

## **TEIL II**

# **Funktionen, Aufgaben und Zuständigkeiten von Ortschaftsrat, Ortsvorsteher und örtlicher Verwaltung**

### **1. Ortschaftsrat**

Der Ortschaftsrat hat die auf die Ortschaft bezogenen Interessen der Bürger, die in der Ortschaft wohnen, zu vertreten; er ist, wie auch der Ortsvorsteher, obligatorisches Gremium in der Ortschaft. Die Mitglieder sind als Kollegialorgan die ortsnahen Sachwalter der Interessen der Ortschaft und unmittelbare Ansprechpartner der Bürger. Nach außen wird die Ortschaft ausschließlich durch den Ortsvorsteher vertreten. Einzelne Ortschaftsräte haben nur in den Sitzungen unmittelbare Einwirkungsrechte. Im Rahmen von Antragsinitiativen bei Akteneinsicht usw. gelten die Regelungen der Gemeindeordnung für Gemeinderäte. Auf die festgelegten Quoren wird hingewiesen. Über diese politische Funktion hinaus hat der Ortschaftsrat auch wichtige Funktionen in der Verwaltung. Zu den wichtigsten Funktionen zählt ohne Frage die sachgerechte Interessenvertretung für die Ortschaft. Bei der Beschlussfassung hat der Ortschaftsrat dabei auch die Belange der Gesamtgemeinde, auf deren Wohl er ebenfalls verpflichtet ist, mit zu berücksichtigen!

Kraft Gesetzes sind dem Ortschaftsrat zunächst nur beratende Zuständigkeiten zugewiesen. Dazu zählt insbesondere die Beratung der örtlichen Verwaltung (§ 70 GemO). In allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, hat das Gremium ein Vorschlagsrecht. Von besonderer Bedeutung ist das Anhörungsrecht über alle wichtigen, die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten, das bereits die Gemeindeordnung zwingend vorschreibt. Dem Ortschaftsrat steht jedoch auch ein umfassendes Informationsrecht zu. Er kann sich mit allen von der örtlichen Verwaltung zu bearbeitenden Angelegenheiten befassen. Im Vergleich zum Gemeinderat, der sich nur zum Zwecke der ihm zustehenden Kontrolle informieren darf, steht dem Ortschaftsrat auch das Recht der Willensbeeinflussung durch

Beratung und Empfehlung der örtlichen Verwaltung zu. Darüber hinaus können vom Gemeinderat auf den Ortschaftsrat durch die Hauptsatzung Entscheidungsrechte übertragen werden.

### **1.1 Anhörungsrecht**

Gegenstand der Anhörung sind die wichtigen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen (§ 70 Abs. 1 GemO). Dies sind vor allem solche Angelegenheiten, die erhebliche Auswirkungen auf das örtliche Gemeinschaftsleben haben, aber nur für den Bereich der Ortschaft von besonderer Bedeutung sind. Dass die Entscheidung über eine bestimmte Angelegenheit auch Auswirkungen auf die Ortschaft haben könnte, ist für das Anhörungsrecht noch nicht allein ausreichend. Die Belange der Ortschaft müssen vielmehr ganz konkret tangiert sein.

#### **Katalog für wichtige Angelegenheiten**

Mögliche wichtige Angelegenheiten, zu denen der Ortschaftsrat zu hören ist, wenn die Ortschaft davon betroffen ist:

- Planung, Veränderung und Gestaltung des Ortsbilds;
- personelle Veränderungen in der örtlichen Verwaltung;
- Unterhaltung und Nutzung örtlicher Verwaltungsgebäude;
- Betrieb und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen, wie z. B. öffentlicher Personennahverkehr, Internetversorgung, Kläranlagen, Wasserversorgung u. a.;
- Unterhaltung, Nutzung, Bau und Betrieb von Park- und Sportanlagen;
- Benennung von Straßen, Wegen und Plätzen;
- Unterhaltung, Nutzung, Bau und Betrieb von Erholungseinrichtungen;
- Änderung der Hauptsatzung, durch die die Ortschaft unmittelbar berührt wird, z. B. Neuverteilung der Sitze im Gemeinderat im Rahmen der unechten Teilortswahl;
- Errichtung oder wesentliche Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Gemeindestraßen und Wirtschaftswege;
- Bewirtschaftung des Gemeindewaldes;
- Förderung des örtlichen Vereinslebens;

- Unterhaltung und Vermietung oder Verpachtung von Einrichtungen (Jugendfreizeitstätten, Kindergärten, Heimatmuseum, öffentliche Bibliothek, Sporteinrichtungen);
- Veranschlagung der Haushaltsmittel für die die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten;
- Bestimmung und wesentliche Änderungen der Zuständigkeiten sowie die evtl. Aufhebung der örtlichen Verwaltung;
- Aufstellung, wesentliche Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, die Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen, Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz und Förderprogramme für den ländlichen Raum;
- Friedhof- und Bestattungswesen;
- Verwaltung der Jagdgossenschaft einschließlich Jagdverpachtung;
- Beeinträchtigungen oder Auswirkungen bei sonstigen Angelegenheiten, z. B. überörtliche Verkehrsplanungen, Windkraftanlagen, Emissions- und Immissionsanlagen, durch die die Bewohner der Ortschaft beeinträchtigt werden können.

Es ist zur Verdeutlichung der gesetzlichen Anhörungsverpflichtung empfehlenswert, diesen oder einen daran orientierten Katalog wichtiger Angelegenheiten, zu denen der Ortschaftsrat zu hören ist, in die Hauptsatzung aufzunehmen.

### **Grundsätze für die Anhörung**

Im Interesse der Ortschaft und zur Vermeidung unnötiger Differenzen soll das Anhörungsrecht nicht restriktiv, sondern weit ausgelegt werden. Die Anhörung des Ortschaftsrats ist so rechtzeitig durchzuführen, dass die Beschlüsse des Ortschaftsrats noch Einfluss auf die Entscheidung der zuständigen Gemeindeorgane haben können.

Durch die Anhörung dürfen bestimmte Fristen nicht überschritten werden. Beispiel hierfür ist zur Sicherung der Planungshoheit der Gemeinde die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 Baugesetzbuch. Infolge der Änderung des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ist zu beachten, dass die Entscheidung

über das Einvernehmen gemäß § 36 Abs. 2 Baugesetzbuch innerhalb von zwei Monaten zu treffen ist.

Wurde in der Hauptsatzung das gemeindliche Einvernehmen auf den Bürgermeister übertragen, entfällt grundsätzlich auch die Anhörung des Ortschaftsrats. Sicherergestellt werden sollte dann, dass der Ortschaftsrat rechtzeitig vor Fristablauf über die Entscheidung informiert wird.

## **1.2 Unterlassung der Anhörung als wesentlicher Verfahrensfehler**

Der Beschluss des Ortschaftsrats, mit dem er bei einer Anhörung Stellung nimmt, ist zwingend zum Beratungsgegenstand der Sitzung des Gemeinderats oder seiner beschließenden Ausschüsse zu machen. Auch beratenden Ausschüssen sollte das Beratungsergebnis des Ortschaftsrats zur Vermeidung der bereits dargestellten Konsequenz (evtl. nochmalige Beratung des Ausschusses, wenn der Ortschaftsrat zu einem anderen Ergebnis gekommen war) rechtzeitig vor deren Sitzungen zur Kenntnis gebracht werden. Die Stellungnahme des Ortschaftsrats muss in vollem Wortlaut einschließlich einer evtl. Begründung rechtzeitig mitgeteilt werden. Der Ortsvorsteher kann und sollte an den Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen und dabei die Stellungnahme des Ortschaftsrats weiter erläutern. Hierfür ist dem Ortsvorsteher, wenn dieser dies für erforderlich hält, auch wiederholt das Wort zu erteilen.

Gemeinderat, beschließende und beratende gemeinderätliche Ausschüsse sowie der Bürgermeister sind jeweils zur Prüfung der Stellungnahme des Ortschaftsrats verpflichtet. Das jeweils zuständige Gemeindeorgan (Gemeinderat, Bürgermeister oder Oberbürgermeister) muss nach Abwägung weiterer Interessen nicht im Sinne der Stellungnahme des Ortschaftsrats entscheiden. Aufgrund der hervorgehobenen Stellung des Ortschaftsrats innerhalb der Gesamtgemeinde kann dieses Gremium dann jedoch erwarten, dass der Gemeinderat und seine Ausschüsse den Beschluss des Ortschaftsrats nicht nur durch eine abweichende Sachentscheidung überstimmen, sondern dass in einem solchen Falle auch ein ausdrücklicher

Beschluss zu der Stellungnahme des Ortschaftsrats gefasst wird. Der Bürgermeister als zuständiges Gemeindeorgan hat dem Ortschaftsrat über die Verwaltung das Ergebnis der Prüfung und die getroffene Entscheidung mitzuteilen.

### **Auswirkungen unterlassener Anhörung**

Das Unterlassen der vorgeschriebenen Anhörung, aus welchen Gründen auch immer, stellt einen wesentlichen Verfahrensfehler dar, der einen vom Gemeinderat gefassten Beschluss rechtswidrig macht. Der Gemeinderat kann deshalb eine Erörterung und Beschlussfassung über einen derartigen Beratungspunkt ablehnen; er kann aber auch evtl. gefasste Beschlüsse rückgängig machen, wenn sie noch nicht vollzogen sind. Auch der Bürgermeister müsste in einem solchen Falle eingreifen und den Beratungspunkt entweder zurückziehen oder einem evtl. Beschluss widersprechen, weil er rechtswidrig ist. Denkbar wäre auch eine Beanstandung des Beschlusses durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Ein durch den Beschluss Betroffener kann, wenn aufgrund dieser Entscheidung ein Verwaltungsakt ergangen ist, Widerspruch und Klage gegen den Verwaltungsakt erheben. Weitere Konsequenzen könnten die Einlegung einer Dienstaufsichtsbeschwerde mit dem Antrag auf Beanstandung durch die Rechtsaufsichtsbehörde sein. Unabhängig von diesen möglichen Rechtswirkungen hat auch der Ortschaftsrat Anfechtungsmöglichkeiten. Er kann die Behandlung des Gegenstandes – auch wenn der Gemeinderat schon zuvor ohne Einschaltung des Ortschaftsrats entschieden haben sollte – eine Behandlung und Information des Ortschaftsrats nach § 72 i. V. mit §§ 24 und 34 GemO z. B. über ein Kommunalverfassungsstreitverfahren erzwingen.

### **1.3 Vorschlagsrecht**

Neben dem Anhörungsrecht hat der Ortschaftsrat auch ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen (§ 70 Abs. 1 GemO). Die bürgerschaftliche Ortschaftsvertretung kann insofern von sich aus Initiativen ergreifen und Maßnahmen beschließen, die dann dem jeweils zuständigen Gemeindeorgan zur endgültigen Entscheidung vorzulegen sind. Beispiele hierfür sind

insbesondere Mittelanforderungen für bestimmte Maßnahmen, die in den künftigen Haushalt der Gemeinde eingestellt werden sollen. Häufig werden auch verkehrsrechtliche Vorschläge eingebracht und dem Bürgermeister als zuständige Ortpolizeibehörde bzw. Straßenverkehrsbehörde zur weiteren Veranlassung vorgelegt. Das Vorschlagsrecht des Ortschaftsrats ist breit gefächert und nicht begrenzt. Allerdings muss sich – wie bei der Anhörung des Ortschaftsrats – die aufgegriffene Maßnahme konkret auf die Ortschaft auswirken oder Auswirkungen auf die Ortschaft haben. Anträge auf Beschlussfassung solcher Vorschläge können der Ortsvorsteher, eine Fraktion oder ein Sechstel der Ortschaftsräte im Ortschaftsrat einbringen; sie sollen auch die Gesamtinteressen der Gemeinde berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Vorschläge, die sich finanziell auswirken. Die Vorschläge des Ortschaftsrats sind vom zuständigen Gemeindeorgan pflichtgemäß zu prüfen und wie die Stellungnahme des Ortschaftsrats bei Anhörungen zu behandeln. Auf diese Ausführungen wird verwiesen.

## **1.4 Entscheidungszuständigkeiten**

### **Allgemeines**

Dem Ortschaftsrat sind kraft Gesetzes keine Beschluss- bzw. Entscheidungszuständigkeiten zugewiesen. Die Regelungen über die Ortschaftsverfassung in der Gemeindeordnung stellen es vielmehr in das Ermessen des Gemeinderats, ob und in welchem Umfang er selbständige Entscheidungszuständigkeiten per Hauptsatzung auf den Ortschaftsrat überträgt. Während die Gemeinden die Möglichkeiten, die die Ortschaftsverfassung bietet, überwiegend gut genutzt haben und die Ortschaften entsprechend den unterschiedlichen Verhältnissen auch ein unterschiedliches Erscheinungsbild aufweisen, waren und sind bei der Zuständigkeitsübertragung auf den Ortschaftsrat besonders starke Unterschiede auch bei vergleichbaren Verhältnissen festzustellen.

Grund hierfür ist vor allem die besondere Verwaltungsform, die mit der Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg eingeführt worden ist. Danach dürfen die Ortschaften nicht so weit verselbständigt werden, dass die Funktionen der Einheitsgemeinde in Frage gestellt

werden könnten. Diese verfassungsrechtlich gezogenen Grenzen engen die Gestaltungsmöglichkeiten zwar ein. Dennoch ließen sich bis auf relativ wenige Ausnahmen zahlreiche Zuständigkeiten nach dem geltenden Recht – wie von Ortschaften immer wieder gefordert – auf Ortschaftsrat und Ortsvorsteher übertragen. Die Diskussion und die Forderung, die Zuständigkeiten der Ortschaftsräte gesetzlich zu erweitern, sollten im Interesse der Ortschaften und der Gesamtgemeinden unterbleiben. Völlig ausreichend hat das Innenministerium Baden-Württemberg als Anlage zu einem früheren Erlass zur Ortschaftsverfassung einen Katalog zur möglichen Übertragung von Sachentscheidungsbefugnissen und ggf. der Mittelbewirtschaftungsbefugnis auf den Ortschaftsrat veröffentlicht, der nachstehend im Wortlaut wiedergegeben ist.

### **Katalog möglicher Entscheidungsrechte**

Mögliche Zuständigkeiten für Sachentscheidungen:

- Allgemeines
  - z. B. Pflege des Ortsbilds.
- Personalwesen
  - Ernennung, Anstellung und Entlassung der hauptsächlich in der örtlichen Verwaltung eingesetzten Gemeindebediensteten.
- Ausgestaltung, Unterhaltung und Benutzung von Einrichtungen und Anlagen einschließlich Gemeindestraßen und Wasserläufen, soweit deren Bedeutung nicht über den Bereich der Ortschaft hinausgeht:
  - örtliche Verwaltungsgebäude (laufende Unterhaltung und Nutzung);
  - örtlicher Gesundheitsdienst (Gemeineschwester, Krankenpflegestation [heute: Sozialstation]);
  - Kläranlage (soweit nicht zentralörtlich wahrgenommen);
  - Wasserversorgung (Unterhaltung und Betrieb, soweit nicht zentralörtlich wahrgenommen);
  - örtliche Waage;
  - örtliche Parkanlagen und Grünflächen;
  - Hallen (laufende Unterhaltung, Nutzung, Betrieb);
  - Fremdenverkehrseinrichtungen;

- kulturelle Einrichtungen.
- Vermögensangelegenheiten, insbesondere
  - die Veräußerung und dingliche Belastung, der Erwerb und Tausch von Grundeigentum oder grundstücksgleichen Rechten einschließlich der Ausübung vertraglicher Vorkaufsrechte (wertmäßig begrenzt);
  - Verträge über die Nutzung von Grundstücken oder beweglichem Vermögen bis zu einem bestimmten jährlichen Mietwert oder Pachtwert (Vermietung gemeindeeigener Wohnungen in unbeschränkter Höhe);
  - die Veräußerung von beweglichem Vermögen (wertmäßig begrenzt);
  - bei der Errichtung oder wesentlichen Erweiterung öffentlicher Einrichtungen; die Vergabe der Lieferungen und Leistungen für die Bauausführung sowie die Anerkennung der Schlussabrechnung;
  - Bewirtschaftung des Gemeindewaldes.
- Finanzwesen  
Ausübung der Bewirtschaftungsbefugnis innerhalb der in dieser Übersicht bezeichneten Angelegenheiten.
- Kultur und Sport
  - Förderung des örtlichen Vereinswesens, z. B. die Gewährung von Zuschüssen an Vereine im Rahmen der Ansätze der einzelnen Haushaltstitel, insbesondere in den Einzelplänen 3 bis 5;
  - Unterhaltung, Vermietung und Verpachtung kultureller Einrichtungen in der Ortschaft, z. B. örtliche Schulen (laufende Unterhaltung, Reinigung), Jugendfreizeitstätten, Kindergärten, Heimatmuseen, Ortsbibliothek (auch Öffnungszeiten), örtliche Sporteinrichtungen (Turnhalle, Freibad, Sportplatz usw.)
- Feuerwehrwesen, z. B. laufende Unterhaltung
- Friedhofs- und Bestattungswesen
- Sonstiges
  - Vatertierhaltung;
  - Verwaltung der Jagdgenossenschaft einschließlich der Jagdverpachtung (wenn zuvor auf den Gemeinderat übertragen);
  - Schafweide.

Es entspricht grundsätzlich den Zielen, die mit der Einführung der baden-württembergischen Ortschaftsverfassung verfolgt wurden und weiterhin verfolgt werden, dass dem Ortschaftsrat Entscheidungszuständigkeiten, wie sie im vorstehenden Katalog dargestellt sind, übertragen werden. Welche Entscheidungszuständigkeiten jedoch tatsächlich übertragen werden, hängt letztlich von den besonderen örtlichen Verhältnissen und von der Abwägung aller Umstände des Einzelfalls ab.

Maßgebend sind dabei vor allem folgende örtliche Verhältnisse:

- die Größe der Gemeinde,
- die Größe und die Anzahl der Ortschaften in der Gemeinde,
- die Entfernung der Ortschaften vom Zentralort,
- die dem Ortsvorsteher und der örtlichen Verwaltung übertragenen Angelegenheiten,
- die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde,
- der finanzielle Bedarf in der Ortschaft, insbesondere die für die Errichtung und Unterhaltung von kulturellen und anderen Einrichtungen in der Ortschaft benötigten Mittel,
- das Bestehen einer örtlichen Verwaltung und ihre Ausstattung.

Bei einer Entscheidung durch den Gemeinderat müssen alle Einzelgesichtspunkte im Zusammenhang beurteilt werden. Dass die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten zur Komplizierung der Gemeindeverwaltung führen kann, ist nicht auszuschließen. Dennoch sollte nach Abwägung der für die Ortschaftsverfassung formulierten Ziele und Grenzen und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse im Interesse der Erhaltung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung in den Ortschaften und zu Gunsten objektiver Entscheidungen dem Ortschaftsrat wenn nicht alle, so doch realisierbare Entscheidungszuständigkeiten nicht vorenthalten werden.

### **Mittelbewirtschaftung, Budgetierung**

Die mögliche Übertragung der Mittelbewirtschaftungsbefugnis ist eine besondere und wichtige Möglichkeit zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Ortschaft. Diese Befugnis wurde deshalb vom Innenministerium ebenfalls in den möglichen Zuständigkeitskatalog aufgenommen. Wer zur Mittelbewirtschaftung befugt ist,

kann Verbindlichkeiten eingehen, Forderungen begründen und über Haushaltsmittel verfügen. Die Mittelbewirtschaftungsbefugnis kann jedoch nur in Verbindung mit Sachentscheidungszuständigkeiten übertragen werden. Außerdem sind bei der Übertragung der Mittelbewirtschaftung das Gemeindefinanzrecht und die dort vorgegebenen Beschränkungen zu beachten. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang nochmals auf die Möglichkeit der Budgetierung und der dezentralen Ressourcenverantwortung (DRV).

Dabei wird sowohl das Gesamtdeckungsprinzip (§§ 16, 18 Abs. 1 und 2 GemHVO) als auch die zeitliche Bindung von Ausgabeansätzen (§ 19 GemHVO) tangiert. Bei der Bildung eines speziellen Budgets für eine Ortschaft oder insgesamt für alle Ortschaften können alle Plansätze der Ortsverwaltung(en) für gegenseitig deckungsfähig erklärt und das gesamte Ausgabevolumen innerhalb des Budgets erhöht werden, wenn Mehreinnahmen erwirtschaftet werden (Zuschussbudgetierung). Es empfiehlt sich deshalb, ein Gesamtbudget für alle in der Bewirtschaftung der Ortsverwaltung stehenden Einnahmen und Ausgaben auszuweisen. Diese vom Gemeinderat zu treffende Entscheidung würde den Gestaltungs-, vor allem aber auch den Verantwortungsbereich für Ortsvorsteher und Ortschaftsrat künftig bedeutend erhöhen.

### **Grenzen der Mittelbewirtschaftung**

Zum Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung (§ 77 GemO) gehört auch die Beachtung eines ordnungsgemäßen Auftragsverfahrens. Aus Wettbewerbsgründen sind dabei sehr oft die einschlägigen Vergabebestimmungen anzuwenden. Bei Bauleistungen ist es zwingend, die dafür erlassenen Bestimmungen für Auftragsvergaben, z. B. die Vergabe- und Vertragsordnung (VOB), zu beachten. Für Lieferungen und Leistungen wird die Anwendung der VOL empfohlen. Der Einhaltung der Vergabevorschriften kommt vor allem auch bei Projekten mit staatlicher Förderung besondere Bedeutung zu.

Vor Auftragsvergaben sind grundsätzlich mindestens drei vergleichbare Angebote einzuholen und zu prüfen. Der Zuschlag ist an den jeweils preiswürdigsten Bieter zu vergeben. Geringfügige