfälzische Städtetag das Stadtkreismodell bislang nur in Pressemitteilungen und Thesenpapieren propagiert, aber keinen ausformulierten Gesetzentwurf unterbreitet hat, müssen die nachfolgenden Erwägungen an einigen Stellen notgedrungen etwas cursorischer ausfallen. Gleichwohl finden sich in den Stellungnahmen des Städtetages einige Aussagen zur geplanten Organisation (a), den Aufgaben (b), der Finanzierung (c) und der demokratischen Legitimation (d) der vorgeschlagenen Stadtkreise.

---

<sup>52</sup> §§ 8 und 9 KomZG RP.

<sup>53</sup> § 14b Abs. 1 KomZG RP i.V.m. § 86b Abs. 2 und 3 GemO RP.

<sup>54</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017.

## a) Organisation

Der Grundgedanke des Stadtkreismodells liegt darin, dass eine Stadt mit den Gemeinden ihres Umlandes verbunden werden soll.<sup>55</sup> Bei dieser Kernstadt kann es sich um eine der zwölf kreisfreien Städte<sup>56</sup> des Landes Rheinland-Pfalz, aber auch um eine bislang große kreisangehörige Stadt<sup>57</sup> handeln. Die Gemeinden im Umland der Stadt, die in den Stadtkreis einbezogen werden sollen, sind bislang kreisangehörig. Aus der dem Gutachter vorliegenden Modellbeschreibung wird dabei nicht mit letzter Sicherheit deutlich, ob es sich nur um Ortsgemeinden als Teil von Verbandsgemeinden oder auch um verbandsfreie Gemeinden handeln kann.<sup>58</sup>

Mit Bildung des Stadtkreises bleibt die bisher bereits kreisfreie Stadt kreisfrei und eine bislang große kreisangehörige Stadt scheidet aus dem Landkreis aus. Die in den Stadtkreis einbezogenen Ortsgemeinden behalten ihren Gemeindestatus, verlassen aber ihre bisherige Verbandsgemeinde.<sup>59</sup> Über deren Schicksal äußert sich das Positionspapier des Städtetages nicht ausdrücklich. Denkbar erscheint, dass die Verbandsgemeinde aufgelöst wird oder zusammen mit denjenigen Ortsgemeinden als Mitgliedsgemeinden bestehen bleibt, die nicht mehr im Umland der Kernstadt liegen und daher auch nicht in den Stadtkreis einbezogen werden können. Möglicherweise könnte eine um die im Umland der Kernstadt liegenden Ortsgemeinden verminderte Verbandsgemeinde auch mit einer anderen Verbandsgemeinde zusammengeschlossen werden.

Der betroffene Landkreis wird um die bislang große kreisangehörige Stadt sowie deren Umlandgemeinden verkleinert. Als Folge wird der Landkreis möglicherweise aufzulösen oder mit einem anderen Landkreis zusammenzuschließen sein.

Der auf diese Weise organisierte Stadtkreis in Rheinland-Pfalz ist nicht mit einem Stadtkreis in Baden-Württemberg zu verwechseln, der dort eine kreisfreie Stadt bezeichnet.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Siehe Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 2. Dieses Stadtkreismodell ist nicht mit demjenigen Modell eines Stadtkreises vergleichbar, das *Jochum*, DÖV 2005, S. 632, v.a. S. 635 ff., ihren Ausführungen zu Grunde legt, weil *Jochum* von einem Gemeindeverband ausgeht, der seine Aufgaben an die Verwaltung der Kernstadt delegiert, während in dem Modell des Städtetages Rheinland-Pfalz überhaupt kein Gemeindeverband neben der Verwaltung der Kernstadt mehr bestehen bleibt.

<sup>56</sup> Frankenthal (Pfalz), Kaiserslautern, Koblenz, Landau in der Pfalz, Ludwigshafen am Rhein, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens, Speyer, Trier, Worms und Zweibrücken.

<sup>57</sup> Andernach, Bad Kreuznach, Bingen, Idar-Oberstein, Ingelheim am Rhein, Lahnstein, Mayen und Neuwied.

<sup>58</sup> Siehe Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 3.

<sup>59</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 2.

<sup>60</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 GO BW.

## **b) Aufgaben**

Nach den Vorstellungen des rheinland-pfälzischen Städtetages soll die Kernstadt, sei sie nun eine kreisfreie oder bislang große kreisangehörige Stadt alle ihre bisherigen Aufgaben behalten. Zusätzlich soll sie für die Ortsgemeinden im Umland diejenigen Aufgaben übernehmen, welche bislang die Verbandsgemeinden für diese wahrgenommen haben.<sup>61</sup> Ferner soll sie alle bislang von dem Landkreis wahrgenommenen Aufgaben für die Umlandgemeinden sowie im Falle der großen kreisangehörigen Stadt auch vom Landkreis für sie selbst wahrgenommenen Aufgaben übertragen bekommen.<sup>62</sup>

## **c) Finanzierung**

Was die Finanzierung des Stadtkreises anbelangt, äußert sich das Positionspapier des Städtetages dazu nicht eindeutig. Es wird lediglich pauschal „die Schaffung einer aufgabenangemessenen und verfassungskonformen Finanzausstattung“<sup>63</sup> gefordert. Zudem wird die bisherige Finanzlage als „prekär“<sup>64</sup> bezeichnet und die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Städte gefordert, was auf deren finanzielle Stärkung hinausläuft. Möglicherweise sollten die Stadtkreise im kommunalen Finanzausgleich stärker berücksichtigt werden und / oder die Möglichkeit erhalten, eine Umlage von den Umlandgemeinden zu erheben.

## **d) Demokratische Legitimation**

Deutlicher fallen die Vorstellungen in Bezug auf die demokratische Legitimation des Stadtkreises aus. Der Stadtrat der Kernstadt und deren (Ober)Bürgermeister sollen von den Bürgern der Kernstadt und der Umlandgemeinden gewählt werden.<sup>65</sup> Nicht explizit erwähnt, wohl aber vorausgesetzt wird, dass die Bürger der Umlandgemeinden zudem den jeweiligen Gemeinderat der Umlandgemeinde sowie deren Bürgermeister bestimmen.

## **2. Verfassungsrechtliche Bewertung**

Die verfassungsrechtliche Bewertung des Stadtkreismodells ist mit dem Problem konfrontiert, dass keine ausformulierten gesetzlichen Regelungen zum Gegenstand der Überprüfung gemacht werden können, sondern lediglich die in dem Positionspapier des Städtetages aufgestellten Thesen und getroffenen Aussagen. Insofern stehen die nachfolgenden Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit der

---

<sup>61</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 2.

<sup>62</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 2.

<sup>63</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 4.

<sup>64</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 1.

<sup>65</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 3.



gewählten Organisationsform (a), der Aufgabenverlagerung (b), der Finanzierung (c) und der demokratischen Legitimation (d) unter dem Vorbehalt einer etwa noch abweichenden Regelung.

### *a) Organisation*

Was den Stadtkreis als Organisationsform anbelangt, so stellen an sich die kreisangehörigen Gemeinden bzw. Städte in einem Landkreis den verfassungsrechtlichen Normalfall dar. Dies ergibt sich daraus, dass das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 GG ausdrücklich von „*Kreisen und Gemeinden*“ spricht und Art. 28 Abs. 2 GG sowie die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz „*Gemeinden*“ und „*Gemeindeverbände*“ erwähnen. Insofern ist es mit Vorsicht zu betrachten, wenn der Städtetag in seinem Positionspapier die kreisfreie Stadt als „*die idealtypische kommunale Gebietskörperschaft*“<sup>66</sup> bezeichnet.

Gleichwohl war sowohl in den Zeitpunkten des Erlasses der rheinland-pfälzischen Landesverfassung 1947 als auch des Grundgesetzes 1949 anerkannt, dass kreisfreie Städte existieren und weiterhin bestehen bleiben können. Zudem macht der Begriff des „*Gemeindeverbandes*“ deutlich, dass ein Zusammenschluss oberhalb der Gemeindeebene nicht zwingend immer als Landkreis organisiert sein muss, vielmehr sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz für andere Formen von Gemeindezusammenschlüssen offen sind. Solche anderen Zusammenschlüsse sind auch schon mit dem Regionsmodell (dazu sogleich) in Saarbrücken<sup>67</sup>, Hannover<sup>68</sup> und Aachen<sup>69</sup> realisiert worden.

In Anbetracht von zwölf kreisfreien und acht großen kreisangehörigen Städten in Rheinland-Pfalz, die theoretisch alle zum Zentrum eines Stadtkreises werden könnten, ergäben sich aber erhebliche Auswirkungen auf die Landkreise in Rheinland-Pfalz. Manche Landkreise wie der Rhein-Pfalz-Kreis, der gleich an fünf kreisfreie Städte<sup>70</sup> grenzt, würden wohl vollständig aufzulösen sein, andere Landkreise wie der Landkreis Trier-Saarburg würden gerade die noch wirtschaftsstärksten, im Umfeld der Großstadt angesiedelten Gemeinden verlieren. Im Ergebnis zerstückelte die konsequente Durchführung des Stadtkreismodells die Landkreisebene in Rheinland-Pfalz. Landkreise in der bisherigen Gestalt blieben am ehesten noch in den von größeren Städten besonders weit entfernten Gebieten erhalten wie der Eifelkreis Bitburg-Prüm.

Dessen ungeachtet dürfte das Organisationsmodell des Stadtkreises als solches noch im Einklang mit dem Grundgesetz und der rheinland-pfälzischen Landesverfassung stehen.

---

<sup>66</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 2.

<sup>67</sup> §§ 194 bis 218 Saarl. KSVG.

<sup>68</sup> §§ 159 bis 167 NKomVG.

<sup>69</sup> §§ 1 bis 7 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen vom 12. März 2008, GV NRW S. 159.

<sup>70</sup> Frankenthal (Pfalz), Ludwigshafen am Rhein, Neustadt an der Weinstraße, Speyer und Worms.

## **b) Aufgaben**

Unabhängig von der gewählten Organisationsform müsste aber auch der geplante Aufgabenbestand des Stadtkreises mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sein. Hier ist zwischen seiner Ausstattung mit staatlichen und mit Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden.

Soweit die Kernstadt des Stadtkreises staatliche Aufgaben auch für ihre Umlandgemeinden übernimmt, bestehen dagegen keine grundgesetzlichen Bedenken, weil diese staatlichen Aufgaben nicht zu den „*Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*“ im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zählen. Zwar könnte Art. 49 Abs. 1 LV RP in dem Sinne verstanden werden, dass „*jede öffentliche Aufgabe*“ auch solche staatliche Aufgaben umfasst, die auf lokaler Ebene wahrgenommen werden, wie etwa das Meldewesen. Indes spricht Art. 49 Abs. 4 LV RP ausdrücklich davon, dass „*staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden [können]*“, so dass der systematische Vergleich der Absätze 1 und 4 nahelegt, dass in Absatz 1 ausschließlich gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben gemeint sind.

Das Stadtkreismodell geht aber noch darüber hinaus und sieht vor, dass auch noch solche Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden von der Zentralstadt übernommen werden sollen, die bislang die Verbandsgemeinde für sie wahrnimmt.<sup>71</sup> Im Ergebnis erfüllt die Zentralstadt damit neben ihren eigenen Selbstverwaltungsaufgaben auch solche der Umlandgemeinden. Dies stellt einen erheblichen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Umlandgemeinden dar. Indes erfüllen die Ortsgemeinden bereits heute diese Aufgaben nicht selbst<sup>72</sup>, weshalb der Eingriff in ihre Selbstverwaltungsgarantie nur dann intensiviert würde, wenn sie auf die künftige Aufgabenwahrnehmung durch die Zentralstadt einen geringeren Einfluss hätten als auf die bisherige Aufgabenwahrnehmung durch die Verbandsgemeinde. Bislang führt die Verbandsgemeinde die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag, wobei sie an die Beschlüsse der Ortsgemeinderäte und an die Entscheidungen der Ortsbürgermeister gebunden ist<sup>73</sup>. Sofern in dem Stadtkreismodell die Zentralstadt, wenn sie die Geschäfte der Ortsgemeinde übernimmt, in gleicher Weise an die Beschlüsse der Ortsgemeinderäte und an die Entscheidungen der Ortsbürgermeister gebunden wird, dürfte diese Übertragung der Selbstverwaltungsaufgaben daher verfassungsrechtlich möglich sein.

## **c) Finanzen**

Da die bisherigen Ausführungen in den Positionspapier des Städtetages zu der Frage der Finanzierung des Stadtkreises noch sehr allgemein gehalten sind, können an dieser Stelle diese Vorschläge nicht

---

<sup>71</sup> Städtetag Rheinland-Pfalz, Der Stadtkreis. Ein Reformmodell des Städtetages Rheinland-Pfalz, Fassung vom 27. Mai 2017, S. 2.

<sup>72</sup> Vgl. § 67 GemO RP.

<sup>73</sup> § 68 Abs. 1 S. 1 GemO RP.

überprüft, sondern vielmehr nur andere, verfassungskonforme Finanzierungswege aufgezeigt werden, welche die Einnahmen aus Steuern, Finanzausgleich und Umlagen betreffen.

Auch in dem Stadtkreismodell erhalte die Zentralstadt eigene Steuereinnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer sowie Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer.<sup>74</sup> Daneben ständen ihr die Erträge der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu.<sup>75</sup>

Den Ortsgemeinden flössen ebenfalls die Einnahmen aus den Realsteuern sowie Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer zu. Diese Steuereinnahmen werden bislang mit der Verbandsgemeindeumlage<sup>76</sup> sowie der Landkreisumlage<sup>77</sup> belastet. Beide Umlagen entfielen nach dem Stadtkreismodell, was Raum eröffnete für eine von der Zentralstadt zu erhebende Stadtkreisumlage. Daneben verblieben den Umlandgemeinden die in ihrem Gebiet anfallenden örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.

Im kommunalen Finanzausgleich erhielten sowohl die Kernstadt als auch die Umlandgemeinden jeweils Schlüsselzuweisungen.<sup>78</sup> Da die Kernstadt auch staatliche Aufgaben erfüllte, die im übrigen Land Rheinland-Pfalz den Landkreisen zugewiesen sind, müsste sie auch insoweit einen entsprechenden Anteil an Schlüsselzuweisungen erhalten.

Letztlich erschiene in der Kombination dieser Wege eine verfassungskonforme Finanzierung des Stadtkreises möglich.

#### *d) Demokratische Legitimation*

Die demokratische Legitimation des Stadtkreises ist zum einen aus dem Blickwinkel der Bürger der Umlandgemeinden (aa), zum anderen aus der Perspektive der in der Kernstadt lebenden Bürger (bb) zu betrachten.

##### *aa) Umlandgemeinden*

Nach dem Stadtkreismodell wählten die Bürger der Umlandgemeinden den Ortsgemeinderat, den Ortsbürgermeister, den Stadtrat der Zentralstadt und den Bürgermeister der Zentralstadt. Im Hinblick auf den Ortsgemeinderat und den Ortsbürgermeister ergäben sich keine Veränderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage.

Was jedoch die Wahl des Stadtrats und des (Ober)Bürgermeisters der Zentralstadt angehe, verminderte sich möglicherweise der Einfluss der Bürger der Umlandgemeinden auf die Besetzung dieser

---

<sup>74</sup> Siehe Art. 106 Abs. 5, 5a, 6 GG.

<sup>75</sup> Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG.

<sup>76</sup> § 72 GemO RP i.V.m. § 26 LFAG RP.

<sup>77</sup> § 58 Abs. 4 LKO RP i.V.m. § 25 LFAG RP.

<sup>78</sup> Siehe zur bisherigen Rechtslage §§ 7 bis 17b LFAG RP.

Organe im Vergleich zu der bisherigen Wahl des Verbandsgemeinderates und des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde, weil der Anteil der Wahlberechtigten aus einer Ortsgemeinde im Umland in Beziehung zu den Wahlberechtigten aus der Zentralstadt deutlich geringer wäre als der Anteil der Wahlberechtigten aus einer Ortsgemeinde im Vergleich zu den Wahlberechtigten aus anderen Ortsgemeinden bei den Organen einer Verbandsgemeinde. Dieser Gesichtspunkt spielte allerdings keine Rolle mehr hinsichtlich derjenigen staatlichen Aufgaben, welche in dem Stadtkreismodell die Kernstadt an Stelle eines Landkreises übernehme, weil der Anteil der Wahlberechtigten aus einer Ortsgemeinde im Verhältnis zu den Wahlberechtigten aus dem restlichen Landkreis eher geringer sein dürfte als bei dem Stadtkreismodell.

Nimmt man hinzu, dass in dem Stadtkreismodell die Organe der Zentralstadt an die Beschlüsse der Ortsgemeinderäte und an die Entscheidungen der Ortsbürgermeister gebunden sein sollen, wenn sie die Angelegenheiten der jeweiligen Umlandgemeinde ausführen<sup>79</sup>, dürfte insoweit ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau zu bejahen sein.

#### bb) Kernstadt

Die Bürger der Kernstadt wählen im Stadtkreismodell den Stadtrat der Kernstadt und deren (Ober)Bürgermeister. Hingegen sind sie wegen der Kreisfreiheit der Kernstadt nicht an der Wahl des Kreistages und des Landrats eines Landkreises beteiligt.

Weil der Stadtrat und der (Ober)Bürgermeister nach dem Stadtkreismodell in der jetzt vorliegenden Ausgestaltung zugleich aber auch von den Bürgern der Umlandgemeinden gewählt werden, ergibt sich hinsichtlich der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kernstadt das Problem, dass Organwalter darüber mitentscheiden, die nicht ausschließlich von den Bürgern der Kernstadt gewählt worden sind. Die Basis der demokratischen Legitimation ist also anders als der gegenständliche Bereich der zu treffenden Entscheidungen. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: In dem Stadtkreismodell in der jetzt vorliegenden Ausgestaltung wären bei der Abstimmung über einen Bebauungsplan der Kernstadt auch die von den Bürgern der Umlandgemeinden gewählten kommunalen Vertreter im Stadtrat stimmberechtigt, während über die Bebauungspläne der Umlandgemeinden weiterhin deren Ortsgemeinderäte ohne die Mitwirkung von Vertretern, die auch von den Bürgern der Kernstadt gewählt würden, entschieden.

Möglicherweise ließe sich dieses Problem in der Weise lösen, dass bei Abstimmungen, die nur Angelegenheiten der Kernstadt betreffen, auch nur deren Vertreter im Stadtrat stimmberechtigt wären, nicht aber die von den Bürgern der Umlandgemeinden gewählten Vertreter.

---

<sup>79</sup> Vgl. zur bisherigen Rechtslage § 68 Abs. 1 S. 1 GemO RP.

Noch schwieriger gestaltete sich dieses Problem allerdings bei der Wahl des (Ober)Bürgermeisters, sollte dieser gleichfalls auch von den Bürgern der Umlandgemeinden gewählt werden und in Angelegenheiten entscheiden, die nur die Kernstadt betreffen. Sollte den Bürgern der Umlandgemeinden gar das passive Wahlrecht zum Amt des Bürgermeisters eingeräumt werden, was sich aus dem Positionspapier des Städtetages nicht eindeutig ergibt, könnte im Extremfall sogar ein Bürger der Umlandgemeinde Bürgermeister des Stadtkreises und zugleich Bürgermeister der Kernstadt sein und die entsprechenden Entscheidungen treffen.

Gleichwohl dürfte selbst in dieser Konstellation dem Bürgermeister der Kernstadt noch ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau zugebilligt werden, weil er immerhin auch von den Bürgern der Kernstadt gewählt wurde und diese regelmäßig einen ganz erheblichen Anteil der Wahlberechtigten stellen werden.

### *e) Folgeprobleme*

Nicht verkannt werden soll, dass die Einführung von Stadtkreisen auch noch Folgeprobleme aufwirft. Sollte bei Umsetzung des Stadtkreismodells ein Landkreis vollständig aufgelöst werden, wie dies möglicherweise bei dem Rhein-Pfalz-Kreis der Fall sein könnte, würden seine Gemeinden voraussichtlich nicht vollständig einem, sondern mehreren Stadtkreisen zugeordnet werden. Als Konsequenz sind die Beschäftigten des Landkreises, sein Vermögen in Immobilien, beweglichen Sachen, Forderungen und Rechten sowie seine Verbindlichkeiten unter den Stadtkreisen aufzuteilen. Ein sachgerechter Aufteilungsmaßstab könnte dabei im Verhältnis der Einwohnerzahlen liegen, die von dem bisherigen Landkreis in die neuen Stadtkreise wechseln.

Verlöre ein Landkreis hingegen in Anwendung des Stadtkreismodells nur einen Teil seiner Gemeinden, bliebe er aber im Übrigen bestehen, wie dies etwa bei dem Landkreis Mainz-Bingen und anderen Landkreisen, die wie ein Kragen um eine Großstadt herumliegen, der Fall sein dürfte, könnte der Landkreis in zwei oder mehr nicht zusammenhängende Gebietsteile auseinandergerissen werden, was die kreisliche Identität schwächte und die ehrenamtliche Selbstverwaltung beeinträchtigte. Zudem verlöre ein solcher Landkreis seine potentiell wirtschaftsstärksten, weil großstadtnächsten, Gemeinden, was die Finanzierung seiner Aufgaben durch eine von den verbliebenen kreisangehörigen Gemeinden zu erhebende Umlage erschwerte.

Letztlich dürfte die landesweite Durchführung des Stadtkreismodells daher eine Reform der Landkreisebene nach sich ziehen, weil um Umlandgemeinden verminderte Landkreise für sich genommen nicht mehr lebensfähig erschienen und daher mit anderen Landkreisen zusammengeschlossen werden müssten.

## V. Regionsmodell

Eine weitere Möglichkeit zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik stellt das Regionsmodell dar. Dieses weist von seiner Struktur her (1.) gewisse Parallelen mit dem Stadtkreismodell, aber auch entscheidende Unterschiede auf, was seine verfassungsrechtliche Bewertung beeinflusst (2.).

### 1. Struktur des Regionsmodells

Das Regionsmodell ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kernstadt und die Umlandgemeinden in einem gemeinsamen Verband vereint werden, Region genannt. Beispiele sind der Regionalverband Saarbrücken<sup>80</sup>, die Region Hannover<sup>81</sup> und die Städteregion Aachen<sup>82</sup>. Diese Region wird Rechtsnachfolgerin des Landkreises, dem die kreisangehörigen Umlandgemeinden bislang angehörten. Die Gemeinsamkeit zum Stadtkreismodell liegt darin, dass die Kernstadt und die Umlandgemeinden nun ebenfalls organisatorisch verbunden sind, der entscheidende Unterschied aber darin, dass zusätzlich zu der Kernstadt und den Umlandgemeinden auch im Gebiet der Kernstadt noch eine weitere kommunale Ebene, nämlich die Region, existiert.

De facto läuft dieses Modell auf die Einkreisung der Kernstadt unter der anderen Bezeichnung „Regionalisierung“ hinaus.<sup>83</sup> Dabei können im Einzelnen die Kompetenzen zwischen der Kernstadt und der Region anders aufgeteilt sein als zuvor zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und dem Landkreis. Es ist insbesondere möglich, dass die Kernstadt im Falle der Regionalisierung mehr Kompetenzen behält als die Umlandgemeinden. Dies bedeutet, dass die Region also Aufgaben für die Umlandgemeinden erfüllt, für die im Gebiet der Kernstadt diese weiterhin selbst zuständig ist.

Üblicherweise finanziert sich eine Region durch eine Regionsumlage<sup>84</sup>, wobei Abstufungen in der Umlagebelastung der Kernstadt und der Umlandgemeinden danach erfolgen können, in welchem Ausmaß die Region Aufgaben für beide wahrnimmt.

Die demokratische Legitimation der Region erfolgt dadurch, dass die Bürger des Regionsgebietes nicht nur die jeweilige gemeindliche bzw. städtische Vertretungskörperschaft und den (Ober)Bürger-

---

<sup>80</sup> §§ 194 bis 218 Saarl. KSVG. Siehe dazu *Priebs / Schwarz*, DÖV 2008, S. 45, v.a. S. 49 ff.

<sup>81</sup> §§ 159 bis 167 NKomVG.

<sup>82</sup> §§ 1 bis 7 Aachen-Gesetz.

<sup>83</sup> Vgl. *Priebs / Schwarz*, DÖV 2008, S. 45.

<sup>84</sup> §146 Abs. 1 i.V.m. § 199 Nr. 2 Saarl. KSVG; § 2 Abs. 2 Aachen-Gesetz; § 166 Abs. 3 NKomVG.

meister wählen, sondern auch die Vertretungskörperschaft der Region, etwa „*Regionsversammlung*“<sup>85</sup> oder „*Städtereionstag*“<sup>86</sup> genannt, und den Hauptverwaltungsbeamten der Region, der bspw. als „*Regionspräsident*“<sup>87</sup> oder „*Städtereionsrat*“<sup>88</sup> bezeichnet wird.

## 2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Für die verfassungsrechtliche Bewertung ist zu beachten, dass das Regionsmodell näher am verfassungsrechtlichen Normalfall liegt als das Stadtkreismodell, denn es weist organisatorisch mit der Region eine flächendeckend nicht nur über den Umlandgemeinden, sondern auch über der Kernstadt liegende weitere kommunale Ebene auf, die unschwer als Gemeindeverband zu identifizieren ist.

Zudem könnten die Aufgaben unter den regionsangehörigen Städten und Gemeinden sowie zwischen diesen und der Region klar zugeordnet werden, und die Kernstadt erfüllte keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises für die Umlandgemeinden. Auch die Finanzierung der Region könnte, insbesondere bei einer je nach Umfang der Aufgabenerfüllung abgestuften Regionsumlage verfassungskonform gewährleistet werden. Hinsichtlich der demokratischen Legitimation träte auch nicht das bei dem Stadtkreismodell erörterte Problem auf, dass von den Bürgern der Umlandgemeinden gewählte Vertreter über ausschließliche Angelegenheiten der Kernstadt mitentschieden. Auch der für die gesamte Region zuständige Regionspräsident würde sowohl von den Bürgern der Kernstadt als auch der Umlandgemeinden gewählt.

Schließlich könnte durch die Regionalisierung einer bislang kreisfreien Stadt und den Zusammenschluss mit allen Gemeinden aus einem angrenzenden Landkreis zu einer Region auch vermieden werden, dass ein Landkreis seine wirtschaftsstärksten Umlandgemeinden verlöre. Allerdings würde die Aufspaltung eines Landkreises auch nach dem Regionsmodell nur unterbunden, wenn der gesamte Landkreis mit einer kreisfreien Stadt zusammengeschlossen würde. Grenzte ein Landkreis allerdings an mehrere kreisfreie Städte an, käme auch nach dem Regionsmodell die Aufteilung auf mehrere Regionen in Betracht mit den dann entstehenden Folgeproblemen der Aufteilung von Personal, Vermögen und Verbindlichkeiten des ehemaligen Landkreises.

Selbst wenn das Regionsmodell damit noch näher an herkömmlichen Strukturen kommunaler Organisation steht als das Stadtkreismodell und insofern als verfassungsrechtlich unangefochtener erscheint, bliebe doch bei diesem Modell der Nachteil bestehen, dass im neuzuordnenden Raum im Bereich der Kernstadt eine Verdoppelung der Verwaltungsstrukturen mit Stadtverwaltung und Regions-

---

<sup>85</sup> § 7 Abs. 2 Nr. 5 NKomVG.

<sup>86</sup> § 3 Abs. 2 Aachen-Gesetz.

<sup>87</sup> § 7 Abs. 2 Nr. 5 NKomVG.

<sup>88</sup> § 3 Abs. 2 Aachen-Gesetz.

verwaltung einträte. Dies erscheint bedenklich in einem Land wie Rheinland-Pfalz, das mit der Aufteilung auf Ortsgemeinde und Verbandsgemeinde im ländlichen Raum bereits ohnehin besonders viele kommunale Verwaltungsträger besitzt.

## VI. Kulturräummodell

Zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik könnte auch erwogen werden, Kulturräume nach sächsischem Vorbild zu schaffen (1.) und diese auf die spezifischen rheinland-pfälzischen Verhältnisse zu übertragen (2.).

### 1. Sächsische Kulturräume

In Sachsen sind bereits im Jahr 1994 sogenannte ländliche Kulturräume als sondergesetzliche Zweckverbände gebildet worden<sup>89</sup> mit Pflichtmitgliedschaft aller Landkreise<sup>90</sup>, wobei derzeit jeder ländliche Kulturräum zwei Landkreise umfasst<sup>91</sup>. Kreisangehörige Gemeinden mit der Funktion eines Oberzentrums können freiwillig Mitglied eines Kulturrums werden.<sup>92</sup> Daneben werden die verbliebenen drei kreisfreien Städte als urbane Kulturräume eingeordnet.<sup>93</sup> Dabei wurde durch das sächsische Kulturräumgesetz erstmals die Kulturförderung als eine kommunale Pflichtaufgabe durch den Landesgesetzgeber festgelegt. Die Kulturräume unterstützten die Träger kommunaler Kultur bei ihren Aufgaben von regionaler Bedeutung, wobei sie auch selbst Träger von Einrichtungen sein können.<sup>94</sup> Zur Finanzierung erhalten die Kulturräume Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich in Sachsen<sup>95</sup>, zudem erheben die ländlichen Kulturräume von ihren Mitgliedskommunen eine Kulturrumlage<sup>96</sup>.

### 2. Übertragung auf Rheinland-Pfalz?

In der vorliegenden Form könnten die Kulturräume nicht direkt auf die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz übertragen werden, um die dortige Stadt-Umland-Problematik zu lösen. Zunächst stellen die ländlichen Kulturräume Pflichtverbände dar, die aber nur geschaffen werden dürfen, um auch eine kommunale Pflichtaufgabe zu erfüllen. Vor der Einführung pflichtiger Kulturverbände stände daher die Entscheidung des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers, ob die kommunale Kulturförderung künftig

---

<sup>89</sup> Gesetz über die Kulturräume in Sachsen vom 20. Januar 1994, SächsGVBl. S. 175, neu bekannt gemacht am 18. August 2008, SächsGVBl. S. 539. Siehe dazu v. *Danwitz*, SächsVBl. 1994, S. 150 – 156; *Ossenbühl*, SächsVBl. 1994, S. 145 – 150; *Wiegand*, LKV 1994, S. 204 – 207.

<sup>90</sup> § 1 Abs. 3. S. 2 SächsKRG.

<sup>91</sup> Siehe die Anlage zum SächsKRG.

<sup>92</sup> § 7a SächsKRG.

<sup>93</sup> § 1 Abs. 4 SächsKRG.

<sup>94</sup> § 2 Abs. 2 SächsKRG.

<sup>95</sup> § 6 Abs. 1 SächsKRG i.V.m. § 21 SächsFAG.

<sup>96</sup> § 6 Abs. 3 SächsKRG.



in Rheinland-Pfalz eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe darstellen soll, was dann auch die Konnexitätsregelung<sup>97</sup> der rheinland-pfälzischen Landesverfassung auslöste. Selbst wenn der Gesetzgeber aber die Entscheidung trafe, die Kulturförderung zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe auszugestalten, würde die Trennung zwischen ländlichen und städtischen Kulturräumen zumindest keinen Ausgleich zwischen einer kreisfreien Kernstadt und dem kreisangehörigen Umland ermöglichen, das die kulturellen Einrichtungen der Kernstadt nutzte. Es wäre daher erforderlich, die Kulturräume in Rheinland-Pfalz anders zuzuschneiden und solche Räume zu bilden, die sowohl kreisfreie Städte als Landkreise umfassten. Unter diesen ergänzenden Voraussetzungen könnte die Bildung von Kulturräumen in Rheinland-Pfalz erwogen werden. Allerdings wäre zu bedenken, dass sich dadurch die Anzahl der kommunalen Träger in Rheinland-Pfalz noch weiter erhöhte, was unter Transparenzgesichtspunkten nicht zu befürworten ist. Zudem wären die Kompetenzen der Kulturräume mit dem Bezirksverband Pfalz<sup>98</sup> abzustimmen, der ebenfalls zahlreiche Zuständigkeiten im Kulturbereich wahrnimmt.

## VII. Zwischenergebnis

Die Stadt-Umland-Problematik könnte über gesetzliche Regelungen im Einzelfall oder in den allgemeinen Formen des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit angegangen werden. Das von dem rheinland-pfälzischen Städtetag skizzierte Stadtkreismodell ist insbesondere hinsichtlich der demokratischen Legitimation nicht frei von Bedenken, dürfte sich aber – bei entsprechender Ausgestaltung – letztlich als verfassungsgemäß erweisen. Die Bildung von Regionen bewegte sich in sichereren verfassungsrechtlichen Bahnen, verdoppelte aber Verwaltungsstrukturen im Bereich der Kernstadt. Kulturräume nach sächsischem Vorbild könnten nur unter erheblichen Modifikationen in Rheinland-Pfalz umgesetzt werden.

---

<sup>97</sup> Art. 49 Abs. 4 S. 2, Abs. 5 LV RP.

<sup>98</sup> Dazu sogleich im Abschnitt F.II. dieses Teilgutachtens.

## G. Höhere Kommunalverbände

Im Zuge einer Kommunal- und Verwaltungsreform können auch die höheren Kommunalverbände auf den Prüfstand geraten. Diese stellen die Antwort auf bestimmte landesorganisatorische Probleme dar (I.), wobei in Rheinland-Pfalz derzeit nur der Bezirksverband Pfalz besteht (II.).

### I. Problembeschreibung

Neben den Aufgaben der gemeindlichen und der kreislichen Ebene können in einem Land weitere Aufgaben im kulturellen Bereich, wie die Trägerschaft für ein Regionalmuseum und ein regionales Theater, im sozialen und Gesundheitssektor, wie die Trägerschaft für spezialisierte Krankenhäuser, oder in der Fort- und Weiterbildung im landwirtschaftlichen Bereich bestehen, welche die Leistungsfähigkeit eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt übersteigen, die aber nicht zwingend durch das Land selbst erfüllt werden müssen. Dafür können höhere Kommunalverbände geschaffen werden.

### II. Bezirksverband Pfalz

Im Land Rheinland-Pfalz besteht derzeit der Bezirksverband Pfalz (1.), der verfassungsrechtlich bewertet werden soll (2.).

#### 1. Struktur des Bezirksverbands Pfalz

Der Bezirksverband Pfalz umfasst die Landkreise und kreisfreien Städte des pfälzischen Landesteils, welche einst zum Land Bayern gehörten. Damit bestehen in der Pfalz zum Teil vier einander überlappende kommunale Ebenen, und zwar Ortsgemeinde, Verbandsgemeinde, Landkreis und Bezirksverband Pfalz, was für ein Land mit gut vier Millionen Einwohnern schon recht „stattlich“ erscheint. In Rheinland-Pfalz ist zudem die Besonderheit gegeben, dass mit dem Bezirksverband Pfalz lediglich in dem Landesteil Pfalz, nicht aber in den übrigen Landesteilen ein solcher höherer Kommunalverband existiert.

Organe des Bezirksverbands Pfalz sind der Bezirkstag und der Vorsitzende des Bezirkstags.<sup>99</sup> Der Verband finanziert sich durch eine von seinen Mitgliedern nach dem Vorbild der Kreisumlage erhobene Bezirksumlage.<sup>100</sup> Im Unterschied zu manch anderem höheren Kommunalverband wie etwa dem Landeswohlfahrtsverband Hessen<sup>101</sup> weist der Bezirksverband Pfalz durch die Direktwahl des Bezirkstages<sup>102</sup> eine unmittelbare demokratische Legitimation auf.

---

<sup>99</sup> § 4 BezO RP.

<sup>100</sup> § 12 BezO RP i.V.m. § 27 LFAG RP.

<sup>101</sup> § 5 Hess LWVG.

<sup>102</sup> § 5 Abs. 1 BezO RP.

## 2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Bezirksverbands Pfalz sticht zunächst positiv heraus, dass seine Vertretungskörperschaft unmittelbar demokratisch legitimiert, was dem Verband einen Legitimationsvorsprung im Vergleich zu höheren Kommunalverbänden in anderen Ländern<sup>103</sup> verschafft.

Merkwürdig und vor dem Hintergrund des Gebots der kommunalen Gleichbehandlung fragwürdig erscheint allerdings, dass ein solcher höherer Kommunalverband nur in der Pfalz, nicht aber in den übrigen Landesteilen besteht. Letztlich gewinnen damit die Wahlberechtigten in den pfälzischen Landkreisen und kreisfreien Städten einen Einfluss auf die Erledigung überkreislicher kommunaler Aufgaben, der in gleicher Form den Wahlberechtigten in den übrigen Landesteilen, in denen das Land Rheinland-Pfalz selbst diese Aufgaben erfüllt, nicht zukommt.

Allerdings sieht Art. 78 Abs. 2 LV RP ausdrücklich die Möglichkeit, nicht jedoch den Zwang für die Selbstverwaltung einzelner Landesteile vor, wobei gerade die Pfalz besonders hervorgehoben wird. Nimmt man die besondere historische Entwicklung der Pfalz aus einem bayerischen Kreis hinzu, steht der bisherige Rechtszustand mit der Landesverfassung in Einklang. Es wäre aber landesverfassungsrechtlich möglich, entweder in anderen Landesteilen vergleichbare höhere Kommunalverbände einzuführen oder den Bezirksverband Pfalz abzuschaffen. Würde der Verband aufgelöst, wären die von ihm bislang wahrgenommenen Aufgaben voraussichtlich dem Land Rheinland-Pfalz zu übertragen, weil ihre Wahrnehmung die Leistungsfähigkeit eines einzelnen Landkreises oder einer kreisfreien Stadt übersteigen dürfte.

## III. Zwischenergebnis

Der Bezirksverband Pfalz in seiner bisherigen Struktur ist verfassungsgemäß, selbst wenn dadurch die Pfalz anders behandelt wird als die übrigen Landesteile. Es wäre verfassungsrechtlich zulässig, auch im restlichen Land vergleichbare höhere Kommunalverbände zu schaffen oder den Bezirksverband Pfalz aufzulösen.

---

<sup>103</sup> Vgl. § 5 Hess LWVG für den Hessischen Landeswohlfahrtsverband; § 7b LVerbO NW für die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe.

## H. Gesamtergebnis des Teilgutachtens zu kommunalrechtlichen Fragen und Folgerungen

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat bei der geplanten Durchführung einer Kommunal- und Verwaltungsreform sowohl Vorgaben des Grundgesetzes als auch der im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehenden Europäischen Kommunalcharta wie der rheinland-pfälzischen Landesverfassung zu beachten. Die Regelungsdichte der Landesverfassung geht dabei über die bundesrechtlichen Regelungen hinaus. Gleichwohl bestehen deutliche Spielräume für verschiedene kommunalrechtliche Gestaltungen. (Ergebnis zu Abschnitt B.)

Werden den Kommunen neue Aufgaben übertragen, stärkt dies nach bisheriger Rechtslage den Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich zu der Vertretungskörperschaft. Umgekehrt schwächt der Entzug staatlicher Aufgaben vor allem den Hauptverwaltungsbeamten. Eine Einbeziehung der Vertretungskörperschaft in die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben sollte erwogen werden. Werden Selbstverwaltungsaufgaben entzogen, beeinträchtigt dies im kommunalen Organgefüge vornehmlich die Vertretungskörperschaft. Nach derzeitiger Rechtslage sind beschließende Ausschüsse nicht an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene beteiligt. Im Zuge einer Kommunal- und Verwaltungsreform könnte eine Einbindung dieser Ausschüsse allerdings in Betracht gezogen werden. Auf die Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene wirken sich die Übertragung und der Entzug staatlicher Aufgaben nach derzeitiger Rechtslage nicht aus. Es erscheint auch nicht ratsam, diese Instrumente direkter Demokratie auch auf die Erledigung staatlicher Angelegenheiten durch die Kommunen zu erstrecken. In finanzieller Hinsicht löst eine weitere Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen zwingend die Konnexitätsregelung mit Mehrbelastungsausgleich aus, während es bei einem Aufgabenentzug gesetzgeberischer Entscheidung überlassen bleibt, ob die den Kommunen zu gewährenden Mittel anteilig gekürzt werden sollen. (Ergebnis zu Abschnitt C.)

Das Grundgesetz und die rheinland-pfälzische Landesverfassung stehen der Festlegung einer gesetzlichen Mindesteinwohnerzahl für Ortsgemeinden nicht entgegen. Im Rahmen des ihm zukommenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums sollte der Landesgesetzgeber diesen Wert nicht zu niedrig ansetzen, um auf Dauer funktionsfähige kommunale Organe und eine wirksame Verwaltung auch auf Ortsgemeindeebene sicherzustellen. (Ergebnis zu Abschnitt D.)

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz können in Ausprägung ihrer verfassungsrechtlich geschützten Kooperationshoheit schon jetzt in verschiedenen rechtlichen Formen zusammenarbeiten. Solche Kooperationsformen erscheinen aber wegen der damit verbundenen schwächeren demokratischen Le-

gitimation nicht generell vorzugswürdig gegenüber dem Zusammenschluss von Kommunen zu größeren Einheiten. Der Landesgesetzgeber ist daher nicht gezwungen, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einen Vorrang von Kooperationslösungen vor Fusionen vorzusehen. (Ergebnis zu Abschnitt E.)

Die Stadt-Umland-Problematik könnte über gesetzliche Regelungen im Einzelfall oder in den allgemeinen Formen des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit angegangen werden. Das von dem rheinland-pfälzischen Städtetag skizzierte Stadtkreismodell ist insbesondere hinsichtlich der demokratischen Legitimation nicht frei von Bedenken, dürfte sich aber – bei entsprechender Ausgestaltung – letztlich als verfassungsgemäß erweisen. Die Bildung von Regionen bewegte sich in sichereren verfassungsrechtlichen Bahnen, verdoppelte aber Verwaltungsstrukturen im Bereich der Kernstadt. Kulturräume nach sächsischem Vorbild könnten nur unter erheblichen Modifikationen in Rheinland-Pfalz umgesetzt werden. (Ergebnis zu Abschnitt F.)

Der Bezirksverband Pfalz in seiner bisherigen Struktur ist verfassungsgemäß, selbst wenn dadurch die Pfalz anders behandelt wird als die übrigen Landesteile. Es wäre verfassungsrechtlich zulässig, auch im restlichen Land vergleichbare höhere Kommunalverbände zu schaffen oder den Bezirksverband Pfalz aufzulösen. (Ergebnis zu Abschnitt G.)



Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, 9. Mai 2018

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	-	Amtsblatt
Abs.	-	Absatz
AEUV	-	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfK	-	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift)
AktG	-	Aktiengesetz
Alt.	-	Alternative
Anm.	-	Anmerkung
Art.	-	Artikel
Az.	-	Aktenzeichen
Bay	-	Bayern, bayerisch
BayVBl.	-	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Bbg.	-	Brandenburg, brandenburgisch
Bd.	-	Band
ber.	-	berichtigt
BezO	-	Bezirksordnung
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
Brem.	-	Bremen, bremisch
BW	-	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
DÖV	-	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
EU	-	Europäische Union
EuGH	-	Europäischer Gerichtshof
FS	-	Festschrift
GBI.	-	Gesetzblatt
GemO	-	Gemeindeordnung
GG	-	Grundgesetz
GmbH	-	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	-	GmbH-Gesetz
GVOBl.	-	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hess.	-	Hessen, hessisch

Hmb.	-	Hamburg, hamburgisch
Hs.	-	Halbsatz
i.V.m.	-	in Verbindung mit
KAG	-	Kommunalabgabengesetz
Kap.	-	Kapitel
KommJur	-	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KomVG	-	Kommunalverfassungsgesetz
KomZG	-	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KRG	-	Kulturraumgesetz
KStZ	-	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	-	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KVG	-	Kommunalverfassungsgesetz
KWG	-	Kommunalwahlgesetz
LFAG	-	Landesfinanzausgleichsgesetz
LKO	-	Landkreisordnung
LKRZ	-	Landes- und Kommunalrechtszeitung (Zeitschrift)
LKV	-	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LS	-	Landessatzung
LV	-	Landesverfassung
LVerbO	-	Landschaftsverbandsordnung
LWVG	-	Landeswohlfahrtsverbandsgesetz
MV	-	Mecklenburg-Vorpommern, mecklenburg-Vorpommerisch
m.w.N.	-	mit weiteren Nachweisen
Nds.	-	Niedersachsen, niedersächsisch
NKomVG	-	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
Nr.	-	Nummer
NW	-	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NVwZ	-	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	-	Oberverwaltungsgericht
Rn.	-	Randnummer

RP	-	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
S.	-	Satz, Seite
Saarl.	-	Saarland, saarländisch
Sächs.	-	sächsisch
SächsVBl.	-	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SH	-	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
Slg.	-	Sammlung
StGH	-	Staatsgerichtshof
StuW	-	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
Thür.	-	Thüringen, thüringisch
u.a.	-	unter anderem
VGH	-	Verwaltungsgerichtshof



## Literaturverzeichnis

*Burgi, Martin*, Kommunalrecht, 5. Auflage, München, 2015

*Danwitz, Thomas von*, Zum Gesetz über die Kulturräume in Sachsen, SächsVBl. 1994, S. 150 – 156

*Geis, Max-Emanuel*, Kommunalrecht, 3. Auflage, München, 2014

*Jochum, Heike*, Der „Stadtkreis“: Ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte?, DÖV 2005, S. 632 - 638

*Lange, Klaus*, Kommunalrecht, Tübingen, 2013

*Ossenbühl, Fritz*, Kulturpflege als Pflichtaufgabe kommunaler Selbstverwaltung, SächsVBl. 1994, S. 145 – 150

*Priebs, Axel / Schwarz, Kyrill-Alexander*, Stadtverband – Stadtkreis – Regionalverband – Zur Reform der Verwaltungsstrukturen im Großraum Saarbrücken –, DÖV 2008, S. 45 - 53

*Sachs, Michael (Hrsg.)*, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage, München, 2014

*Schmidt, Thorsten Ingo*, Kommunale Kooperation, Tübingen, 2005

*Schmidt, Thorsten Ingo*, Kommunalrecht, 2. Auflage, Tübingen, 2014

*Wiegand, Bodo*, Das Gesetz über Kulturräume in Sachsen, LKV 1994, S. 204 – 207