



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2021

Nr. 5 Ortsbezirke in kreisfreien Städten – Wirtschaftlichkeit der Organisations- strukturen nicht immer gewährleistet

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 5 Ortsbezirke in kreisfreien Städten – Wirtschaftlichkeit der Organisationsstrukturen nicht immer gewährleistet

1 Allgemeines

Zur Förderung des örtlichen Gemeinschaftslebens können Gemeinden³¹⁶ Teile ihres Gebiets oder das gesamte Gebiet in Ortsbezirke einteilen.³¹⁷ Das kann sich zum Beispiel als sinnvoll erweisen für ehemals eigenständige Kommunen, die im Zuge von Eingemeindungen bei Territorialreformen ihre Selbstständigkeit, nicht jedoch ihre „Identität“, etwa aufgrund nach wie vor bestehender siedlungsstruktureller oder sonstiger örtlicher Besonderheiten, verloren haben. Insoweit dient der Fortbestand als Ortsbezirk dem partiellen Ausgleich des Verlusts der eigenen Gebietshoheit.

Organe der nicht rechtsfähigen Ortsbezirke sind grundsätzlich der Ortsbeirat und die Ortsvorsteher.³¹⁸ Die Ortsbeiräte sind in allen wichtigen Belangen, die den Ortsbezirk betreffen, vor Ratsentscheidungen zu hören. Zudem können ihnen Aufgaben wie einem Ratsausschuss übertragen werden.³¹⁹ Die Ortsvorsteher vertreten die Belange der Bezirke gegenüber den Gemeindeorganen. Ihnen können in Einzelfällen gesonderte Aufträge durch Bürgermeister sowie Beigeordnete erteilt und in geringem Umfang Verwaltungsaufgaben übertragen werden.³²⁰

Die Entscheidung über die Bildung von Ortsbezirken, die Zahl der Ortsbeiratsmitglieder sowie über die den Organen übertragenen Aufgaben obliegt dem Gemeinderat im Rahmen der verfassungsrechtlich eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie (Organisationshoheit).³²¹ Einrichtung und Abgrenzung der Bezirke sowie Mitgliederzahl der Ortsbeiräte sind in der Hauptsatzung zu regeln.³²²

Aus diesen Entscheidungen des Gemeinderats resultieren Aufwendungen, insbesondere Aufwandsentschädigungen der Organe, für Verwaltungsleistungen (zum Beispiel Sitzungsdienst) sowie ggf. für Personal zur Unterstützung der Ortsvorsteher. So fielen beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt für Aufwandsentschädigungen und Personal in „Ortsteilbüros“ fast 600.000 € jährlich an. In einer anderen kreisfreien Stadt erreichten die mit den Ortsbezirken verbundenen Aufwendungen 300.000 € jährlich.

Der Rechnungshof hat anlässlich von Turnusprüfungen bei kreisfreien Städten untersucht, ob insbesondere die Zahl der Ortsbezirke, die Größe der Ortsbeiräte, die Entschädigung der Organe und sonstige Leistungen Wirtschaftlichkeitsanforderungen³²³ genügen. Ergänzend hierzu wurden Vergleichsdaten ausgewertet. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen sind nachfolgend dargestellt.

³¹⁶ Das betrifft kreisfreie und große kreisangehörige Städte, verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden sowie Ortsgemeinden.

³¹⁷ § 74 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 GemO.

³¹⁸ § 74 Abs. 2 GemO. In Ortsbezirken mit bis zu 300 Einwohnern kann von der Wahl eines Ortsbeirats abgesehen werden (§ 74 Abs. 3 GemO).

³¹⁹ § 75 Abs. 2 GemO. Dies betrifft zum Beispiel Entscheidungen über die Nutzung öffentlicher Einrichtungen in den Ortsbezirken oder die Gestaltung örtlicher Veranstaltungen.

³²⁰ § 76 Abs. 2 GemO.

³²¹ Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 LV.

³²² §§ 74 Abs. 1 Satz 2, 75 Abs. 3 GemO.

³²³ § 93 Abs. 3 GemO. Hieran sind auch die kommunalen Beschlussgremien gebunden.

2 Zahl der Ortsbezirke – nicht „in Stein gemeißelt“

Die kreisfreien Städte hatten zwischen 0 und 19 Ortsbezirke gebildet:

Ortsbezirke der kreisfreien Städte		
Kreisfreie Stadt	Zahl der Ortsbezirke	Einwohnerzahl Ortsbezirke ³²⁴
Koblenz	8	23.668
Trier	19	108.785
Frankenthal (Pfalz)	4	10.619
Kaiserslautern	9	21.887
Landau in der Pfalz	8	13.413
Ludwigshafen am Rhein	10	175.699
Mainz	15	216.902
Neustadt an der Weinstraße	9	24.578
Pirmasens	7	8.251
Speyer	-	-
Worms	13	50.062
Zweibrücken	5	5.970
Insgesamt	107	659.834

In Ludwigshafen am Rhein, Mainz und Trier war das gesamte Stadtgebiet in Ortsbezirke eingeteilt; in den übrigen Städten betrafen die Ortsbezirke nur Teile des Gebiets.

66 der 107 Ortsbezirke (62 %) waren das Ergebnis von Eingemeindungen im Zuge der Verwaltungsreform in den Jahren 1969 bis 1974.³²⁵ Die ergänzend hierzu abgeschlossenen Eingemeindungsverträge³²⁶ sahen in aller Regel keine Befristung für den Status als Ortsbezirk vor.

29 Ortsbezirke gingen auf Eingemeindungen deutlich vor der Verwaltungsreform zurück. Zwölf Ortsbezirke waren nicht das Ergebnis von Eingemeindungen, sondern von Neugliederungen des vorhandenen Gemeindegebiets.

Bei der Einrichtung von Ortsbezirken steht den Kommunen grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zu. Dies gilt im Umkehrschluss auch für ihre Auflösung. Hierzu sieht § 74 Abs. 4 GemO vor, dass mit Inkrafttreten der Gemeindeordnung³²⁷ bestehende gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen zur Bildung von Ortsbezirken unwirksam geworden sind. Nach der Vorschrift sollen die Städte frei von früheren

³²⁴ Einwohner mit Hauptwohnsitz nach dem landeseinheitlichen Verfahren für das Meldewesen (Stand: 31. Dezember 2020 nach Angaben der jeweiligen Stadtverwaltungen).

³²⁵ Rechtsgrundlagen hierfür waren insbesondere: Viertes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 10. Januar 1969 (GVBl. S. 5), Fünftes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 1969 (GVBl. S. 62), Neuntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 28. Juli 1970 (GVBl. S. 302) sowie Vierzehntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972 (GVBl. S. 127).

³²⁶ Sog. Auseinandersetzungsverträge, vgl. § 125 Viertes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz.

³²⁷ Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 1973, GVBl. S. 419. § 74 GemO ist am 15. Dezember 1973 in Kraft getreten.

Bindungen über die Auflösung oder Neugliederung von Ortsbezirken entscheiden können.³²⁸

Die Bestimmung ist jedoch nach der Rechtsprechung einschränkend auszulegen für Ortsbezirke, die im Zuge der o. a. landesweiten Verwaltungsreform gebildet wurden. Deren Auflösung³²⁹ ist nur zulässig, wenn das ursprünglich mit der Ortsbezirksbildung verfolgte Ziel – Identitätswahrung der engeren örtlichen Gemeinschaft – seine Bedeutung verloren hat.³³⁰ Erst wenn Ortsbezirke ihre strukturelle Eigenständigkeit im Sinne einer örtlichen Gemeinschaft eingebüßt haben, liegen die Voraussetzungen vor, um über eine Auflösung zu entscheiden. Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt, dass eine Auflösung zum Beispiel dann möglich sei, wenn Ortsbezirke im Rahmen des Stadt-Umland-Modells siedlungsstrukturell in der Stadt „aufgehen“.

Nicht von diesen Einschränkungen betroffen ist hingegen die Auflösung von Ortsbezirken, deren Eingemeindung zeitlich deutlich vor dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung lag. So wurden beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt sechs Ortsbezirke im Jahr 1930 oder früher eingemeindet. In einer anderen Stadt schlossen sich drei Ortsbezirke im Jahr 1898 und vier weitere im Jahr 1942 mit der Stadt zusammen. Ein Vertrauensschutz auf ihren Fortbestand besteht aufgrund des erheblichen Zeitraums zwischen ihrer Bildung und dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung nicht mehr.

Gleiches dürfte für Ortsbezirke gelten, die nach der Gebietsreform ohne gesetzliche oder vertragliche Bindung, also lediglich aufgrund kommunalpolitischer Entscheidung, entstanden sind.³³¹

Gegen eine Verringerung der Zahl der Ortsbezirke wurde insbesondere eingewandt, dass diese wesentlich für eine bürgernahe Kommunalpolitik seien und zu einer Identifizierung der Einwohner mit der Stadt beitragen würden. Insbesondere die Ortsvorsteher seien erste Ansprechpartner für Einwohnerbelange. Eine Verringerung der Zahl der Ortsbezirke stehe dem Ansinnen einer Stärkung der kommunalen Basisarbeit entgegen.

Das wird nicht verkannt. Es ist auch durchaus nachvollziehbar, dass Ortsbezirke die Beteiligung der Einwohner am politischen Willensbildungsprozess fördern können. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass nicht selten die Einwohnerzahl der Ortsbezirke vergleichsweise gering ist. So hatten beispielsweise sechs der 19 Ortsbezirke der Stadt Trier weniger als 3.000 Einwohner. In der Stadt Worms traf das für sieben von 13 Ortsbezirken zu. Hingegen lag die Einwohnerzahl der zehn Ortsbezirke der Stadt Ludwigshafen am Rhein zwischen fast 6.000 und über 33.000 Einwohnern.

Es ist davon auszugehen, dass wenige – und dafür einwohnerstärkere – Ortsbezirke ihre Belange in der politischen Diskussion besser und mit stärkerem Gewicht vertreten können als einwohnerschwache Bezirke. Darüber hinaus gelingt es offenbar Städten mit einer eher geringen Zahl an Ortsbezirken oder auch der Stadt Speyer ohne Ortsbezirke eine bürgernahe Kommunalpolitik ohne nachteilige Folgen zu gewährleisten.

³²⁸ Vgl. hierzu Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 7/1884, S. 94. Nach Inkrafttreten des Gesetzes eingerichtete Ortsbezirke unterliegen nicht dieser Übergangsregelung.

³²⁹ Damit ist eine Auflösung gegen den Willen des jeweiligen Ortsbeirats gemeint.

³³⁰ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 9. November 1999 – 7 C 10881/99, juris Rn. 36 ff.

³³¹ Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 13/5050 (Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage). Diese Konstellation tritt insbesondere dann auf, wenn Ortsbezirke nicht das Ergebnis von Eingemeindungen sind, sondern im bestehenden Gebiet neu eingerichtet oder neu zugeschnitten werden.

Dessen ungeachtet ist es überall dort, wo Ortsbezirke ihre strukturelle Eigenständigkeit ganz oder überwiegend eingebüßt haben, zumindest fraglich, ob zusätzlich zum Stadtrat eine gesonderte Vertretung ihrer Interessen erforderlich ist.

Ferner sollte nicht übersehen werden, dass die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte in aller Regel von noch überschaubarer Größenordnung sind und folglich Problem- und Interessenlagen von Stadtteilen und deren Einwohnern durch direkte Ansprache der Verwaltung oder auch örtlicher Ratsmitglieder ohne Vermittlung durch Gremien eines Ortsbezirks zugänglich sein dürften. Des Weiteren bietet die Gemeindeordnung eine Reihe von Möglichkeiten³³², um Anliegen von Einwohnern und Bürgern zu erkennen und in die gemeindliche Willensbildung einzubringen, so dass es nicht zwingend einer Vermittlung solcher Anliegen durch die Organe des Ortsbezirks bedarf.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, bei einigen kreisfreien Städten über die Auflösung von Ortsbezirken zu befinden. Im Falle von Ortsbezirken, die nicht das Ergebnis von Eingemeindungen im Zuge der Verwaltungsreform waren, könnten die Städte im eigenen Ermessen hierüber entscheiden. Dies dürfte 41 der 107 Ortsbezirke (38 %) betreffen. Ferner sollte der Verzicht auf Ortsbezirke auch in den Fällen geprüft werden, in denen diese aufgrund der Entwicklung ihre siedlungsstrukturelle Eigenständigkeit eingebüßt haben.

Nach dem Ergebnis der überschlägigen Prüfung bei zwei kreisfreien Städten wäre annähernd jeweils eine Halbierung der Zahl an Ortsbezirken möglich gewesen. Die dadurch erreichbaren Aufwandminderungen waren mit überschlägig 85.000 € bzw. 158.000 € jährlich anzunehmen.

3 Größe der Ortsbeiräte – deutliche Unterschiede im Städtevergleich

Die Ortsbeiräte hatten je Stadt zusammen zwischen 36 und 253 Mitglieder:³³³

Größenvergleich der Ortsbeiräte der kreisfreien Städte			
Kreisfreie Stadt	Ortsbezirke	Mitgliederzahl Ortsbeiräte insgesamt	Mitglieder je Ortsbeirat
Koblenz	8	66	5, 7, 9, 11
Trier	19	253	9, 11, 13, 15
Frankenthal (Pfalz)	4	36	9
Kaiserslautern	9	135	15
Landau in der Pfalz	8	104	11, 15
Ludwigshafen am Rhein	10	122	7, 11, 15
Mainz	15	195	13
Neustadt an der Weinstraße	9	111	9, 11, 13, 15
Pirmasens	7	59	7, 9
Worms	13	149	9, 11, 15
Zweibrücken	5	63	11, 15

³³² §§ 16 ff. GemO (Einwohnerversammlung, Fragestunde, Anregungen und Beschwerden an den Gemeinderat, Einwohnerantrag sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid).

³³³ Lediglich in der Hauptsatzung der Stadt Trier waren Einwohnerzahlen angegeben, nach denen sich die Mitgliederzahl richtete. In allen anderen Hauptsatzungen waren die Mitgliederzahlen unmittelbar festgelegt.

Auf die kreisfreien Städte entfielen somit 1.293 der landesweit 3.200 Mandatsträger³³⁴ in den rheinland-pfälzischen Ortsbezirken.

Von den 107 Ortsbezirken dieser Städte hatten

- 35 jeweils 15 Mitglieder (32,7 %),
- 22 jeweils 13 Mitglieder (20,6 %),
- 26 jeweils 11 Mitglieder (24,3 %),
- 15 jeweils 9 Mitglieder (14,0 %),
- 8 jeweils 7 Mitglieder (7,5 %) und
- ein Ortsbezirk 5 Mitglieder (0,9 %).

Die Mitgliederzahl von Ortsbeiräten soll mindestens drei, höchstens 15 Mitglieder betragen.³³⁵ Auch wenn über diesen Rahmen hinaus keine weiteren Beschränkungen bestehen, unterliegt die Festlegung der Mitgliederzahl dem kommunalen Wirtschaftlichkeitsgebot. Vor diesem Hintergrund ist es daher in Frage zu stellen, wenn vergleichsweise hohe Mitgliederzahlen mit einer niedrigen Einwohnerzahl³³⁶ der Ortsbezirke einhergehen. So wurde zum Beispiel in der Stadt Landau in der Pfalz die Höchstzahl schon in Ortsbezirken mit zuletzt³³⁷ knapp über 1.500 Einwohnern erreicht, in Zweibrücken sogar bei weniger als 1.500 Einwohnern. In Kaiserslautern hatten sämtliche neun Ortsbeiräte (Ortsbezirke mit 1.150 bis etwa 3.600 Einwohnern) jeweils 15 Mitglieder. Dagegen waren in Ludwigshafen am Rhein 15 Mitglieder in der Hauptsatzung für sechs Ortsbezirke festgelegt, deren Einwohnerzahl zwischen 16.500 und 33.100 betrug.

Ortsbeiräte mit 15 Mitgliedern erreichten eine Besetzung, die zumindest näherungsweise der von Ausschüssen nach § 44 Abs. 1 GemO entsprach. Das war jedoch im Hinblick auf die zumeist umfassenderen Zuständigkeiten der Ausschüsse nicht sachgerecht.

Die Unterschiede zwischen den Kommunen bei der Besetzung der Ortsbeiräte werden insbesondere anhand des nachfolgenden Vergleichs deutlich:

³³⁴ Die Gesamtzahl der Mandatsträger wurde Veröffentlichungen des Statistischen Landesamts zu den Ergebnissen der Kommunalwahlen 2019 entnommen (<https://www.wahlen.rlp.de/de/kw/wahlen/>).

³³⁵ § 75 Abs. 3 GemO.

³³⁶ Einwohner mit Hauptwohnsitz.

³³⁷ Stand 31. Dezember 2020.

Rechnerische „Repräsentationsquoten“ im Vergleich		
Kreisfreie Stadt	Einwohner	
	je Ortsbeiratsmitglied ³³⁸	je Ratsmitglied ³³⁹
Koblenz	359	2.024
Trier	430	1.947
Frankenthal (Pfalz)	295	1.119
Kaiserslautern	163	1.796
Landau in der Pfalz	129	1.078
Ludwigshafen am Rhein	1.441	2.929
Mainz	1.113	3.617
Neustadt an der Weinstraße	222	1.234
Pirmasens	140	927
Worms	336	1.667
Zweibrücken	95	851

Zwar können Ortsbeiräte in Ortsbezirken mit vergleichsweise wenigen Einwohnern auch bei geringer Mitgliederzahl nicht annähernd „Repräsentationsquoten“ wie etwa in Ludwigshafen am Rhein oder Mainz erreichen. Das schließt jedoch nicht aus, im Sinne wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns die Notwendigkeit der Mitgliederzahl zu überprüfen. Bestehende „Schief lagen“ werden auch sichtbar durch den Vergleich zwischen „Repräsentationsquoten“ der Ortsbeiräte mit denen der Stadträte.

Eine Stadt teilte mit, sie habe sich bei der Mitgliederzahl der Ortsbeiräte näherungsweise an der Zahl der Ratsmitglieder nach § 29 Abs. 2 GemO orientiert, die den Ortsbezirken zustände, wenn es sich um eigenständige Ortsgemeinden handeln würde. Dieser Maßstab ist nicht sachgerecht, da Ortsgemeinden wesentlich mehr und andere Aufgaben haben als Ortsbezirke.

Im Ergebnis wäre es vertretbar, insbesondere in einwohnerschwachen Ortsbezirken eine geringere Mitgliederzahl der Ortsbeiräte in der Hauptsatzung festzulegen. Mit einer Reduzierung gingen Einsparungen bei der Aufwandsentschädigung sowie beim Betreuungsaufwand durch die Verwaltung einher. In einer kreisfreien Stadt wären allein bei den Aufwandsentschädigungen überschlägige Aufwandminderungen von 55.000 €, in einer anderen Stadt von immer noch 22.000 € jährlich möglich gewesen.

4 Aufwandsentschädigung für Ortsvorsteher – Angemessenheit überprüfen

Die 107 Ortsvorsteher³⁴⁰ erhielten Aufwandsentschädigungen. Deren Höhe bemisst sich nach dem Monatsbetrag der Aufwandsentschädigung, den ehrenamtliche Ortsbürgermeister in Ortsgemeinden mit vergleichbaren Einwohnerzahlen erhalten. Sie darf für Ortsvorsteher in kreisfreien Städten höchstens 80 % hiervon betragen.³⁴¹ Regelungen sind in der Hauptsatzung zu treffen.³⁴²

³³⁸ Einwohnerzahl Ortsbezirke : Mitgliederzahl Ortsbeiräte.

³³⁹ Einwohnerzahl Stadt : Mitgliederzahl Stadtrat.

³⁴⁰ Je Ortsbezirk sind ein oder zwei Stellvertreter aus der Mitte des Ortsbeirats zu wählen (§ 76 Abs. 1 Satz 2 GemO). Insgesamt waren 144 Stellvertreter ernannt.

³⁴¹ §§ 14 Abs. 1, 12 Abs. 1 Satz 1 KomAEVO.

³⁴² § 2 KomAEVO.

In den Städten betrug die Entschädigung insgesamt 1,3 Mio. € jährlich ohne diejenige der Stellvertreter. Sie lag zwischen 27,5 % und 80 % der Aufwandsentschädigung, die ein Ortsbürgermeister nach der Einwohnerzahl des jeweiligen Ortsbezirks im Fall einer selbstständigen Ortsgemeinde erhalten würde. Je Einwohner fielen rechnerisch zwischen 1 € und fast 8 € jährlich an Aufwandsentschädigungen für Ortsvorsteher an:

Jährliche Aufwandsentschädigung für Ortsvorsteher im Vergleich			
Kreisfreie Stadt	Aufwandsentschädigung - % -	Summe für alle Ortsvorsteher ³⁴³ - € -	Betrag je Einwohner ³⁴⁴ - € -
Koblenz	40,0	58.992	2,49
Trier	27,5	145.005	1,33
Frankenthal (Pfalz)	50,0	37.776	3,56
Kaiserslautern	30,0	49.500	2,26
Landau in der Pfalz	60,0	80.071	5,97
Ludwigshafen am Rhein	50,0	164.302	0,94
Mainz	80,0	341.248	1,57
Pirmasens	60,0	65.788	7,97
Neustadt an der Weinstraße	65,0	109.800	4,47
Worms	75,0	214.389	4,28
Zweibrücken	40,0	29.000	4,86

Nach der Gemeindeordnung führen Ortsvorsteher den Vorsitz im Ortsbeirat³⁴⁵ und vertreten die Belange des Ortsbezirks gegenüber den Gemeindeorganen.³⁴⁶

Neben diesen gesetzlich bestimmten Aufgaben können ihnen in Einzelfällen bestimmte Aufträge erteilt werden.³⁴⁷ Zudem soll die Befugnis zur Ausstellung von Bescheinigungen übertragen werden, soweit keine Verwaltungsstellen im Sinne von § 77 GemO eingerichtet sind.³⁴⁸

Im Ergebnis ist der Aufwand der Ortsvorsteher insbesondere abhängig von

- der Einwohnerzahl des Ortsbezirks,
- dem Umfang der in Einzelfällen übertragenen Aufgaben³⁴⁹ sowie
- den Aufgaben der Ortsbeiräte.³⁵⁰

Die vorstehende Tabelle liefert zusammen mit den auf Seite 109 dargestellten Daten erste Anhaltspunkte, um die Angemessenheit der Aufwandsentschädigung zu beurteilen. So unterschieden sich zum Beispiel in den Städten Koblenz, Kaiserslautern

³⁴³ Nach Angaben der Verwaltungen. Zum Teil handelte es sich um Planzahlen.

³⁴⁴ Einwohnerzahl (Hauptwohnsitz) der Ortsbezirke.

³⁴⁵ § 75 Abs. 5 Satz 1 GemO.

³⁴⁶ § 76 Abs. 2 Satz 1 GemO.

³⁴⁷ § 76 Abs. 2 Satz 2 GemO. Das gilt beispielsweise im Zusammenhang mit Ehrungen oder sonstigen Repräsentationsaufgaben.

³⁴⁸ § 76 Abs. 2 Satz 3 GemO.

³⁴⁹ Dies war nicht Gegenstand der Erhebungen.

³⁵⁰ Je mehr oder je umfangreichere Aufgaben den Ortsbeiräten obliegen, umso größer ist zum Beispiel der Aufwand der Ortsvorsteher für Vorbereitung der Beratung und Beschlussfassung der Ortsbeiräte.

und Neustadt an der Weinstraße Einwohnerstärke und Anzahl der Ortsbezirke³⁵¹ nur vergleichsweise geringfügig. Zugleich wich die „Belastung“ je Einwohner durch Aufwandsentschädigungen für Ortsvorsteher im Fall der Stadt Neustadt an der Weinstraße deutlich nach oben von derjenigen der beiden anderen Städte ab. Das lässt sich somit – bei ansonsten vergleichbaren Strukturen – auf den gewährten Entschädigungssatz zurückführen. Dieser war in Neustadt an der Weinstraße mit 65 % deutlich höher als in Koblenz und Kaiserslautern mit 40 % bzw. 30 %.

Die Stadträte entscheiden im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens über die Höhe der Aufwandsentschädigung der Ortsvorsteher. Dabei bietet es sich an, auch die Festlegungen von Kommunen mit vergleichbarer Struktur der Ortsbezirke in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und größere Unterschiede zwischen den einwohnerbezogenen Kosten der Entschädigungszahlungen auf ihre Ursachen zu untersuchen. Bei der Festlegung der Entschädigung sollten auch haushaltswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden.³⁵²

5 Budgets für Ortsbeiräte und Ortsvorsteher – auf das Notwendige begrenzen

Einige Städte hatten den Ortsbeiräten und/oder den Ortsvorstehern Budgets zugewiesen. Diese konnten sie entweder aufgrund eigenständiger Entscheidung verwenden oder ihnen stand ein Vorschlagsrecht bezüglich der Mittelverwendung zu. Die Beträge wurden in der Regel für Beschaffungen, Unterhaltungsmaßnahmen und kleinere Investitionen verwendet. Zum Teil wurden aus den Budgets Repräsentationsaufwendungen und Aufwendungen für Veranstaltungen finanziert.

Die Zuweisung solcher Budgets ist im Hinblick auf die Aufgabenstellung der Ortsbeiräte und Ortsvorsteher nicht verpflichtend, aber auch nicht ausgeschlossen. Es begegnet jedoch Wirtschaftlichkeitsbedenken, wenn mit der Planung und Abwicklung der Budgets nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand verbunden ist und die Mittelanspruchnahme deutlich hinter den geplanten Ansätzen zurückbleibt. So hatte der Stadtrat einer kreisfreien Stadt den Ortsbeiräten im Umfang von jährlich 400.000 € ein Vorschlagsrecht für Maßnahmen zur Erhaltung und Bewahrung der örtlichen Infrastruktur im jeweiligen Ortsbezirk eingeräumt. Um die Maßnahmen abzuwickeln (Realisierbarkeit fachlich beurteilen, Schriftverkehr führen, Bescheide erteilen, Umsetzung überwachen, Mittel auszahlen und Berichte erstellen), war allein in einem Amt eine Vollzeitkraft mit 60 % ihrer Arbeitszeit gebunden. Tatsächlich wurde das Budget durchschnittlich lediglich etwa zur Hälfte ausgeschöpft.

Die Stadtverwaltung hatte zur Aufwandminderung aufgrund von Empfehlungen des Rechnungshofs eine Reduzierung des Budgets um 100.000 € jährlich vorgeschlagen. Dem kam jedoch der Stadtrat nicht nach.

6 Personal der Ortsvorsteher – Ausstattung zum Teil überzogen

Ein Teil der Städte setzte in den Ortsbezirken stundenweise beschäftigtes Verwaltungspersonal zur Unterstützung der Ortsvorsteher ein. Dies betraf zum Beispiel Schreibarbeiten, die Protokollierung von Ortsbeiratssitzungen, vorbereitende Tätigkeiten bei Repräsentationsterminen (wie etwa die Beschaffung von Geschenken) sowie die Mitwirkung bei der Organisation örtlicher Veranstaltungen. Daneben waren den Kräften zudem noch Bürgerserviceaufgaben zugewiesen, wie zum Beispiel die Entgegennahme von Anträgen und die Ausgabe von Formularen. In drei kreisfreien Städten, in denen hierzu Daten vorlagen, standen Arbeitszeiten zwischen 1,5 Vollzeitkräften und 3,5 Vollzeitkräften zur Verfügung.³⁵³

³⁵¹ Und damit auch Anzahl der Ortsvorsteher.

³⁵² Zur Zulässigkeit vgl. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10. Januar 1990 – 2 A 88/89, juris Rn. 24.

³⁵³ Insgesamt und nicht je Ortsbezirk.

Es ist durchaus praktikabel, in begrenztem Umfang in den Ortsbezirken Personal für Aufgaben vorzuhalten, für deren dezentrale Erledigung organisatorische oder Servicegründe sprechen. Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs bestand für Aufgaben mit Bürgerservicebezug zumeist nur ein vergleichsweise geringer Bedarf, so dass die Arbeitszeit überwiegend auf Assistenztätigkeiten für die jeweiligen Ortsvorsteher entfiel. Deren Umfang war jedoch nicht immer sachgerecht bemessen.

So hatte beispielsweise eine kreisfreie Stadt die Personalausstattung anhand eines einwohnerunabhängigen Grundbedarfs, einwohnerabhängiger Arbeitszeitwerte (wöchentliche Stunden je 1.000 Einwohner) und mittels Zuschlägen für die Erstellung von Niederschriften von Ortsbeiratssitzungen außerhalb der Öffnungszeiten der „Ortsteilverwaltungen“ bestimmt. Tatsächlich war der einwohnerbezogene Wert zu großzügig bemessen, so dass einwohnerstärkere Ortsbezirke eine Personalausstattung erhielten, für die kein Bedarf erkennbar war. Zudem konnten Niederschriften überwiegend während der Öffnungszeiten gefertigt werden, weshalb der Zuschlag überhöht war. Dass die Werte zu großzügig bemessen waren, zeigte außerdem der interkommunale Vergleich. So blieb in einer anderen kreisfreien Stadt die tatsächliche Personalausstattung mit Bürokräften in den Ortsbezirken um die Hälfte hinter derjenigen zurück, die sich bei Anwendung der Werte ergeben hätte.³⁵⁴

Ortsvorstehern können nur in begrenztem Umfang administrative Aufgaben übertragen werden. Dies wirkt sich auf den Bedarf an Assistenzkräften aus. Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass einige Städte gänzlich ohne Verwaltungspersonal in den Ortsbezirken auskamen.

³⁵⁴ Es gab keine Anhaltspunkte, wonach die dortige Personalausstattung nicht auskömmlich war.