



Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse*

Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

**Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport
des Landes Rheinland-Pfalz**

* unter Mitarbeit von Erwin Bernat, Stephan Vogel und Bernhard Bär

10. März 2010

Vorwort

Die folgende gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz stellt im Rahmen jüngerer Untersuchungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) Berlin einen Solitär dar. Dies gilt bereits für den insofern ungewöhnlichen Arbeitsauftrag, als nicht ein gesamthafter Untersuchungsansatz im Zentrum des Gutachtens steht, sondern die Beantwortung drei gesonderter Fragestellungen, die die Landesregierung dem Gutachter unterbreitete. Dies folgt einem offenbar arbeitsteilig angelegten Verfahren, nach dem zum einen eine Gesetzesfolgenabschätzung, zum zweiten eine Überprüfung der mit dem geplanten Reformansatz verbundenen finanziellen Konsequenzen und zum dritten eben die Erörterung von Schlüsselfragen zur Diskussion stehen. Die damit verbundene Konsequenz gleichsam voneinander isolierter Untersuchungsteile führt darüber hinaus dazu, dass der Gutachter seine in sonstigen Arbeiten zum Themenbereich übliche Methodik verändern musste. In den folgenden Kapiteln wird daher nicht gleichsam deduktiv die jeweils verfolgte Fragestellung mit einem Gesamtansatz zur Kommunal- und Verwaltungsreform verbunden, sondern eher induktiv auf sich damit verbindende Wirkungen und Folgen geschlossen. Diese Vorgehensweise hat Vor- wie Nachteile. Während zum einen eine vertiefte Untersuchung spezifischer Fragestellungen möglich wird, fehlt zum anderen jenes „Korrektiv“, das immer dann von Bedeutung ist, wenn man die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit eines Flächenlandes als Gesamtheit begreift und hier wechselseitige Bezüge, horizontal wie vertikal, berücksichtigt. Zwar hat der Gutachter versucht, letzteres dadurch zu ermöglichen, dass er über zahlreiche Gespräche im Land, mithin „vor Ort“ entsprechende Verbindungen herzustellen suchte, doch sind die ihm übertragenen Fragestellungen zu heterogen, als dass sich damit ein überzeugender Rückschluss auf den Reformansatz als Ganzen verbindet. Immerhin ergibt sich über die letzte der vorgegebenen Fragen die Möglichkeit, den Gesamtansatz des in Rheinland-Pfalz angestrebten Reformprozesses einer kritischen Würdigung zu unterziehen und daraus wiederum zusätzliche Empfehlungen zur Beantwortung der beiden anderen Fragen abzuleiten.

Nach dem Vorschlag der Landesregierung lauten die Fragen wie folgt:

1. Welche Aufgaben, die bisher von den Verbandsgemeinden wahrgenommen werden, könnten über die im Entwurf eines zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform erfassten Aufgaben hinaus unter den Gesichtspunkten der Bürgernähe, Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit sowie der damit veränderten Finanzströme auf welche anderen kommunalen Gebietskörperschaften verlagert werden?
2. Welche Kriterien für eine bürgernahe Verwaltung sind zusätzlich zu den in den Entwürfen eines ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz vorgesehenen Maßnahmen von Bedeutung, wenn es um die Verbesserung des Services der Verwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie den gewerblichen und freiberuflichen Bereich geht, auch im Hinblick auf die zu erwartende geringere Bevölkerungszahl und die veränderte Bevölkerungsstruktur? Welche Maßnahmen sind hier sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar? Die in den genannten Gesetzentwürfen enthaltenen Maßnahmen sind nicht Gegenstand des Gutachtens.
3. Waren die Reformmaßnahmen der Landesregierung auf der staatlichen Verwaltungsebene im Sinne einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform so ausreichend, dass sie nun nicht mehr behandelt werden muss? Ist unter diesem Aspekt die 64er-Liste als ausreichend zu

bewerten? Wie wird unter diesem Gesichtspunkt die Eingliederung der staatlichen, fachtechnischen Sonderbehörden, die nur über wenige Dienststellen insgesamt verfügen, in die bestehenden Strukturen von Mittelinstanzen (SGD, ADD) und Obersten Landesbehörden (Ministerien) bewertet?

Diese Fragen werden im Folgenden in der von der Landesregierung angeregten Reihenfolge beantwortet. Die Ausführungen basieren auf einer eingehenden Analyse aller dem Gutachter vorliegenden Primär- und Sekundärmaterialien, wobei – soweit als möglich und angezeigt – die Beispiele anderer Flächenländer in die Untersuchung einbezogen werden. Hier erweist es sich als vorteilhaft, dass der Gutachter in den vergangenen Jahren in fast allen Flächenländern der Bundesrepublik umfassende Untersuchungen vorgelegt hat und in der Konsequenz zahlreiche Reformanstöße befördern konnte.¹

Schließlich sei darauf verwiesen, dass der Gutachter bereits vor einem Jahrzehnt (2000) die Verwaltungsstruktur des Landes Rheinland-Pfalz einer näheren Untersuchung unterziehen konnte.² Die seinerzeit vom Bund der Steuerzahler in Auftrag gegebene Arbeit fand eine intensive Diskussion im Land, die von zahlreichen nachfolgenden Gesprächen und Aktivitäten begleitet war. In Teilen wird im Folgenden auch auf diese Untersuchung Bezug genommen, allerdings immer vor dem Hintergrund inzwischen erheblich veränderter Rahmenbedingungen. Letztere sind es auch, die von der demographischen und wirtschaftlichen bis hin zur haushalterischen und soziokulturellen Entwicklung eine erneute und diesmal möglicherweise konsequenzreichere Diskussion im Land nahe legen. Der Gutachter formuliert hierzu einige Anregungen und steht zu weiteren Auskünften und Gesprächen selbstverständlich zur Verfügung.

Wie jedes Gutachten profitierte auch die vorliegende Untersuchung von der dankenswerten Mithilfe zahlreicher Mitarbeiter. Zu erwähnen sind vor allem Erwin Bernat und Stephan Vogel, die die komplexe empirische Materie aufbereiteten und zahlreiche Anregungen vortrugen. Frau Martino und Bernhard Bär halfen in bewährter Weise bei der Erstellung des Manuskripts.

Berlin, den 10. März 2010

Joachim Jens Hesse

¹ Die in diesem Kontext gemachten Erfahrungen fließen im- wie explizit in dieses Gutachten ein und sollten den Vertretern der Landesregierung wie der Opposition den Nachvollzug spezifischer Vorteils- und Nachteilskonstellationen im (und für das) Verwaltungshandeln des Landes erlauben.

² Unter den in der Anlage ausgewiesenen themenspezifischen Arbeiten des ISE sei mit Blick auf die hier verfolgten Fragestellungen vor allem auf folgende Untersuchungen verwiesen, die sämtlich im Rahmen der vom Gutachter im Nomos-Verlag herausgegebenen Schriftenreihe „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“ veröffentlicht wurden: *Hesse, J.J./Götz, A.*: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006; *Hesse, J.J.*: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, 2006; *Hesse, J.J.*: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Baden-Baden, 2007; *Hesse, J.J.*: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden, 2008/2009; *Hesse, J.J./Götz, A.*: Voraussetzung der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2008/2009; *Hesse, J.J./Götz, A.*: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2009; *Hesse, J.J.*: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, 2009. Die bereits angesprochene Untersuchung zur Verwaltungsstrukturreform in Rheinland-Pfalz erschien unter dem Titel „Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ im Oktober 2000 und wurde vom Bund der Steuerzahler des Landes gesondert publiziert. Sie gilt in der Fachöffentlichkeit als „Referenzuntersuchung“ und hat aufgrund des sehr ausdifferenzierten empirischen Zugangs Standards gesetzt, hinter die praxisrelevante Arbeiten zur staatlichen und kommunalen Verwaltung nicht mehr zurückfallen sollten. Vgl. hierzu die Übersicht in der Anlage.

Inhalt

Vorwort	2
Inhalt	4
I. Aufgabenwahrnehmung in den Verbandsgemeinden	5
1. Vorgehende Untersuchungen	5
2. Gegenwärtige Ziele der Landesregierung	8
3. Konkretisierung der Fragestellung und Eingrenzung des Untersuchungsrahmens	9
4. Die Sonderstellung der Verbandsgemeinden in der rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur	11
5. Geborene Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinde	15
6. Zusammenfassende Betrachtung	24
II. Erweiterte Kriterien und Maßnahmen für eine bürgernahe Verwaltung	26
1. Ausbau von <i>eGovernment</i> -Angeboten	28
2. Beschleunigung der <i>Front-Office/Back-Office</i> -Transformation	36
3. Ausweitung von <i>shared services</i>	39
4. Ausweitung mobiler Verwaltungsdienstleistungen	42
5. Wahrnehmung von „Daueraufgaben“	46
6. Zusammenfassung	47
III. Einschätzung der Reformmaßnahmen der Landesregierung auf der staatlichen Verwaltungsebene	49
1. Bisherige Ansätze zur Verwaltungsstrukturreform in Rheinland-Pfalz	49
2. Die gegenwärtige Situation	68
3. Würdigung und Anregungen	77
Anhang	
i. Landes- und Kommunalverwaltung in den Ländern – ein begrifflicher Rahmen	90
ii. Ergänzende Daten/Statistiken	92
iii. Neuere themenspezifische Publikationen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) Berlin	100
iv. Literatur- und Materialverzeichnis	105

I. Aufgabenwahrnehmung in den Verbandsgemeinden

Frage: Welche Aufgaben, die bisher von den Verbandsgemeinden wahrgenommen werden, könnten über die im Entwurf eines zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz erfassten Aufgaben hinaus unter den Gesichtspunkten der Bürgernähe, Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit sowie der damit bewirkten veränderten Finanzströme auf welche anderen kommunalen Gebietskörperschaften verlagert werden?

Die *Beantwortung* dieser ersten dem Gutachter durch die Landesregierung gestellten Frage erfolgt *in sechs Schritten*: Während der Gutachter zunächst an die entsprechenden Erkenntnisse im Rahmen der bereits angesprochenen umfassenden Vorgänger-Untersuchung erinnert (1.) und dem ein kurzer Überblick über die sich auf die kommunalen Gebietskörperschaften richtenden Ziele der Landesregierung folgt (2.), konkretisiert der dritte Abschnitt (3.) die Fragestellung und grenzt den zu ihrer Beantwortung eingesetzten Untersuchungsrahmen ein. Dem schließt sich ein Ausweis der Sonderstellung der Verbandsgemeinden in der kommunalen Gebietsstruktur an (4.), bevor die „geborenen“ Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinde nach § 67 Abs. 1 GemO zur Diskussion stehen (5.). Eine kurze Zusammenfassung der fragenspezifischen Erkenntnisse beschließt dieses Kapitel (6.)

1. Vorgehende Untersuchungen

Das bereits angesprochene, *im Jahr 2000 vorgelegte Gutachten* zur Regierungs- und Verwaltungsreform¹ kam mit Blick auf etwaige Reformen zur rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur zu *folgenden Ergebnissen*:

Danach wurde bereits im Rahmen von Reformvorschlägen für den staatlichen Teil der öffentlichen Verwaltung darauf abgestellt, dass eine *Dezentralisierung und Kommunalisierung von Gestaltungs- wie Vollzugsaufgaben bei gleichzeitiger Straffung der Organisationsstrukturen* einen sinnvollen Reformansatz für die kommunale Ebene darstellen könnten. Eine nachhaltige Reform der öffentlichen Verwaltung, hieß es, müsse sich stärker als bisher auf das Ausschöpfen von Dezentralisierungspotenzialen bislang staatlicher Zuständigkeiten konzentrieren. Ein zentraler Engpass wurde dabei in der Wechselwirkung zwischen einer Aufgabendelegation und damit verbundenen Territorialanpassung auf Kreis- und Gemeindeebene sowie weiterhin kleinteiligen Gebietszuschnitten gesehen, die einer erweiterten Dezentralisierung funktional entgegenstünden.

**Übergreifende
Ziele**

¹ Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., 2000.

Mit diesen Vorschlägen folgte der Gutachter *Reformzielen*, die in wenig veränderter Formulierung auch heute wieder zur Diskussion stehen. So ging es um

- die Schaffung leistungsfähiger und zugleich bürgernaheer Verwaltungsstrukturen,
- die konsequente Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben,
- zusätzliche Verantwortung und damit neue Aufgaben für die Landkreise, Städte und Gemeinden,
- die Durchsetzung flexibler Organisations- und Leistungsstandards sowie schließlich
- eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden.

Nur bei Verfolgung dieser Ziele wäre ein konsequent vereinfachter, damit transparenterer und schließlich auch effizienterer Staats- und Verwaltungsaufbau möglich.

Für den *kreisangehörigen Raum*, also die Verwaltungsorganisation der kreisangehörigen Gemeinden, wurde als möglicher Schwerpunkt der Reform die Stärkung der ortsnächsten Verwaltungsebene ausgewiesen, der der kreisangehörigen Gemeinden. Kommunale Selbstverwaltung auf der lokalen Ebene sei gewiss ein „Wert an sich“, müsste aber zu ihrer Funktionsfähigkeit eine geeignete institutionelle Form finden. Problematisch erschien bereits zu diesem Zeitpunkt das *Verhältnis von Verbands- zu Ortsgemeinden*. Die bestehenden Verflechtungen seien mit potentiell hohen Transaktionskosten und Blockadefahren verbunden, die in einem System von Einheitsgemeinden in dieser Form nicht zu Tage treten würden. Dies dokumentiere sich gerade im Rahmen originär gemeindlicher Zuständigkeiten wie der Bauleitplanung. Das institutionelle Zusammenwirken der Ortsgemeinden untereinander wie im Rahmen der Verbandsgemeinde schaffe ein Maß an Komplexität, das die lokale Verantwortung schmälere und die Einheit von Entscheidungskompetenz und Vollzug beeinträchtige. Der Gutachter sah daher in der vorgefundenen Ausgangssituation erhebliche ungenutzte Vereinfachungspotentiale.

In der *Konsequenz* dürften die aufgezeigten Verflechtungstatbestände zwischen Verband- und verbandsangehörigen Gemeinden daher nur ohne Verband, also durch dessen Auflösung, wirklich zu beseitigen seien. Da dies aufgrund der begrenzten Leistungskraft der verbandsangehörigen Gemeinden aber ausscheide, bliebe nur der Zusammenschluss der Ortsgemeinden zu einer größeren Einheitsgemeinde (an Stelle der Verbandsgemeinde). Dieser weitgehende Schritt wurde allerdings als kaum konsensfähig bezeichnet und im Hinblick auf seine sofortige Umsetzung auch nicht als unabdingbar gesehen.

Als eine weitere wichtige Bedingung für verstärkte Effektivität und Effizienz des kommunalen Handelns wurde zudem eine *erweiterte organisatorisch-institutionelle Flexibilität* der kommunalen Verwaltungsstrukturen diskutiert, dies

Reformziele im Einzelnen

Kreisangehöriger Raum

Verhältnis von Verbands- zu Ortsgemeinden

Mögliche Konsequenzen

vor allem im Zuge einer weiteren Dezentralisierung von Aufgaben zugunsten der verbandsfreien und Verbandsgemeinden (unter Nutzung der Möglichkeiten des Zweckverbandsgesetzes).

Mit Blick auf eine dauerhafte Sicherung der materiellen Leistungsfähigkeit der Kommunen und der kommunalen Selbstverwaltung als solcher wurde neben den im wesentlichen vom Land zu beeinflussenden Einnahmen vor allem die *territoriale Kommunalstruktur* angesprochen. Sie erschien bereits zu diesem Zeitpunkt unter skalenökonomischen Gesichtspunkten als sub-optimal und wies aufgrund der kleinteiligen Struktur der Ortsgemeinden und der vorgefundenen Konstruktion der Verbandsgemeinden Mängel in Effizienz und Effektivität auf. Zudem erwies sich das Verhältnis von größeren Gemeinden und kreisfreien Städten zu ihrem Umland als disparat.²

Die an die Analyse dieser Ausgangssituation anschließenden *Empfehlungen* des Gutachters richteten sich dann wie folgt auf verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden, Ortsgemeinden sowie eine Delegation von Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte:

Seinerzeitige
Empfehlungen

- *Verbandsfreie Gemeinden*: Erhöhung der Zahl verbandsfreier und großer kreisangehöriger Gemeinden durch Einkreisung einiger bislang kreisfreier Städte sowie möglicher Zusammenschlüsse von Verbands- inkl. Ortsgemeinden zu verbandsfreien Gemeinden.
- *Verbandsgemeinden*: Überprüfung von Bevölkerungsumfang, Zahl der Ortsgemeinden sowie der Zahl der Verbandsgemeinden; Steigerung der Leistungskraft dezentraler Gebietskörperschaften durch Konzentration ihrer Territorialstrukturen (unter Einschluss einer durch Förderanreize flankierten Freiwilligkeitsphase); gesonderte Überprüfung der Territorialstrukturen im Stadt-Umland-Bereich. Ggf. Verringerung der Zahl von Verbandsgemeinden infolge freiwilliger Zusammenschlüsse von Verbands- inkl. Ortsgemeinden zu verbandsfreien Gemeinden.
- *Ortsgemeinden*: Überprüfung von Bevölkerungsumfang, Zahl der Ortsgemeinden sowie der Gebietsstruktur der Ortsgemeinden im Zusammenhang mit den Verbandsgemeinden; ggf. Verringerung der Zahl der Ortsgemeinden durch Zusammenschluss innerhalb der Verbandsgemeinden oder (unter Einschluss dieser) zu verbandsfreien Gemeinden. Gesonderte Überprüfung der Territorialstrukturen im Stadt-Umland-Bereich.
- *Delegation von Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte* (zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten) auf Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden in Richtung einer umfassenden Wahrnehmung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis der Kommunen.³

² Vgl. zur Analyse der Ausgangssituation im Detail Hesse, J.J., a.a.O., 2000, 149ff.

³ Vgl. zu den Empfehlungen im Detail ebd., 275ff.

2. Gegenwärtige Ziele der Landesregierung

Mit der jetzt angestrebten Kommunal- und Verwaltungsreform, wie sie in den Entwürfen des ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform zum Ausdruck kommt, verfolgt die rheinland-pfälzische Landesregierung das zentrale Ziel, *mit der Bündelung von Kräften und Ressourcen die Leistungsfähigkeit, Verwaltungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen zu stärken*. Diese Ziele sollen insbesondere durch die Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen und der Zuständigkeiten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erreicht werden. Hier finden sich deutliche Parallelen zur Situation in den Jahren 1999/2000.

Vorliegende Gesetzentwürfe

Für die angestrebte *Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen* weist die Landesregierung die Ziele Leistungsfähigkeit, Verwaltungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen, der Verbandsgemeinden und der verbandsfreien Gemeinden aus. Nach dem Entwurf des ersten Landesgesetzes sollen durch territoriale Veränderungen Verbandsgemeinden mit in der Regel mindestens 12.000 Einwohnern und verbandsfreie Gemeinden mit in der Regel mindestens 10.000 Einwohnern geschaffen werden. Dabei bleiben die Ortsgemeinden erhalten, auch für die Landkreise ist keine Veränderung vorgesehen (was mittel- und langfristige Anpassungen nicht ausschließt). Zudem werden Eingemeindungen von Ortsgemeinden aus Verbandsgemeinden in große kreisfreie Städte oder große kreisangehörige Städte ausgeschlossen. Instrumentell setzt die Landesregierung, verbunden mit Förderanreizen, dabei vorrangig auf *freiwillige Zusammenschlüsse* von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bis Mitte 2012.

Auch quantitative Zielvorstellungen

Darüber hinaus sollen *Kommunalverwaltungen*, die mit zumindest in Teilen gleichen Aufgaben der örtlichen Ebene ihren Sitz in derselben Stadt haben („zwei Rathäuser an einem Standort“), möglichst *umfassend kooperieren*. Für Auftragsangelegenheiten, die bis 2012 nicht auf freiwilliger Basis wahrgenommen werden, soll eine überörtliche Zuständigkeit gesetzlich vorgegeben werden. Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) ist über diese Fälle hinaus auszubauen. Dem dient auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Experimentierklausel⁴. Sie erlaubt es kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbänden und rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts, veränderte Aufgabenzuständigkeiten als zeitlich begrenzte Ausnahmen von landesrechtlichen Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensregelungen zu erproben. Weiterhin sollen zum Ausbau der interkommunalen Kooperation die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für Zweckverbände und rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts vergrößert werden.

Ausbau interkommunaler Kooperation

⁴ Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Art. 1 § 12, Gesetzesentwurf vom 8. September 2009.

Mit der darüber hinaus vorgesehenen *Optimierung der Zuständigkeiten für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben* sucht man eine orts- und sachnähere sowie bürgernähere Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Mit Blick auf die zu beantwortende Fragestellung sind hier vor allem die mit dem zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vorgesehenen Zuständigkeitsverlagerungen, soweit sie die Verbandsgemeinden betreffen, von Interesse. Wesentliche Grundlage der Gesetzesregelungen ist auch hier die sog. 64 Punkte-Liste⁵ als Ergebnis einer intensiven Aufgabenkritik, die die Aufgaben aller Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung und der Kommunalverwaltungen einbezog. Danach sollen insgesamt fünf Zuständigkeiten, davon eine seitens der Landesebene und vier seitens der Kreisebene auf die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden verlagert werden. Sie betreffen

Zuständigkeitsverteilung

- die Überwachung der Hauptuntersuchungs- und Abgasuntersuchungsfristen (Verlagerung vom Land auf die Kommunen),
- das Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen,
- Aufgaben der unteren Jagdbehörde,
- die Gewerbeordnung,
- die Überwachung der Fahrlehrer und Fahrschulen sowie
- Ausnahmen nach der Straßenverkehrsordnung und nach der Fahrerlaubnis-Verordnung.

Als einzige Verlagerung von der Gemeindeebene auf eine höhere Ebene ist auf versammlungsrechtliche Aufgaben (Kreisebene) zu verweisen.⁶

3. Konkretisierung der Fragestellung und Eingrenzung des Untersuchungsrahmens

Die Frage nach den Möglichkeiten einer Verlagerung bisher von den Verbandsgemeinden wahrgenommener Aufgaben ist in den Rahmen des laufenden und bereits beträchtlich fortgeschrittenen Prozesses der rheinland-pfälzischen Kommunal- und

Aufgabendifferenzierung

⁵ Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Vorschläge für Änderungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Sortierung nach Ressortzuständigkeit), 08.04.2008, einsehbar auf der Webseite des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz.

⁶ Der in der 64 Punkte-Liste genannte Übergang der Trägerschaft für weitergehende Schulen von den Verbands- und verbandsfreien Gemeinden und den Übergang noch bestehender Trägerschaften der Ortsgemeinden für Grundschulen wurde mit der Änderung des Schulgesetzes vom 22.12.2008 vollzogen. Die Zuständigkeitsverlagerung von der Kreisstufe auf die Gemeindeebene stößt dabei auf grundsätzliche Kritik des Städtetages wie des Landkristages Rheinland-Pfalz. Beide Spitzenverbände bezweifeln den Effizienzgewinn und sehen in den Verlagerungen mit ihrem eher geringen quantitativen Gewicht eine Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung. Vgl. hierzu die Stellungnahmen des Städtetages Rheinland-Pfalz vom 30.10.2009 und des Landkristages Rheinland-Pfalz vom 05.11.2009 (zu den Entwürfen des ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz).

Verwaltungsreform und in den konkreten Bezug der Entwürfe zu den beiden Landesgesetzen gestellt. Sie richtet sich auf die gegenwärtig von den *Verbandsgemeinden wahrgenommenen Aufgaben*, ist mithin in Abgrenzung zu den Aufgaben der verbandsfreien Gemeinden zu sehen. Verbandsgemeinden nehmen nur die ihnen ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben wahr, d.h. im Zentrum stehen „geborene“ Verwaltungsaufgaben. Dies sind die in der GemO Rheinland-Pfalz in § 67 Abs. 1 u. 2 aufgeführten Selbstverwaltungsaufgaben.

Nach den vorgelegten Gesetzentwürfen vom 8. Sept. 2009 wird, wie aufgezeigt, *an der derzeitigen rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur*, d.h. der Ausdifferenzierung nach Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden, großen kreisangehörigen Städten, kreisfreien Städten und Landkreisen, *festgehalten*. Dazu gehört insbesondere, dass die rechtliche Eigenständigkeit der Ortsgemeinden mit ihrer prinzipiellen Zuständigkeit für alle öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft nicht zur Disposition steht.⁷ Die Verbandsgemeinden selbst sollen durch künftige Mindestgrößen und durch vorgesehene Aufgabenübertragungen ausdrücklich an Gewicht und Leistungsfähigkeit gewinnen. Die Diskussion möglicher Aufgabenverlagerungen muss von dieser *Bestandsgarantie* für das Stufenmodell Verbandsgemeinde-Ortsgemeinden ausgehen.

**Bestandsgarantie
für das Stufen-
modell**

Alle in diesem Prozess unterstützten *Reformansätze* sind vom Gedanken einer *erweiterten Kommunalisierung von Aufgaben*, einer dementsprechenden *Herabzoning der Leistungserbringung* und der *übergreifenden Dezentralisierung* getragen. Die dem Gutachter aufgegebenen Fragestellung läuft mithin gleichsam „gegen“ das eigentliche Erkenntnisinteresse, das der weiteren Dezentralisierung und Kommunalisierung staatlicher Aufgaben dient. Sie zielt schwerpunktmäßig auf die Prüfung einer Verlagerung auf „höhere Ebenen“, hier vor allem die Kreisstufe.

**Aufgabenverlage-
rungen**

Die Frage der *Aufgabenverlagerung „nach unten“*, also innerhalb der kommunalen Ebene, etwa durch eine Rückgliederung auf die Ortsgemeinden (gleichsam eine Rückbewegung in die Zeit vor Schaffung der Verbandsgemeinden) ist zudem *durch die realen und politischen Möglichkeiten begrenzt*; hinzu tritt die Aussage der Landesregierung, dass eine Belastung der Ortsgemeinden mit weiteren Auftragsangelegenheiten und administrativen Tätigkeiten zu vermeiden sei.

Während eine *„Hochzoning“ von Aufgaben* im Rahmen von Regierungs- und Verwaltungsreformen stets von massiver Kritik begleitet war und – vor allem nach der „Rastede“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁸ – auch *verfassungsrechtlich nur in engen Grenzen zulässig* ist, werden einer erweiterten Dezentralisierung

⁷ Vgl. explizit S. 34 in der Begründung des Entwurfs zum ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz.

⁸ „Rastede-Urteil“ des BVerfG, BVerfGE 79, 127.

und Kommunalisierung gegenüber kaum Bedenken vorgetragen. Zu den rheinland-pfälzischen Bestrebungen einer weitreichenden Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene findet sich zudem ein neueres Gutachten⁹.

Nach der *Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* darf der Gesetzgeber eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter einer Gemeinde nur aus Gründen des Gemeininteresses entziehen, wenn anders eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen ist. Eine bloße Verwaltungsvereinfachung und Zuständigkeitskonzentration oder die Vermeidung von „Unübersichtlichkeit“ scheiden als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus. Auch Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine Hochzonung nicht bereits aus sich selbst heraus; die Kriterien der Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit treten gegenüber dem der Bürgernähe im Sinne von Interessen, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen, zurück. Im Fall einer Aufgabenverlagerung von der Gemeinde auf die Kreisebene wird in der Regel meist auch ein Verlust an Transparenz gesehen.¹⁰

Mit einem Urteil des *Niedersächsischen Staatsgerichtshofs*¹¹ waren die Verfassungsbeschwerden der Samtgemeinde Elbtalaue und acht ihrer Mitgliedsgemeinden, die in der Hochzonung von Aufgaben einen Verstoß gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sahen, erfolgreich. Durch die Bestimmungen der Niedersächsischen Verfassung sind die Gemeinden auch bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung geschützt. Der Gewährleistungsbereich umfasst neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft) auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (etwa in den Bereichen Gefahrenabwehr, Pass- und Meldewesen, Abfallwirtschaft, Friedhofsrecht, Gewerbe-recht, Straßenrecht) und ordnet diese den Gemeinden zu.¹²

4. Die Sonderstellung der Verbandsgemeinden in der rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur

In der Form der Verbandsgemeinde bzw. der Samtgemeinde haben sich in den 1960er und 1970er Jahren in *Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zwei vergleichbare Modelle einer Stufengemeinde* entwickelt. Auch wurden in *Sachsen-Anhalt* nach

Stand der Rechtsprechung

Modelle

⁹ Dietlein, J./Thiel, M.: Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Gemeinde- und Städtebundes, 2006, 131ff.

¹⁰ Vgl. hierzu in einem weiteren Kontext Hesse, J.J.: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte, Berlin/Schwerin, 2009.

¹¹ Urteil des NdsStGH v. 06.12.2007, StGH 1/06, zum Lüchow-Dannenberg Gesetz.

¹² Zu weiteren Beispielen in der Rechtsprechung vgl. Hesse, J.J., a.a.O., 2009.

dem rheinland-pfälzischen Vorbild durch das „Gesetz über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt“ vom 14. Februar 2008 Verbandsgemeinden neu geschaffen.¹³ Im Rahmen der Gemeindegebietsreform lösen sie in ihrer Funktion die bisherigen Verwaltungsgemeinschaften ab, sofern diese nicht zu einer Einheitsgemeinde fusionieren. Bis zum 1. Januar 2010 wurden alle 18 Verbandsgemeinden gebildet.

Mit der *Einführung der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeindeordnung* zum 1. Oktober 1968 traten an die Stelle der früheren Ämterordnung die Verbandsgemeinden als „Gemeinde“ und wurden demzufolge, neben den Auftrags- und Kasensangelegenheiten, auch mit genuinen Selbstverwaltungsaufgaben betraut. Dabei sollten die Verbandsgemeinden zunächst als Übergangsform zur Einheitsgemeinde etabliert werden. Sie wurden bald als dauerhafter Verwaltungstypus im Rahmen der rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur akzeptiert und nur gelegentlich in Frage gestellt.¹⁴ Wenngleich aus der Außensicht erfolgreich, war der unveränderte Fortbestand der Verbandsgemeinden im Hinblick auf ihren räumlichen Zuschnitt und die zugewiesenen Aufgaben politisch allerdings durchaus umstritten. Vor allem die FDP trat in den Jahren 2005/2006 für eine umfassende Struktur- und Gebietsreform ein, wobei die Abschaffung der Verbandsgemeinden bzw. alternativ die Beseitigung des hauptamtlichen Verbandsgemeindebürgermeisters bzw. Verbandsgemeinderates im Mittelpunkt stand. Die Verbandsgemeinde, so hieß es, hätte sich überlebt.

Umstrittene Verbandsgemeinden

Struktur und Größe der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz

Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz setzt sich derzeit aus den folgenden *Gebietskörperschaften* zusammen:

Größenordnungen

- 24 Landkreisen
- 12 kreisfreien Städten
- 37 verbandsfreien Städten/Gemeinden, davon 8 große kreisangehörige Städte
- 163 Verbandsgemeinden
- 2.257 Ortsgemeinden

Größe und Struktur der Verbandsgemeinden sind durch eine *erhebliche Spannweite* („Spreizung“) gekennzeichnet, die von zwei bis zu über 50 Mitgliedsgemeinden reicht; im Durchschnitt finden sich 14 Ortsgemeinden je Verbandsgemeinde. Die *Einwohnerspannbreite* reicht von 5.800 bis zu 38.570 Einwohnern, bei einer erheb-

¹³ Verkündet als Art. 2 des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform vom 14. Februar 2008 (GVBl. LSA 2008, 40f).

¹⁴ Dietlein, J./Thiel, M., a.a.O., 2006, 167.

lichen Flächendifferenz (von 17 bis 465 qkm).¹⁵

Nach *Einwohnergrößenklassen* findet sich dieser Besatz an Verbandsgemeinden/verbandsfreien Gemeinden wie folgt aufgeschlüsselt:

- unter 12.000 Einwohner: 80
- 12.000 bis 15.000 Einwohner: 38
- 15.000 bis 20.000 Einwohner: 47
- 20.000 und mehr Einwohner: 35¹⁶

Im Vergleich schlossen sich in *Niedersachsen* 735 Städte und Gemeinden zu insgesamt 138 Samtgemeinden zusammen, wobei im Durchschnitt 5,3 Mitgliedsgemeinden eine Samtgemeinde bilden. Die Mindestgröße für eine Mitgliedsgemeinde ist auf 400 Einwohner festgelegt, die einer Samtgemeinde auf 7.000 Einwohner. Sie darf zwingend aber über nicht mehr als zehn Mitglieder verfügen. Die Verbandsgemeinden in *Sachsen-Anhalt* wiederum können zwischen drei und acht Mitgliedsgemeinden ausweisen und sollten insgesamt mindestens 10.000 Einwohner umfassen. Ausnahmen sind dann möglich, wenn sich das Gemeindegebiet in einer dünn besiedelten Region oder in einer geographischen Randlage befindet.

Strukturelle Veränderungen sind, wie aufgezeigt, mit dem ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform geplant. Nach dem Gesetzentwurf ist die Schaffung von Verbandsgemeinden mit mindestens 12.000 Einwohnern, ausnahmsweise mindestens 10.000 Einwohnern vorgesehen. Dieser Schritt soll bis zur Kommunalwahl im Jahr 2014 abgeschlossen sein. Im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform sind zudem freiwillige Zusammenschlüsse von Ortsgemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten möglich.¹⁷ Das zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform sieht zudem den angesprochenen Ausbau der interkommunalen Kooperation (IKZ) und eine generelle Stärkung von Kooperationsstrukturen vor.

Funktionsteilung zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden

§ 64 Abs. 1 Satz 2 GemO stellt heraus, dass die Verbandsgemeinden neben den Ortsgemeinden in *Funktionsteilung Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft* erfüllen. Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden erfüllen zudem Aufgaben, die zum Aufgabenbereich einer verbandsfreien kreisangehörigen Gemeinde gehören. Die Ver-

Vergleichsgrößen

Vorliegende Gesetzentwürfe

Funktionsteilung

¹⁵ Nähere Angaben in der Begründung des Entwurfs zum ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 44f.

¹⁶ Bevölkerung zum 30.06.2008, Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

¹⁷ Vgl. Begründung des Entwurfs zum ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 34.

bandsgemeinden nehmen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft jedoch nur „im Rahmen der folgenden Bestimmungen“ wahr. Ausgehend vom Verfassungsgrundsatz der Allzuständigkeit bei der Wahrnehmung örtlicher Aufgaben gilt die Zuständigkeitsvermutung unverändert für eine Zuständigkeit der Ortsgemeinde. Die Verbandsgemeinden nehmen dagegen nur die ihnen ausdrücklich übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Diese Übertragung ist im Wesentlichen durch die §§ 67 und 68 GemO erfolgt. Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden stehen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nebeneinander, sodass der Verbandsgemeinde den Ortsgemeinden gegenüber keine Aufsichtsfunktion zukommt.¹⁸

Bei den *Aufgaben der Verbandsgemeinden* wird zwischen zwei Aufgabenarten unterschieden: Unter „gekorenen“ Aufgaben werden solche Aufgaben der Ortsgemeinden verstanden, die den Verbandsgemeinden von der einzelnen Ortsgemeinden nach § 67 Abs. 4 GemO übertragen werden oder aber Aufgaben, die sie aufgrund der „Kompetenz-Kompetenz“ nach § 67 Abs. 3 GemO durch einen an besondere Voraussetzungen gebundenen Beschluss an sich gezogen haben. Diese Norm hat den folgenden Wortlaut: „Die Verbandsgemeinde kann weitere Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden übernehmen, soweit deren gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse liegt. Die Übernahme setzt voraus, dass die Verbandsgemeinde und mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden zustimmen und in den zustimmenden Ortsgemeinden die Mehrzahl der Einwohner der Verbandsgemeinde wohnt.“ Ein dringendes öffentliches Interesse soll dann vorliegen, „wenn die Wahrnehmung einer Aufgabe in personeller und sachlicher Hinsicht eine Verwaltungskraft erfordert, die bei der Mehrzahl der Ortsgemeinden nicht vorhanden ist“¹⁹.

Aufgabenarten

Unter „geborenen“ Aufgaben werden dagegen die in § 67 Abs. 1 und 2 GemO Rheinland-Pfalz den Verbandsgemeinden zugewiesenen Aufgaben verstanden, die diese anstelle der Ortsgemeinden wahrnehmen. Diese Aufgaben, die zum 1. Januar 1975 von den Ortsgemeinden auf die Verbandsgemeinde übergangen, sind:

Geborene Aufgaben

- die ihr nach den Schulgesetzen übertragenen Aufgaben,
- der Brandschutz und die technische Hilfe,
- der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen,
- der Bau und die Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen, insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege, soweit nicht freie gemeinnützige Träger solche errichten,
- die Wasserversorgung,

¹⁸ Vgl. *Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz/Landkreistag Rheinland-Pfalz/Städtetag Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz 2009, Bodenheim 2009.

¹⁹ *Rosenfeld, M.T.W. u.a.*: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2007.

- die Abwasserbeseitigung,
- den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung.

Zudem wird den Verbandsgemeinden gemäß § 203 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) die Flächennutzungsplanung übertragen (§ 67 Abs. 2 GemO).

Der Vergleich der beiden anderen ausgewiesenen Länder mit Stufengemeinden, also den niedersächsischen Samtgemeinden und den Verbandsgemeinden Sachsen-Anhalts, zeigt eine sehr weitgehende Übereinstimmung der in diesen Gemeindeordnungen übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben. Zum Aufgabenkatalog gehören in Niedersachsen und in Sachsen-Anhalt ergänzend der Bau und die Unterhaltung von Gemeindeverbindungsstraßen sowie die Aufgabe der gemeindlichen Schiedsämter. Nicht übertragen wurden in diesen Gemeindeordnungen der Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung.

5. Geborene Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinde

Flächennutzungsplanung als geborene Selbstverwaltungsaufgabe

Bauleitpläne sind grundsätzlich von der Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit als zentraler Bestandteil der durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG grundgesetzlich geschützten gemeindlichen Selbstverwaltung und insoweit als vom Baugesetzbuch konkretisierte Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises aufzustellen.

In § 67 Abs. 2 GemO hat der Gesetzgeber von der Ermächtigung des § 203 Abs. 2 BauGB Gebrauch gemacht, indem er den Verbandsgemeinden die Flächennutzungsplanung übertrug. Dennoch sind die Ortsgemeinden Träger der eigentlichen umfassenden Planungshoheit. Der Verbandsgemeinde ist lediglich die Befugnis verliehen, einen ganz bestimmten Teil der Planungshoheit anstelle der Ortsgemeinden für diese auszuüben.²⁰

Es handelt sich mit der Flächennutzungsplanung um eine *wesentliche, den Samtgemeinden typischerweise zugewiesene Aufgabe*, so auch den Samtgemeinden in Niedersachsen und den neuen Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Herausforderungen des ablaufenden demographischen Wandels kommt der vorausschauenden Bauleitplanung, die über die kleinsten Ortsgemeinden hinausreicht und eine bedarfsgerechte Planung, etwa hinsichtlich der Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten, ermöglicht, erhebliche Bedeutung zu.

Flächennutzungsplanung

²⁰ *Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz/Landkreistag Rheinland-Pfalz/Städtetag Rheinland-Pfalz*, a.a.O., 2009.

Eine *Aufgabenübertragung auf einen Landkreis* käme bereits aufgrund der rechtlichen Ausgangssituation *nicht in Betracht*. Eine Übertragung auf die Ortsgemeinden kann zudem nicht ernsthaft erwogen werden. Umgekehrt wurde das Konzept der Aufgabenteilung, mit der Zuständigkeit der Ortsgemeinden für die Aufstellung der verbindlichen Bauleitplanung, in der Vergangenheit zwar diskutiert, die Zusammenführung auf der Ebene der Verbandsgemeinde aber politisch verworfen.

Schulträgerschaft

Wesentliches Element der von den Kommunen zu übernehmenden Aufgaben ist die der Schulträgerschaft, die durch das Landesgesetz zur Änderung der Schulstruktur neu geordnet wurde, u.a. durch die Zusammenführung der Real- und Hauptschulen im Rahmen der Einrichtung von „Realschulen plus“.²¹ Die Verbandsgemeinden sind nach § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SchulG Träger der Grundschulen. Sie können nach § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SchulG neben den Landkreisen auch Träger von Realschulen plus, organisatorisch verbundenen Grund- und Realschulen plus und von Schulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen sein. Nach § 76 Abs. 1 Satz 2 SchulG bestand die Möglichkeit, dass Grundschulen in der Trägerschaft der Ortsgemeinde verblieben, wenn sich der Schulbezirk mit dem Gebiet einer Ortsgemeinde deckte und die Verbandsgemeinde wie die Schulbehörde zustimmten. Hiervon wurde teilweise Gebrauch gemacht. Mit dem Landesgesetz zur Änderung der Schulstruktur ging die Trägerschaft für weiterführende Schulen von den verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und großen kreisangehörigen Städten nun auf die Landkreise über; die noch bestehenden Trägerschaften der Ortsgemeinden für Grundschulen gehen an die Verbandsgemeinden.

Schulträgerschaft

Das *neue Schulgesetz* setzt an diesem Punkt einen *Auftrag der 64er-Liste* um. Es ist eines der wenigen Beispiele für die (moderate) Hochzoning einer Aufgabe von der Gemeindeebene auf die Kreisebene. Diese neue Zuständigkeitsregelung entspricht denen der Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen: Trägerschaft der Grundschulen auf der Ebene der Verbands- bzw. Samtgemeinde. Mit der Option auf die Trägerschaft von Realschulen verfügt die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz nach wie vor über die weitergehenden Zuständigkeiten.²²

Auftrag der 64er-Liste

Diese Neuregelung traf auf in Teilen deutliche Ablehnung, so vor allem seitens des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz (GStB); durch den Kompromiss zur Option bei der Trägerschaft für die Realschulen plus ist hier allerdings die Akzep-

²¹ Landesgesetz zur Änderung der Schulstruktur vom 22.12.2008, GVBl., 340.

²² Stellungnahme des Landkreistages Rheinland-Pfalz vom 05.11.2009 zu den Entwürfen des ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz.

tanz gewachsen. Das vom GStB in Auftrag gegebene Rechtsgutachten kam zu dem Ergebnis, dass die Hochzonung der Schulträgerschaft der Schulen der Sekundarstufe I nicht mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung vereinbar sei.

Nach dem Schulgesetz sind alle Landkreise und kreisfreien Städte verpflichtet, einen *Schulentwicklungsplan* aufzustellen. Daneben besteht das Gebot des Zusammenwirkens von Land und kommunalen Gebietskörperschaften (SchulG § 72). Damit stehen Grundsätze und Instrumente zur Verfügung, die die *Schnittmengen gemeinsamer Zuständigkeit und Verantwortung* der kommunalen Ebenen und der Landesebene unter den Gesichtspunkten Effizienz, Nachhaltigkeit, Transparenz und Bürgernähe zielorientiert *zusammenführen* können. Die Landesregierung nimmt dabei für sich in Anspruch, mit der Schulgesetznovellierung demographisch erforderlichen und politisch übergeordneten Zielen Rechnung getragen zu haben. Für eine weitergehende Aufgabenverlagerung, etwa der Trägerschaft der Grundschulen auf die Kreisebene oder auf die Ortsgemeinden, seien derzeit keine Spielräume erkennbar.

**Schnittmengen
zusammenführen**

Brandschutz und technische Hilfe

Die rheinland-pfälzische GemO bestimmt den Brandschutz und die technische Hilfe als Aufgaben der Verbandsgemeinde. Eine spezialgesetzliche Aufgabenzuweisung enthält das Brand- und Katastrophenschutzgesetz (LBKG), nach dem die Verbandsgemeinden die in diesem Gesetz den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen. Mit dieser Aufgabenübertragung auf die Verbandsgemeinde war nicht die Zielsetzung verbunden, bestehende örtliche Einheiten aufzulösen, sondern sie innerhalb größerer Stützpunktbezirke zur Unterstützung einer Zusammenarbeit organisatorisch zusammenzufassen.

**Brandschutz und
technische Hilfe**

Die Gemeinden sind nach dem LBKG *Aufgabenträger für den Brandschutz und die allgemeine Hilfe*, in Abgrenzung zu den überörtlichen Aufgaben der Landkreise in diesem Bereich und im Katastrophenschutz sowie zu den besonderen Aufgaben des Landes. Die Gemeinden stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Brandschutz und in der allgemeinen Hilfe (§ 3 Abs. 1; § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2, § 2 Abs. 1 Nr. 1 LBKG) eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende Feuerwehr auf und statten sie mit den erforderlichen baulichen Anlagen und Einrichtungen aus; hinzu treten

- die Aus- und Fortbildung der Feuerwehrangehörigen,
- die Aufstellung und Fortschreibung der Alarm- und Einsatzpläne für den Brandschutz und die allgemeine Hilfe,
- die Förderung der Selbsthilfe der Bevölkerung sowie

- Maßnahmen zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung von Gefahren (vor allem über Übungen).

Auf die Belange der Ortsgemeinden ist dabei besondere Rücksicht zu nehmen; in der Regel sind örtliche Feuerwehreinheiten aufzustellen.

Nach dem Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz 2009 kann im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes der gesetzliche *Auftrag*, die rheinland-pfälzischen Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren zu schützen, *nur durch ein Netzwerk* zwischen den einzelnen Sicherheitspartnern auf den unterschiedlichen Verwaltungs- und Einsatzebenen *erfolgreich erfüllt* werden. Die Feuerwehren nehmen in diesem Netzwerk aufgrund ihrer örtlichen Einbindung in die Ortsgemeinden und der damit einhergehenden flächendeckenden Präsenz eine wichtige Funktion wahr. Als Sicherheitspartner der Feuerwehren sind insbesondere die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, die Sanitätsorganisationen, die Polizeien des Landes und des Bundes sowie die Streitkräfte zu nennen. Aufgrund nachhaltiger und einschneidender gesellschaftlicher, politischer, wirtschaftlicher und demographischer Wandlungsprozesse befindet sich auch das Netzwerk dieser zivilen, nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr derzeit in einem Umbruch, der zu einer noch nicht abgeschlossenen Transformation des Einsatz- und Führungssystems des Brand- und Katastrophenschutzes führt.

**Umfassende
Diskussion zum
Sicherheitsnetz-
werk**

Die Zahl von 55.000 freiwillig-ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen in etwa 2.400 Feuerwehreinheiten (bei 700 Feuerwehrbeamten in fünf Berufsfeuerwehren und 5.000 Werkfeuerwehrangehörigen) spiegelt die *fachliche, aber auch die gesellschaftspolitische Bedeutung der Feuerwehr*, vor allem in den ländlichen Räumen. Der besondere politische Stellenwert dokumentiert sich in einer Reihe von parlamentarischen Befassungen, beispielhaft in einer Reaktion des Landtags und der Landesregierung auf einen in Teilen kritischen Bericht des Landesrechnungshofs.²³

Für diesen Aufgabenbereich besteht zweifelsfrei ein *wachsender Anpassungsdruck*, gerade in der Fläche, der vor allem aus der eingeschränkten Verfügbarkeit von Personal und der zunehmend begrenzten Ressourcensituation folgt. Die Sicherung der „Zukunft der Feuerwehren im ländlichen Raum“ erfordert nach Auffassung des Innenministeriums einen fortlaufenden, dabei aber evolutionären *Transformationsprozess*,²⁴ der sich sowohl auf die Organisation als auch auf die Ausrüstung bezieht. Erforderlich würden Verbünde von benachbarten Ortswehren mit gemeinsam

**Erheblicher An-
passungsdruck**

²³ Bericht des Landesrechnungshofs vom 07.07.2005: „zu kleine Einheiten, zu teuer“; Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage der SPD-Fraktion „Feuerwehren in Rheinland-Pfalz“, 02.09.2005; Resolution des Landesfeuerwehrverbandes Rheinland-Pfalz e. V. „Feuerwehren im 21. Jahrhundert“ vom 15.10.2005; Antrag der Landtagsfraktionen „Unterstützung der rheinland-pfälzischen Feuerwehren“ aus dem Jahr 2008.

²⁴ Vgl. hierzu die Webseite des Ministeriums des Innern und für Sport unter www.ism.rlp.de.

vorgehaltener Ausrüstung, eine freiwillige Zusammenlegung von örtlichen Feuerwehreinheiten sowie eine erweiterte interkommunale Kooperation. Auch im Fall des Brandschutzes überlagern sich mithin idealtypisch getrennte Aufgabenbereiche über mehrere Ebenen. Dabei besteht eine starke Regelungstiefe (Feuerwehrrordnung), die zudem in Komplementarität zu der komplexen Aufgabenteilung mit der Kreis- und Landesebene zu sehen ist.

Die jetzige organisatorische *Zusammenführung der Brandschutzaufgabe auf der Ebene der Verbandsgemeinde* erscheint *sinnvoll*, um die kleinräumigen Aktivitäten in den Ortsgemeinden zu bündeln und zu koordinieren sowie den Anforderungen des komplexen Regelwerks auch qualitativ und in effizienter Form Rechnung zu tragen. Dies gilt vor allem für die Notwendigkeit, die künftigen technischen, finanziellen und demographischen Anpassungsprozesse mit der unabweisbaren Akzeptanz auf der Ortsebene zu verbinden. Die komplexe und räumlich tief gegliederte Organisation mit dem bestimmenden Element der freiwilligen Feuerwehren und der Verwurzelung im gemeindlichen Lebensraum ergibt keinen sachlichen Ansatzpunkt für eine mögliche (substanzielle) Aufgabenverlagerung von der Verbandsgemeinde auf die Kreisebene.

Organisatorische Zusammenführung sinnvoll

Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen

Bau und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen gehören zu den Aufgaben der Verbandsgemeinde. Eine spezialgesetzliche Aufgabenregelung enthält das Sportförderungsgesetz. Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen sind öffentliche Einrichtungen, die Zwecken des Sports, des Spiels oder der Freizeitgestaltung dienen und die nach ihrer Planung oder nach Standort, Umfang und Ausstattung nicht nur für die Benutzung durch die Einwohner der Ortsgemeinde des Standorts, sondern auch für die Mehrheit der übrigen Gemeinden derselben Verbandsgemeinde bestimmt und geeignet sind. Dazu gehören insbesondere Hallenbäder, Freibäder, Sporthallen sowie Sportplätze mit ausgebauten leichtathletischen Anlagen. Nur auf den örtlichen Bedarf einer Ortsgemeinde zugeschnittene Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen stehen in der Bau- und Unterhaltungslast der Ortsgemeinde. Eine zentrale Sportanlage kann zugleich die Aufgabe einer örtlichen Sportanlage der Standortgemeinde erfüllen. Hintergrund ist, dass eine Ortsgemeinde ab einer gewissen Größenordnung regelmäßig nicht umhin kommt, eine den geltenden Normen hinsichtlich Größe und Ausstattung entsprechende Sportanlage zur Verfügung zu stellen.

Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen

Die *Abstimmung der Planung* von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen erfolgt zwischen den Landkreisen und den Verbands- bzw. verbandsfreien Gemeinden in einem *zweistufigen Verfahren*. Die Sportstättenrahmenleitplanung, die in erster Linie

Zweistufiges Verfahren

Koordinierungsfunktionen erfüllt, erfolgt durch die Landkreise, die Sportstättenplanung selbst dann durch die verbandsfreien und die Verbandsgemeinden. In die Planung und Umsetzung sind über das Sportstättenförderungsgesetz und Kooperationsvereinbarungen auch das Land, die Kommunalen Spitzenverbände und der Deutsche Olympische Sportbund eingebunden.

Vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzschwäche und der demographischen Entwicklung stellt sich in diesem Aufgabenfeld zunehmend dringlicher die *Frage nach der Auslastung, der Finanzierbarkeit und der mittel- und längerfristigen Tragfähigkeit solcher Infrastruktureinrichtungen*. Einer erweiterten Koordination und interkommunalen Kooperation kommt ein entsprechend hoher Stellenwert zu – wie auch einer sektoral übergreifenden Planung, insbesondere im Bereich Schulentwicklung. Eine Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene würde den jetzt kommunal und regional gestuften Gestaltungs- und Verantwortungsbereich gleichsam aufheben und Bürgernähe wie Transparenz beeinträchtigen. Die angestrebte Effizienz und Nachhaltigkeit könnte eher durch eine von der Verbandsgemeinde gesteuerte intra- und interkommunale Kooperation, die sich in die regionale Rahmenplanung einbindet, erreicht werden. Auch in diesem Kernbereich kommunaler Selbstverantwortung stieße eine etwaige „Hochzonzung“ zudem auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Fragen zur Auslastung, Finanzierbarkeit und Tragfähigkeit

Überörtliche Sozialeinrichtungen

Die in der GemO des Landes genannten überörtlichen Sozialeinrichtungen umfassen Sozialstationen, Altenheime, Altenpflegeheime, Jugendheime, Unterkünfte für Obdachlose und Nichtsesshafte oder zu ähnlichen Zwecken bestimmte und geeignete Einrichtungen, die nach ihrer Planung oder nach Standort, Umfang und Ausstattung nicht nur für die Einwohner einer Ortsgemeinde, sondern auch für Einwohner der Mehrheit der Ortsgemeinden derselben Verbandsgemeinde bestimmt und geeignet sind. Nach § 10 Abs. 2 des Kindertagesstättengesetzes (KitaG) ist die Trägerschaft von Kindertagesstätten grundsätzlich eine Aufgabe der Ortsgemeinden.²⁵ Von der Verbandsgemeinde kann die Trägerschaft im Bedarfsfall wahrgenommen werden; im Jahr 2008 waren von den 2.477 Kindertagesstätten des Landes 43% in kommunaler Trägerschaft. Die Zuständigkeit der Verbandsgemeinde ist jedoch, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, nur dann gegeben, wenn kein freier Träger Sozialeinrichtungen errichtet und vorhält.

²⁵ Nach dem KitaG umfassen Kindertagesstätten als Oberbegriff auch Kindergärten, Horte und Krippen.

Gemäß § 9 KitaG obliegt die *Bedarfsplanung* dem jeweiligen *Jugendamt*. Der *Bedarfsplan* legt fest, in welchen Gemeinden in welcher Art und Anzahl Kindertagesstätten unter Berücksichtigung voraussehbarer Entwicklungen vorhanden sein müssen. Ab 2013 soll ein bundesweiter Rechtsanspruch auf Förderung aller Kinder vom vollendeten ersten Lebensjahr an bestehen. Jugendhilfeträger der öffentlichen Jugendhilfe sind als örtliche Träger die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die zu örtlichen Trägern bestimmten großen kreisangehörigen Städte. Dieser Aufgabenbereich ist durch eine große Trägervielfalt gekennzeichnet. Auch hier gilt, dass kommunale Gebietskörperschaften eigene Dienste oder Einrichtungen nur unterhalten sollten, wenn diese nicht von freigemeinnützigen oder privaten Trägern errichtet und unterhalten werden.

Die *Einrichtungen nach dem KitaG* sind *eindeutig örtlicher Natur* und kommen für eine Verlagerung nicht in Betracht. Die Aufgaben der Verbandsgemeinde erscheinen weitgehend durch das in diesem Bereich ausgeprägte *Subsidiaritätsprinzip* bestimmt. Die *realen Anforderungen* aus den weiter bei der Verbandsgemeinde verbleibenden Aufgaben sind zu *wenig transparent*, um sie ohne eine vertiefende, hier nicht zu leistende Analyse näher beurteilen zu können.

Transparenzdefizite

Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Nach der GemO nimmt die Verbandsgemeinde die Trägerschaft der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung wahr. Nach § 46 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Landeswassergesetzes werden diese als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung auf die kreisfreien Städte, die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden übertragen. Danach haben die Verbandsgemeinden die öffentliche Wasserversorgung einschließlich der Vorhaltung von Löschwasser für den Brandschutz in ihren Gebieten sicherzustellen. Gleiches gilt für die ordnungsgemäße Beseitigung des in ihrem Gebiet anfallenden Abwassers. Dazu ist es erforderlich, die entsprechenden Einrichtungen und Anlagen in den kreisfreien Städten und verbandsfreien Gemeinden nach dem Stand der Technik zu betreiben. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind Einrichtungen und Anlagen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung nach § 86 Abs. 2 S. 2 der GemO verpflichtend als Eigenbetriebe zu führen oder nach den Bestimmungen der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung zu verwalten. Die Unternehmen der Wasserversorgung sind zu etwa 67% als Eigenbetriebe (ohne Zweckverbände) organisiert. Die Anwendung dieser Organisationsform liegt damit weit über dem Bundesdurchschnitt. Kommunale Gebietskörperschaften können sich zur Erfüllung der Aufgaben zu einem Zweckverband zusammenschließen, der die gesamten Aufgaben uneingeschränkt durchführt (Vollfunktion) oder nur Teilleistungen übernimmt (Teilfunktion). Der Anteil der Was-

Trägerschaft der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

serversorgungszweckverbände liegt bei rd. 14%. Daneben werden rd. 15% der Wasserversorgungsunternehmen als wirtschaftliche Unternehmen in einer Kapitalgesellschaft geführt.²⁶

Die *Wasserversorgung* ist entsprechend der kommunalen Zuständigkeit *meist kleinträumig strukturiert*. Einige Kreiswasserwerke versorgen im großräumigeren regionalen Zuschnitt. Durch die Kooperation kommunaler Versorgungsträger besteht insbesondere im ländlichen Raum die Möglichkeit, die Prozesse zu optimieren und entsprechende Grundlagen für eine effiziente, kostenmäßig kalkulierbare und dauerhafte Versorgung zu schaffen. Die kommunale Ebene ist in den aus acht Teilplänen bestehenden, von der Wasserwirtschaftsverwaltung erstellten Wasserversorgungsplan eingebunden. Teilpläne sind nach naturräumlichen und versorgungsstrukturellen Gesichtspunkten festgelegt. Die infrastrukturelle Erstausrüstung im Bereich der Wasserversorgung gilt als landesweit abgeschlossen.

**Kleinräumige
Organisations-
struktur**

In der *Abwasserbeseitigung* sind rd. 91% der Unternehmen als *Eigenbetrieb* oder *eigenbetriebsähnlicher Betrieb organisiert*. Der Anteil der Zweckverbände (nur Teilfunktion) beträgt rd. 11%. Auch hier weicht die Anwendung der Organisationsform des Eigenbetriebes deutlich vom Bundesdurchschnitt ab. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) gewinnt die Organisationsform der Anstalt des öffentlichen Rechts immer mehr an Bedeutung. Die Organisation der Abwasserbeseitigung mit einer Vielzahl kleinerer Kläranlagen spiegelt die kleinteilige Struktur der Gemeinden und die Siedlungsstruktur, insbesondere in den ländlichen Räumen, wider.²⁷ Laut Lagebericht 2008 des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz ist der Ausbau der Abwasseranlagen weitgehend abgeschlossen. In den kommenden Jahren wird die Optimierung der Mischwasserentlastungen und die Sanierung bzw. Erneuerung vorhandener Abwasseranlagen im Vordergrund stehen.

**Eigenbetriebe
dominant**

Für die in Rheinland-Pfalz überwiegend *kleinteilige Struktur* der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung besteht in Teilen *Handlungsbedarf*, um die Leistungsfähigkeit zu stärken, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, die Fachkunde zu steigern und die Qualitätssicherung und Versorgungssicherheit zu optimieren. Hinzu treten vergleichsweise ungünstige strukturelle Rahmenbedingungen in den ländlichen Räumen, wo eine eher geringe Auslastung der Ver- und Entsorgungssysteme aufgrund des demographischen Wandels die Wirtschaftlichkeitsproblematik verstärken wird.²⁸

**Kleinteiligkeit als
Problem**

²⁶ *Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz*: Benchmarking Wasserwirtschaft. Öffentlicher Abschlussbericht Benchmarking Wasserwirtschaft Rheinland-Pfalz, Mainz, 2009.

²⁷ *Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz*: Stand der Abwasserbeseitigung in Rheinland-Pfalz, Lagebericht 2008, Mainz, 2009.

²⁸ So auch die entsprechenden Aussagen in *Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz*, Benchmarking Wasserwirtschaft, a.a.O., 2009.

Ob und in welchem Umfang eine *Aufgabenverlagerung* der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung *auf die Ebene der Landkreise* einen wesentlichen Beitrag zur Effizienzsteigerung und zur Förderung nachhaltiger Lösungen bewirken könnte, bedarf angesichts der Komplexität der Materie einer *gesonderten Untersuchung*. Bürgernähe wie Transparenz sind eher durch die Zuständigkeit der Verbandsgemeinde gewährleistet. Allerdings scheint der Zeitpunkt gekommen, den sich aus der Kleinteiligkeit der Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen ergebenden Handlungsbedarf einer erweiterten Aufmerksamkeit zuzuführen. Hier bieten sich vor allem erweiterte Formen der interkommunalen Kooperation an, die auch in ihrem Gebietszuschnitt flexibel ausgerichtet werden könnten.

Aufgabenverlagerung prüfen

Gewässer dritter Ordnung

Der Verbandsgemeinde obliegen der Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung. In den §§ 63 Abs. 1 und 71 Abs. 1 LWG ist dies spezialgesetzlich bestimmt. Dabei wird die Gewässerunterhaltung als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung wahrgenommen. Die Unterhaltungspflicht von Ortsgemeinden als Eigentümer der stehenden oder künstlich fließenden Gewässer ist nicht auf die Verbandsgemeinde übergegangen. Ebenso bezieht sich die Möglichkeit nach § 63 Abs. 4 Satz 2 LWG, die Unterhaltung künstlich fließender Gewässer auf „Gemeinden“ zu übertragen, nur auf Ortsgemeinden. Die Verpflichtung zur Gewässerunterhaltung und zum Gewässerausbau erstreckt sich ausschließlich auf natürliche Fließgewässer. Die Europäische Rahmenrichtlinie hat mit ihren Vorgaben für eine naturverträgliche, gesamtökologische Ausrichtung der Planungen und Maßnahmen die Anforderungen weiter erhöht. So gilt der Gewässerpflegeplan als ein wichtiges Instrument, die Gewässerunterhaltung naturnaher Gewässer konzeptionell zu steuern.

Gewässer dritter Ordnung

Die Erfüllung dieser mit gewachsenen Ansprüchen an Planung und Durchführung verbundenen Aufgabe *bedarf zumindest der Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde*. Dabei ist nicht auszuschließen, dass sie aufgrund der gestiegenen Anforderungen und verstärkten inhaltlichen Neuausrichtung aus dem örtlichen Bezug herausgewachsen ist. Fließgewässer überschreiten zudem in der Regel Gemeindegrenzen. Sie stehen auch nicht, wie etwa Einrichtungen der Daseinsvorsorge, im direkten Bezugsfeld des Bürgers.

Im Ergebnis erscheint eine *Überprüfung* angezeigt, ob *die Aufgabe* aufgrund der steigenden Anforderungen in einem Ausmaß aus *den örtlichen Bezügen herausgewachsen ist*, dass sie effizienter auf der Kreisebene wahrgenommen werden sollte. Dafür spricht auch im Ländervergleich, dass die Aufgabe nicht in dem ansonsten

Ortsübergreifende Bedeutung

fast gleichlautenden Katalog der in den Gemeindeordnungen zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben von Sachsen-Anhalt und Niedersachsen enthalten ist.

6. Zusammenfassende Betrachtung

Aus dem Katalog der den Verbandsgemeinden mit der rheinland-pfälzischen GemO zugewiesenen Aufgaben erscheinen *substantielle Verlagerungen auf eine höhere Ebene derzeit kaum sinnvoll* (oder möglich). Näher zu prüfen wären allein die Aufgaben für die Gewässer dritter Ordnung. Es handelt sich vor allem um Aufgaben, die als Kernbereiche in der Summe das Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung prägen. Dies macht auch die weitgehende Übereinstimmung mit den Gemeindeordnungen Niedersachsens und Sachsen-Anhalts deutlich. Die Verankerung dieser Aufgaben im engeren Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger erscheint mithin folgerichtig, sie folgt den Kriterien der Bürgernähe und Transparenz.

**Derzeit kaum
substantiellere
Verlagerungen**

Darüber hinaus ist festzustellen, dass auch im Rahmen des schon länger laufenden Reformprozesses in Rheinland-Pfalz *keine die benannten Aufgabenfelder in Frage stellende oder ihre Verlagerung vorschlagende Diskussion geführt* wurde, mit einer gewissen Ausnahme in der Frage der Schulträgerschaft. Selbst bei erkennbaren Argumenten, unter Kriterien der Effizienz und der Nachhaltigkeit eine erweiterte Verlagerung auf die Kreisebene für sachlich geboten zu halten, ergäben sich im Vollzug hohe, in Teilen auch kaum überwindbare verfassungsrechtliche Hürden. Zudem würde bei tatsächlichen Verlagerungen das Modell der Verbandsgemeinde grundsätzlich in Frage gestellt, wäre eine grundsätzliche Überprüfung der sehr kleinteiligen Kommunalstruktur des Landes angezeigt.

Ein umfassender *Modellvergleich*, der unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit die Einheitsgemeinde, die bisherigen Verwaltungsgemeinschaften Sachsen-Anhalts und die rheinland-pfälzische Verbandsgemeinde gegenüberstellt, kommt zu dem Ergebnis, dass die *Verbandsgemeinde jene Organisationsform* sei, *die den Aufbau einer zugleich verwaltungsstarken und bürgernahen Kommunalverwaltung, insbesondere in den ländlichen Räumen, ermöglicht*. Sie fördere ein weitreichendes ehrenamtliches Engagement, gewährleiste in ausreichendem Maß Spezialisierung und Effizienz und Sorge für ein hohes Maß an Flexibilität bei der Aufgabenzuweisung und -erfüllung zwischen den beiden örtlichen Ebenen.²⁹ Das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle benennt als verbleibende *Schwäche* der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeindenstruktur allerdings die vielfach *zu geringe und stark divergierende Einwohnergröße der Verbandsgemeinden* sowie, in ihrer Bin-

Modellvergleich

Stärken

Schwächen

²⁹ Rosenfeld, M.T.W. u.a., a.a.O., 2007.

nenstruktur, die zu *große Anzahl kleiner Ortsgemeinden*. Damit entstünde für die Verbandsgemeinden ein in Teilen nicht zu vertretender hoher Verwaltungs- und Koordinationsaufwand.

Angesichts dieser Ausgangssituation erscheinen die im Entwurf zum ersten und zweiten Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform *vorgesehenen Maßnahmen* als *prinzipiell zielführend und angemessen*. Allerdings weicht der Landesgesetzgeber der gleichsam darüber liegenden Konsequenz aus, die ungewöhnlich ausdifferenzierte und fragmentierte Kommunalstruktur einer gesamthaften Analyse zu unterziehen. Die politisch formulierten Bestandsgarantien sind sicher insofern von Vorteil, als sie Planungssicherheit und Zukunftsfähigkeit zu garantieren suchen. Allerdings berücksichtigt dies nicht jenes „Wegbrechen“, das aufgrund der demographischen und haushalterischen Situation deutlicher als noch vor wenigen Jahren, ja Monaten erkennbar wird. So ist nicht auszuschließen, dass sich die Frage nach der Existenzberechtigung von Verbandsgemeinden - und darüber hinaus der Kleinteiligkeit der rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur - in mittlerer Frist als ein erhebliches, dann auch auf strukturelle Konsequenzen drängendes Problem darstellen könnte.

**Mittelfristig
vermutlich
Handlungsbedarf**

II. Erweiterte Kriterien und Maßnahmen für eine bürgernahe Verwaltung

Frage: Welche Kriterien für eine bürgernahe Verwaltung sind zusätzlich zu den in den Entwürfen eines ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz vorgesehenen Maßnahmen von Bedeutung, wenn es um die Verbesserung des Services der Verwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie den gewerblichen und freiberuflichen Bereich geht, auch im Hinblick auf die zu erwartende geringere Bevölkerungszahl und die veränderte Bevölkerungsstruktur? Welche Maßnahmen sind hier sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar? Die in den Gesetzentwürfen enthaltenen Maßnahmen sind nicht Gegenstand des Gutachtens.

Zur Verbesserung des Services der Verwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie den gewerblichen wie freiberuflichen Bereich sollten in Rheinland-Pfalz über die im Entwurf zum ersten und zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform aufgeführten Maßnahmen hinaus ggf. *eGovernment-Leistungen fallweise ausgebaut* (1.), die *Front-Office/Back-Office-Transformation* der Verwaltung *vorangetrieben* (2.), *shared services* ausgeweitet (3.), die *Zahl mobiler Bürgerbüros erhöht* (4.) und eine Reihe von „*Daueraufgaben*“ *auch weiterhin wahrgenommen* werden (5.). Diese möglichen Erweiterungen des Handlungsspektrums werden nachfolgend im Detail vorgestellt; dem vorangestellt finden sich die im Entwurf zum ersten und zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vorgesehenen Maßnahmen zur Servicesteigerung der Verwaltungen des Landes.

Im Entwurf zum ersten und zweiten Landesgesetz werden *zwei Maßnahmenbündel* aufgeführt, die auf eine Verbesserung des Services der Verwaltungen für die Bürgerschaft und den gewerblichen wie freiberuflichen Sektor richten. Zum einen soll die Dienstleistungsqualität durch die *Neuverteilung einiger Zuständigkeiten* optimiert werden, etwa über eine Zuständigkeitsverlagerung auf eine „niedrigere“ Verwaltungsebene, um die Aufgabenwahrnehmung ortsnäher zu gestalten. So sollte etwa den Kreisverwaltungen die Möglichkeit eingeräumt werden, auch Unterschriften öffentlich zu beglaubigen, sodass der Weg zu einer anderen Einrichtung entfällt.³⁰ Zudem erhofft man generell, über eine Bündelung von Zuständigkeiten den Verwaltungsaufwand für die Adressaten und Nachfrager zu senken.

Neuverteilung von Zuständigkeiten

Zum zweiten werden in der Gesetzesbegründung³¹ Vorschläge aufgeführt, die im Rahmen einer umfassenden Bürgerbeteiligung und -anhörung erarbeitet wurden.³²

Vorschläge der Bürgerschaft

³⁰ Entwurf des zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz vom 8. September 2009, Art. 7.

³¹ Entwurf des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz vom 8. September 2009, 32.

Unter den *zahlreichen Empfehlungen*, die in diesem Kontext vorgetragen wurden, sei vor allem verwiesen auf:

- die Einrichtung zusätzlicher Bürgerbüros,
- einen erweiterten mobilen Bürgerservice,
- die Sicherstellung einer ortsnahen Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten bei einer Stelle und einem Ansprechpartner sowie
- die Erweiterung von *eGovernment*-Angeboten unter Einbezug neuerer Informations- und Kommunikationstechniken.

In der Gesetzesbegründung wird allerdings nicht deutlich, inwieweit sich der Gesetzgeber diesen Bürgervorschlägen anschließt. So ist im Text selbst nur eher allgemein von „Dienstleistungsangeboten der kommunalen Gebietskörperschaften“³³ die Rede, ohne dass diese näher spezifiziert werden. Mit ihnen „[...] sollen die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zur schnellen, qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Abwicklung ihrer Verwaltungsangelegenheiten verbessert werden.“³⁴ In einer 14-seitigen Zusammenfassung der Schwerpunkte der Kommunal- und Verwaltungsreform durch das Innenministerium³⁵ werden die oben benannten Maßnahmen dagegen bereits als Bestandteile der Reform aufgeführt.

Darüber hinaus findet sich im Entwurf des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform eine erste konkrete Maßnahme zur Verbesserung des Verwaltungsservice, die Einführung einer *Experimentierklausel*.³⁶ Sie gesteht kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbänden und rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts auf fünf Jahre begrenzte Ausnahmen von landesrechtlichen Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensregelungen zu, um u.a. Bürgerdienste zu erproben.

Experimentierklausel

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die im Rahmen der Kommunalreform vorgesehene *gemeindliche Gebietsreform* Auswirkungen auf den Service der Gemeindeverwaltungen und die Bürgernähe der kommunalen Selbstverwaltung haben dürfte. Sie erhöht die räumliche Distanz zwischen Wohnort und Gemeindeverwaltungen, eine für einige Bevölkerungsgruppen (ältere, kranke und behinderte Bürger) ein-

Gemeindliche Gebietsreform

³² *Ministerium des Innern und für Sport*: Dokumentation Bürgerkongresse im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz, Mainz, 2008; *nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung*: Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz, Berlin, 2008.

³³ Entwurf des ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Art. 1 § 1 (2).

³⁴ Ebd., Art. 1 § 1 (2).

³⁵ *Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz*: Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, o.J.

³⁶ Entwurf des ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Art. 1 § 12.

schränkende Folge, während man sich andererseits über Fusionsrenditen eine Verbesserung oder zumindest den Erhalt der gegebenen Servicequalität erhofft.

1. Ausbau von eGovernment-Angeboten

Mit Blick auf weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Verwaltungsservice ist zunächst auf den *fallweisen Ausbau der bestehenden eGovernment-Angebote* des Landes über den am 1. Februar 2005 beschlossenen „Aktionsplan eGovernment“ hinaus zu verweisen. Bislang konzentrierte sich das *eGovernment* im Land vor allem auf die folgenden direkten Kontakte mit der Bürgerschaft und der Wirtschaft:

- den Rechtsverkehr in der Justiz,
- die Bereitstellung des Gesamtbestandes der rheinland-pfälzischen Gesetze und Verordnungen („Landesrecht-Online“),
- den Zugriff auf Geodatenbestände („GeoPortal.rlp“),
- die Nutzung topographischer Karten („TIM-online RP“),
- ein Register für wasserwirtschaftliche Rechtsverhältnisse („Digitales Wasserbuch – DIGIWAB“),
- die Gewerbeanmeldungen („Gewerbe-Online“),
- die elektronische Steuererklärung (ELSTER),
- die Unterstützung bei der Beantragung von Agrarbeihilfen („Flächeninformation online – FLOrlp“),
- die Einschätzung von Grundstückswerten („BORIS.RLP“),
- die Abwicklung zahlreicher staatlicher Berichtspflichten,
- die Einsicht in Grundbücher und Insolvenzverfahren,
- die Einsicht und Antragstellung bezüglich des Handelsregisters,
- einen Behördenwegweiser („rlp-Lotse“),
- die Möglichkeit für Lehrer, einen Antrag auf Teilzeitbeschäftigung zu stellen sowie
- Suchmöglichkeiten nach Einrichtungen wie Krankenhäusern, Familienzentren, Selbsthilfegruppen, Suchtberatungsstellen, Werkstätten für behinderte Menschen oder Altenheimen.³⁷

Dieses durchaus beeindruckende *Maßnahmenbündel* könnte *vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Bundesländern erweitert* werden. So ist etwa in Bayern der Aufbau einer Serviceorientierten Architektur (SOA) geplant; dessen Pilotanwendungen umfassen u.a.:

- Teile des Notarwesens,

**Umfangreiches
eGovernment-
Angebot des
Landes**

**Erweiterungsmög-
lichkeiten des
Angebots**

³⁷ Entwurf des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 57.

- die staatliche Fischerprüfung (Pilotanwendung für eine Online-Prüfung),
- Online-Auskünfte aus dem zentralen Melderegister sowie
- Online-Anträge auf Eltern- und Erziehungsgeld.

Hier wäre zu prüfen, inwieweit die *Serviceorientierte Architektur des Landes* (rlp-Middleware) um diese und andere Anwendungen *erweitert* werden könnte.

Darüber hinaus wäre zu erwägen, erneut am Beispiel Bayerns ansetzend, landesseitig *zusätzliche Verwaltungsdienstleistungen* online anzubieten, etwa

- Entschädigungszahlungen an ehrenamtliche Richter, Zeugen, Sachverständige und Dolmetscher nach dem ZSEG,
- Anhörungen von Betroffenen im Bußgeldverfahren,
- Anträge auf Zulassung zum Studium,
- Anträge auf Briefwahl,
- Anträge auf Sondernutzungserlaubnis,
- Anträge auf Fördermittel im Medienbereich,
- Veröffentlichungen der Insolvenzgerichte sowie
- Anträge auf Feststellung einer Behinderung.

Neben solchen erweiterten nutzerorientierten elektronischen Dienstleistungen ist zudem auf die *elektronische Kommunikation innerhalb der rheinland-pfälzischen Verwaltung*, u.a. in den Bereichen Beschaffung und Meldewesen (EWOISneu) sowie im Rahmen eines einheitlichen Dokumentenmanagementsystems zu verweisen. Auch hier verbinden sich mit den Erfahrungen anderer Bundesländer ggf. prüfungswerte Erweiterungen. So könnte der Bildungsserver Rheinland-Pfalz, der sich gegenwärtig auf Lehrer als Anwender beschränkt und für diese spezifische Informationen bereithält, auf alle Bediensteten der Landesverwaltung ausgedehnt werden. In Baden-Württemberg etwa wurde dies durch das Projekt BILDUNG21, ein System der Wissensvermittlung und des Wissensmanagements, erreicht.³⁸ Über dieses integrierte System werden Fortbildungsmaßnahmen von der Bedarfserhebung über die Anmeldung und Buchung bis hin zur Wirkungskontrolle zur Gänze elektronisch abgewickelt.³⁹ Auch können Verwaltungsmitarbeiter im Rahmen des Projektes BILDUNG21 ihre spezifischen Kompetenzen insofern leichter der Kollegenschaft vermitteln, als intern ein Kompetenzprofil hinterlegt wird. Das Erfahrungswissen der einzelnen Mitarbeiter kann zudem in einem zentral digitalisierten Portal gebündelt und für einen dezentralen Abruf vorgehalten werden.

**Verwaltungs-
internes
eGovernment**

³⁸ Joch, Ch. (Hg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2006/2007, Speyer, 2008, 17-19.

³⁹ Hierzu findet sich in Rheinland-Pfalz bereits „Fortbildung Online“, eine umfassende EDV-Lösung für die pädagogischen Serviceeinrichtungen und die Schulen des Landes.

Die Landes- und Kommunalverwaltungen anderer Flächenländer weisen darüber hinaus eine *Vielzahl gesonderter Anwendungsmöglichkeiten* im Rahmen des *eGovernment* aus, insbesondere auf kommunaler Ebene. Als besonders vorteilhaft haben sich elektronische Verfahren aufgrund der hohen Nachfrage, des geringen Beratungsaufwandes und der rechtlich meist unproblematischen Vorgehensweise vor allem in den Bereichen Führerscheinerwerb, Kfz-Zulassung, Urkundenbestellung, im Beschaffungswesen und bei Gewerbeanzeigen erwiesen.

Aufaddiert könnten die *kommunalen Gebietskörperschaften* in Rheinland-Pfalz u.a. *folgende Dienstleistungen online* anbieten:

- Beantragung von Briefwahlunterlagen, Geburts-, Sterbe und Personenstands-urkunden, Reitplaketten, Auszügen aus dem Liegenschaftskataster, steuerlichen Unbedenklichkeitserklärungen, Bewohnerparkausweisen, Feinstaubplaketten, Lohnsteuerkarten, Meldebestätigungen/Aufenthaltsbescheinigungen, Baugenehmigungen, Gebührenermäßigungen bei Eigenkompostierung und Abfallentsorgung sowie Ausnahmegenehmigungen von Parkbeschränkungen,
- Reservierung von Kfz-Wunschkennzeichen,
- Meldung von Straßenschäden und Rattenbefall,
- An-, Um- und Abmeldung bei den Stadtwerken,
- An- und Abmeldung der Hundesteuer,
- Bestellung von Karten beim Kataster- und Vermessungsamt, Führerschein-Karteikartenabschriften, Nachfrage nach Müllcontainern,
- Bereitstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen,
- Auskünfte zum Melderegister,
- Bewerbungen um öffentlichen Stellen,
- Auskunft bei Fundsachen,
- Buchung von Veranstaltungen im Rahmen der Volkshochschulen,
- Führung von Bibliotheks-Benutzerkonten,
- Aufbau einer Ehrenamtsbörse,
- Angebot von „Steuerrechnern“ und Rechner für Wohngeldansprüche,
- Angabe des Bearbeitungsstandes bei Baugenehmigungen oder der Ausgabe von Pässen und Personalausweisen,
- Terminreservierungen bei öffentlichen Einrichtungen,
- Bereitstellung von Formularen,
- Informationsportale zur Suche nach Kindergärten, Schulen, Schornsteinfegern, Baustellen sowie
- Angebot eines Ratsinformationssystems.⁴⁰

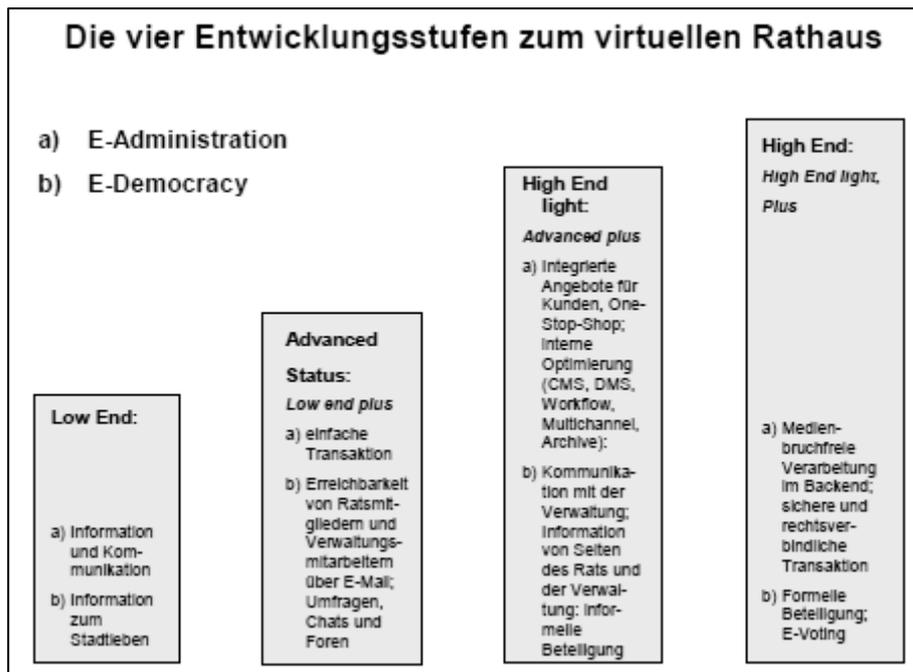
Hauptanwendungsbereiche des eGovernment

Online-Dienstleistungen der Kommunen

⁴⁰ Vgl. hierzu die häufig gleichsam exemplarisch aufgeführten Angebote der Stadtverwaltungen Bonn und Köln.

Im Übrigen wird in diesem Gesamtkontext über Entwicklungsstufen nachgedacht, die *Wege zu einem „virtuellen Rathaus“* aufzeigen. Solche Vorstellungen sind häufig noch etwas theorielastig, suchen aber die gegebenen technischen Möglichkeiten mit dem faktischen Verwaltungshandeln zu verbinden. Das nachfolgende Beispiel mag die Vor- wie Nachteile entsprechender Systematiken aufzeigen:

Vier Entwicklungsstufen zum „virtuellen Rathaus“



Quelle: Drüke, H./Grabow, B: Kommunales E-Government. Ein internationales Erfolgsmodell, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 67-89, hier 77.

Im Übrigen wird empirisch schnell deutlich, dass Großstädte bei der Umsetzung entsprechender *eGovernment*-Vorhaben natürlich größere Potentiale als kleinere Städte und Gemeinden aufweisen. Gleichwohl sollte das Land alle Kommunen beim Aufbau sinnvoller IT-Infrastrukturen unterstützen. Bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen wäre zu beachten, dass die Erwartungen der Bürger an ein *eGovernment* - Zeitersparnis, Unabhängigkeit von Öffnungszeiten und die Vermeidung von Wartezeiten⁴¹ - auch tatsächlich erfüllt werden. Diese dann wahrnehmbaren Vorteile können auf unterschiedlichen Stufen von *eGovernment* erzielt werden: So informiert sich der Bürger auf der ersten Stufe online über den jeweiligen Verwaltungsvorgang und füllt ggf. online verfügbare Formulare aus, während er auf der zweiten Stufe diese Unterlagen elektronisch bei der Verwaltung einreicht

Unterstützung des Landes für die kommunale IT-Infrastruktur

⁴¹ Nolte, F.: E-Government in der Verwaltungsreform: Der große Sprung nach vorn?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 22/2007, 941-949, hier 944f.

und schließlich, drittens, dann die (möglichst medienbruchfreie) elektronische Bearbeitung in der Verwaltung erfolgt.⁴²

Mit Blick auf die inzwischen beträchtliche Zahl von Onlineangeboten der Kommunen ergeben sich allerdings beträchtliche *Ungleichgewichte*: Während Informations- und Kommunikationsangebote bereits weit fortgeschritten scheinen, besteht bei Transaktionsverfahren, die für Vielnutzer und Dienstleister bedeutsam sind, noch erheblicher Nachholbedarf.⁴³ Auch macht ein Blick auf die im Land angebotenen Leistungen eine beträchtliche Asymmetrie zwischen den Kommunen deutlich⁴⁴: Während es einige Akteure bei wenigen Informationsangeboten belassen (Leistungen der sog. ersten Generation), wirken einige andere Kommunen und Regionen gleichsam als „Pioniere“, so etwa im Rahmen des Modellprojekts MEDIA@Komm und weiterer kundenfreundlicher Kommunikations- und Transaktionsangebote. In dieser „zweiten Generation“ werden in beträchtlichem Ausmaß Formulare online bereitgestellt und kommt es zu einer erweiterten Interaktion über kommunale Portale. In einer bevorstehenden „dritten Phase“ des kommunalen *eGovernment* dürfte es darauf ankommen, Innovationen und bestehende Einzellösungen aufeinander zu beziehen, zu integrieren und die Angebote gesamthaft zu konsolidieren.

Darüber hinaus *unterscheiden sich die Kommunen* in ihrem Bemühen um ein erweitertes *eGovernment* vor allem dadurch, dass *einige sich sehr langsam und nur punktuell* den veränderten Kommunikationsstrukturen anpassen, während *andere* über durchaus *zukunftsfähige mittel- und langfristige Konzepte* zur *eGovernment*-Entwicklung verfügen. Blickt man etwa auf die Landkreise, so findet sich in nur etwa der Hälfte der deutschen Kreise eine ausformulierte *eGovernment*-Strategie und entsprechende Umsetzungskonzepte.⁴⁵ Zudem weist das Bemühen um ein kommunales *eGovernment* ein spezifisches Defizit insofern auf, dass es meist eingesetzt wird, um bestehende Prozesse 1:1 abzubilden, anstatt über die Neugestaltung von Verwaltungsverfahren Rationalitätsreserven zu erschließen. In kleineren Kommunen besteht darüber hinaus das Problem, dass bestehende *eGovernment*-Anwendungen zu wenig beworben und die Nutzerpotentiale somit kaum ausgeschöpft werden.

Schließlich wäre für einen beschleunigten Ausbau von *eGovernment*-Leistungen auch der *Einsatz öffentlich-privater Partnerschaften* zu prüfen, die bislang nur von

Erhebliche Ungleichgewichte

Erweiterungspotentiale und ihre Grenzen

⁴² Ebd., 945.

⁴³ *Deutsches Institut für Urbanistik*: Kommunales E-Government 2006 - Eine empirische Bestandsaufnahme, DiFu-Berichte 3/2006, Berlin, 2006.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ *Deutscher Landkreistag*: eGovernment-Umfrage 2007, Berlin, 2008.

einem guten Viertel der deutschen Kommunen praktiziert werden.⁴⁶ Nach einer, inzwischen freilich veralteten Untersuchung wurden in Rheinland-Pfalz wie im gesamten Bundesgebiet von zahlreichen möglichen *eGovernment*-Projekten nur sehr wenige umgesetzt, wobei selbst Massenverfahren wie Kfz-An- und -ummeldungen noch nicht flächendeckend elektronisch verfügbar waren.⁴⁷ Allerdings ist bei solchen eher gesamthaften Einschätzungen auch zu berücksichtigen, dass nur ein geringer Teil der Bürgerschaft online erbrachte Verwaltungsdienstleistungen auch regelmäßig nutzt; die aktivsten Nachfrager sind professionelle Anwender und Unternehmen.⁴⁸ Beim weiteren Ausbau von *eGovernment*-Anwendungen sind beide Gruppen zu berücksichtigen, wobei auch die Gefahr einer *digitalen Spaltung* der Gesellschaft gesehen werden sollte, nach der Personen mit niedrigem Bildungsgrad und hohem Lebensalter häufig von zusätzlichen Angeboten ausgeschlossen bleiben oder sie nicht nachfragen.

Erhebliche Bedeutung ist innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz der sog. „*Signaturinitiative*“ zuzumessen, die vom Ministerium des Innern und für Sport, den Kommunalen Spitzenverbände, dem Landesbetrieb Daten und Information (LDI) und der Firma T-Systems ins Leben gerufen wurde, um eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation mit der Verwaltung durch die Einführung der qualifizierten elektronischen Signatur zu ermöglichen. Das Bestreben geht dahin, über eine „qualifizierte Signatur“ sobald als möglich die handschriftliche Unterschrift zu ersetzen.⁴⁹

Besonders innovative Lösungen verbinden sich häufig mit der wachsenden interkommunalen Zusammenarbeit.⁵⁰ So wird im Schrifttum u.a. im Nordwesten des Landes über das *Regionale Netzwerk E-Government* (Virtuelle Region Nordwest) berichtet, das auf eine Zusammenarbeit des Landes Bremen und der angrenzenden niedersächsischen Landkreise zurückgeht. Neben einer gemeinsamen Online-Stellenbörse des öffentlichen Dienstes wird der Bürgerschaft im Rahmen eines Projektes „Innovative Bürgerservices im interkommunalen Verbund“ ermöglicht, *Verwaltungsangelegenheiten in einer frei wählbaren Verwaltung innerhalb der*

**Signaturinitiative
des Landes**

**Regionsweites
Angebot von
Verwaltungs-
dienstleistungen**

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Nolte, a.a.O., 2007, 942; Schliesky, U.: Regelungsbedarf für elektronische Verwaltungsstrukturen, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, Stuttgart u.a., 2006, 59-78, hier 61.

⁴⁸ Wind, M.: IT in der Verwaltung - lange Historie, neue Perspektiven, in: ders./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 3-33, hier 19.

⁴⁹ Exemplarisch wäre hier auf die etwa in Bonn und Bremen eröffneten Möglichkeiten zur elektronischen Kommunikation zu verweisen.

⁵⁰ Zur Interkommunalen Zusammenarbeit in einem breiteren Kontext vgl. Hesse, J.J./Götz, A.: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006.

Region zu erledigen.⁵¹ Damit sollen vor allem Pendler angesprochen werden, die nun auch am Arbeitsort Verwaltungsangelegenheiten erledigen können. Technisch stehen dem in „fremden“ Verwaltungen keine Barrieren im Wege, hinderlich wirken lediglich verbleibende rechtliche Beschränkungen und konservierende Elemente einer traditionellen Verwaltungskultur.⁵²

Blick man wirkungsanalytisch auf die Einführung des *eGovernment*, so verbinden sich damit erhebliche Folgen für die Verwaltungsstrukturen. So finden sich *verfassungsrechtliche Bedenken* dann, wenn sich die Erfassung nicht nur auf die bloße elektronische Abbildung bestehender Prozesse beschränkt, sondern auch Verwaltungsabläufe und Zuständigkeiten neu zu definieren sucht.⁵³ Viele der Bestandteile des *eGovernment*, wie das zentrale Portal, das *One-Stop-Government*-Prinzip und das Lebenslagenkonzept, gestalten Organisations- und Verfahrensabläufe nicht mehr von der Zuständigkeitsverteilung her, sondern mit Blick auf die Anforderungen des Verwaltungskunden.⁵⁴ Das Konzept *eGovernment* droht dabei grund- wie einfachgesetzliche Zuständigkeiten nicht mehr als bedeutende Maßstäbe anzusehen. Damit wiederum wird die Verantwortlichkeit sichernde Zuständigkeitsordnung in Teilen aufgelöst, die das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Art. 20 GG konkretisiert. So sieht das Rechtsstaatsprinzip die Verantwortungsklarheit als wichtige Voraussetzung dafür, dass der Bürger Aufgaben wie Zuständigkeiten im Rahmen der Verwaltung zuzuordnen vermag. Das Demokratieprinzip steht bekanntlich für das verfassungsrechtliche Gebot der demokratischen Legitimation aller Ausübung von Staatsgewalt. Dabei bedarf es nach herrschender Meinung eines „Zurechnungs- und Verantwortungszusammenhangs im Sinne einer ununterbrochenen Legitimationskette zwischen dem jeweils maßgeblichen Staatsvolk und dem handelnden Staatsorgan“⁵⁵. Für die dezentralen Verwaltungseinheiten droht hier durch den verstärkten Einsatz des *eGovernment* ein Kompetenzverlust durch Hochkonzentration der Entscheidungsverantwortung, zumal der effektive Einsatz von *eGovernment* ein höheres Maß an Zentralität und Einheitlichkeit von Verwaltungsabläufen, aber auch der angewandten Software voraussetzt. Dies trifft vor allem auf

Verfassungsrechtliche Bedenken

⁵¹ Hanken, C.: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 393-402, hier 400f.; Webseite der Virtuellen Region Nordwest unter <<http://www.vir-nordwest.de>>.

⁵² Wind, a.a.O., 2006, 22.

⁵³ Schliesky, U.: Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, in: NVwZ, 11/2003, 1322-1328, hier 1323.

⁵⁴ Hierzu und zum Folgenden: Schliesky, U.: E-Government: Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung oder Angriff auf bewährte Verwaltungsstrukturen?, in: LKV, 3/2005, 89-95.

⁵⁵ Ebd., 94.

die Kernidee einer einzigen behördlichen Anlaufstelle für den Kunden mit einer entsprechend zentralisierten Datenverwaltung zu.

Schließlich ergibt sich bei der Beurteilung der *Wirtschaftlichkeit von eGovernment ein ambivalentes und unscharfes Bild*. Die Unschärfe folgt aus den methodischen Schwierigkeiten bei der Kosten-Nutzen-Erfassung von *eGovernment*-Maßnahmen, samt der bislang eher eingeschränkten Empiriebasis. Die Ambivalenz zeigt sich darin, dass einerseits *eGovernment*-Projekte häufig nicht die erwarteten Einsparungen erbrachten (weil sie einen zu geringen Mehrwert aufwiesen oder es den Verwaltungskunden an Voraussetzungen zu ihrer Nutzung mangelte),⁵⁶ andererseits sich punktuelle Belege für prospektive Einsparungen finden.⁵⁷ So gibt es etwa für Bremen Hinweise darauf, dass „durch die Einführung des Mahnverfahrens im Amtsgericht insgesamt 60 Prozent der Personalkapazitäten eingespart werden [konnten]. Für die Kunden der Verwaltung bedeutet das Verfahren eine erhebliche Qualitätsverbesserung der Verwaltungsarbeit, wesentlich schnellere Bearbeitung und es werden Hilfestellungen übers Netz angeboten, so dass die neuesten gesetzlichen Grundlagen aktuell verfügbar sind. Es ist also durch Verwaltungsreform unter Nutzung neuester Technologien eine *win-win*-Situation für Verwaltung und Kunden (insbesondere aus der Wirtschaft) entstanden.“⁵⁸ Zusammenfassend erwartet eine Studie zur Wirtschaftlichkeit der E-Government-Initiative NRW, dass eine Amortisierung von Investitionen des Landes in das *eGovernment* nach etwa zehn Jahren möglich ist.⁵⁹ Dabei wurden für die Umsetzung von 92 Fachverfahren ein Investitionsbedarf von 176 Mio. Euro für die Jahre 2003 bis 2005 angenommen. Ab dem Jahr 2006 sollten dann nur noch die laufenden Kosten von ca. 21 Mio. Euro (2006) angesetzt werden, dem erheblich größere jährliche Einsparpotentiale von 28 bis 48 Mio. Euro gegenüberstünden.⁶⁰ Auch erwies es sich, dass Antrags- und Förderverfahren sehr hohe Einsparungen erbringen können, weil es sich dabei um besonders zeitintensive und ressourcenbindende Prozesse der Leistungserbringung handelt. Weitere Einsparpotentiale erhofft man sich über das Beschaffungswesen.

**Ambivalente
Wirtschaftlichkeit**

⁵⁶ Kubicek, H./Wind, M.: Integriertes E-Government auch im föderalen Staat? Herausforderungen auf dem Weg zu effizienten Verwaltungsverfahren, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43: 2, 2004, 48-63.

⁵⁷ Beispiele bei: Kubicek, H./Wind, M.: E-Government in Kommunen. Studie für die Enquêtekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtages Nordrhein-Westfalen, Bremen, 2003, 42.

⁵⁸ Perschau, H.: Forcierung der ökonomischen Entwicklung durch eGovernment in der Freien Hansestadt Bremen, zitiert nach: Drüke, H./Grabow, B.: Kommunales E-Government. Ein internationales Erfolgsmodell, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 67-89, hier 77f.

⁵⁹ BearingPoint/IBM/Landesregierung NRW: E-Government Studie NRW, 2003, 41-43.

⁶⁰ Eine diese Schätzungen bestätigende oder verwerfende Information liegt bis heute nicht vor.

Im Ergebnis bietet es sich an, die *Wirtschaftlichkeit von eGovernment-Leistungen* angesichts der geschilderten Unsicherheiten und Ambivalenzen *konsequenter als bislang zu ermitteln*, um auf der Basis einer Abwägung von erhöhter Kundenfreundlichkeit und ermittelten Kosten eine wirklich informierte Entscheidung treffen zu können.⁶¹ Im Jahr 2005 erbrachte eine Studie der KGSt und des IAO, dass zu diesem Zeitpunkt lediglich 13% der Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern systematisch die Wirtschaftlichkeit ihrer *eGovernment*-Vorhaben überprüften, 48% dies zumindest nicht-standardisiert vornahmen und 39% die Wirtschaftlichkeit ihrer Vorhaben gar nicht zu ermitteln suchten.⁶² Umfassende Wirtschaftlichkeitsberechnungen zum *eGovernment* liegen für die deutschen Flächenländer und den kommunalen Bereich bislang nicht vor.

**Konsequenterer
Wirtschaftlich-
keitsermittlung**

2. Beschleunigung der *Front-Office/Back-Office*-Transformation

Ein zweiter gleichsam ergänzender Handlungsstrang wäre die Beschleunigung der sog. *Front-Office/Back-Office-Transformation* zu benennen. Der Verwaltungskunde kann gleichsam „rund um die Uhr“ über verschiedene Kommunikationskanäle (Internet, Telefon, Post, persönlicher Kontakt) das *Front-Office* der Verwaltung erreichen, wobei er – in der Sprache dieser Diskussion – seinen „Fallmanager“ erreicht. Dieser wiederum steht über eine Schnittstelle mit den zuständigen Fachbehörden im *Back Office* in Kontakt. Dort werden Genehmigungsprozesse und sonstige Verwaltungsangelegenheiten bearbeitet. Die Organisation des *Front Office* orientiert sich primär an den Bedürfnissen der Kunden und nicht an der Aufgabenverteilung im Rahmen der Verwaltung. Sie soll dem Kunden den Kontakt zu unterschiedlichen Verwaltungsstellen ersparen. Mit der Einrichtung von *Front-* und *Back-Offices* kann, so dieser Ansatz, die von den Verwaltungen eingeforderte verstärkte Service- und Prozessorientierung verwirklicht werden. Dabei profitiere insbesondere der gewerbliche (und freiberufliche) Bereich, da es Unternehmen bislang meist mit zahlreichen Ansprechpartnern an verschiedenen Standorten (u.a. IHK, HK, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Zoll, Statistisches Landesamt, Investitionsbank, Bundessagentur für Arbeit, Krankenkassen, Ausländeramt, Finanzamt, Gewerbeamt, Bauamt, Ordnungsämter, Amtsgericht) zu tun hatten und haben. Dies zwingt Unternehmensvertreter wie Freiberufler zu zahlreichen

**Nutzen der
Front-Office/
Back-Office-
Struktur**

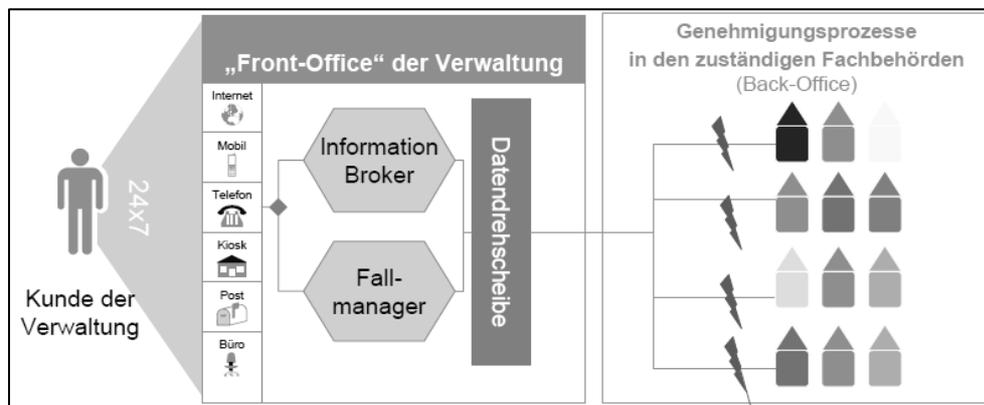
⁶¹ Vgl. hierzu den eGov-Rechner der Fraunhofer-Gesellschaft unter <<http://www.egov-rechner.org>>.

⁶² KGSt/Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO): Verwaltung im Umbruch, Strategien zur Verwaltungsmodernisierung, 2005, 19ff.

Behördengängen, die wiederum erheblichen Zeitaufwand verursachen und zugleich Doppelstrukturen und Reibungsverluste innerhalb der Verwaltung begünstigen.

Zur konsequenten Serviceorientierung eines *Front Office* zählt im Übrigen auch, das *Kundenprofil* und die wesentlichen *Kundendaten* zu erfragen und zu erfassen – und dies lediglich einmal. Dies begründet bei der Umsetzung der *Front-/Back-Office*-Struktur erkennbare Risiken für grundrechtliche Schutzgüter, vor allem über die Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherheit und die Wahrung der informationellen Gewaltenteilung.⁶³ Um diesen Problemen zu begegnen, werden zunehmend ausländische Beispiele bemüht, die staatliche wie kommunale Vorgehensweise entsprechend anzupassen. Als unter den *best practice*-Fällen her vorragendes Beispiel gilt gegenwärtig das Centrelink in Australien, eine staatliche Agentur für 140 staatliche Dienstleistungen in der Sozial-, Arbeits-, Gesundheits- und Familienpolitik, die für die Bundes-, Landes- und kommunale Ebene Aufträge über individuelle *Business Partner Agreements* annimmt und gegenüber den Kunden als alleiniger Ansprechpartner fungiert.

Übersicht zur Front-Office/Back-Office-Struktur



Quelle: Maier, M.A.: Prozess- und Serviceorientierung - die Schlüssel zu einer modernen Verwaltung, Vortrag auf dem eGovernment-Dialog 1 am 17./18.04.2008, IBM, Folienpräsentation.

Im Übrigen ist mit Blick auf die Umsetzung des *Front-/Back-Office*-Modells zwischen *zwei Grundmodellen* zu unterscheiden. Das sog. personale Modell stellt dem Bürger eine Ansprechstelle für alle Verfahren zur Verfügung, an die er sich stets wendet. Das sog. funktionale Modell sieht demgegenüber vor, dass der Bürger je

Grundmodelle

⁶³ Rossnagel, A./Knopp, M.: Mobilisierte Verwaltung: Perspektiven und rechtlicher Gestaltungsbedarf, in: Die Öffentliche Verwaltung, 23/2006, 982-988, hier 985-988.

nach Anliegen unterschiedliche Ansprechpartner hat, nur während des laufenden Verfahrens ist ihm ein fester Partner zugeteilt.⁶⁴

Verwaltungen der Gemeinde wird mithin empfohlen, dass *Bürger Kontakte im Rahmen bestimmter Lebenslagen* (u.a. Zuzug in eine Gemeinde, als Ausländer in einer Gemeinde leben) *an einem Standort mit einem Ansprechpartner aufnehmen* können.⁶⁵ Dieses *One-Stop-Government-Prinzip* wird für Dienstleister bereits durch die Europäische Dienstleistungsrichtlinie eingeführt; demnach muss ein einheitlicher Ansprechpartner alle Anliegen in- und ausländischer Dienstleistungsringer entgegennehmen und als *Front Office* an die Fachbehörden weiterreichen.

**Einheitlicher
Ansprechpartner**

Auf kommunaler Ebene wird zudem erwogen, *Call-Center* einzuführen, die *von mehreren Gemeinden oder Städten gemeinsam betrieben* werden können.⁶⁶ Öffnungszeiten sollten dabei einerseits berücksichtigen, dass Berufstätige außerhalb ihrer Arbeitszeit anrufen können, andererseits aber die damit verbundenen Kosten im Auge behalten. Wirtschaftlicher erscheint daher das Angebot eines Termins unter der Woche, das in Teilen über die klassischen Büroarbeitszeiten hinausgeht. Die Mitarbeiter sollten dabei unter Nutzung eines „Wissensmanagementsystems“ im Regelfall selbst Auskunft gegen, zumindest aber den Nachfrager an die zuständige Fachverwaltung im *Back Office* vermitteln können. Ein *best practice*-Beispiel für ein Call-Center als *Front Office* stellt das ServiceCenterOldenburg in der Virtuellen Region Nordwest dar.

Call-Center

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass in Rheinland-Pfalz trotz einer Vielzahl einschlägiger Aktivitäten die Teilnahme am Pilotprojekt für die Einheitliche Behördenrufnummer 115 noch aussteht. Zudem bietet es sich an, die *im Rahmen der benannten Bürgerkongresse und Bürgergutachten* vorgeschlagenen Kommunikationsstrukturen auszubauen, unter Einschluss der *gewünschten Öffnungszeiten unter der Woche als auch am Sonnabend*.⁶⁷ Dass sich mit einer solch verbesserten Bürger- und insbesondere Arbeitnehmerfreundlichkeit freilich auch Kosten und Zweifel an der Wirtschaftlichkeit entsprechender Maßnahmen verbinden, sei hinzugefügt.

**Öffnungszeiten
der Verwaltung**

⁶⁴ Vgl. Dietz, A.: Konzeptionelle Überlegungen zur „Genehmigung aus einer Hand“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 18/2005, 772-777.

⁶⁵ Vgl. hierzu etwa das Angebot des Dienstleistungszentrums der Stadt Düsseldorf.

⁶⁶ So auch Landsberg, W.: E-Government und Verwaltungspolitik, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 35-46, hier 43f. Exemplarisch sei hier erneut auf die Kooperation der Städte Bonn und Köln verwiesen.

⁶⁷ Ministerium des Innern und für Sport, a.a.O., 2008; nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung, a.a.O., 2008.

3. Ausweitung von *shared services*

Darüber hinaus wäre zu erwägen, sog. *shared services* in der Landes- und Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz *auszuweiten*. *Shared services* sind als Organisationsform definiert, in deren Rahmen eine zentrale Einrichtung gleichartige unterstützende Prozesse zusammenfasst und die Leistungserbringung für mehrere Organisationseinheiten übernimmt.⁶⁸ Hierfür geeignete Bereiche umfassen das Personalwesen (Personalbeschaffung, -verwaltung, -abrechnung, -entwicklung), die Beschaffung, den Haushalt (-aufstellung, -durchführung, Rechnungslegung, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung) sowie interne IT-Leistungen. Ausländische Erfahrungen verweisen zudem auf Effizienz- und Effektivitätsgewinne im Rahmen des Geo-Informationsmanagements, im Einwohnermeldewesen, im Kfz-Bereich und bei Registratur- und Statistikprozessen.⁶⁹

Kriterien für eine Überführung von Verwaltungsdienstleistungen in Dienstleistungszentren (*shared service centres*) sind:

- Aktivitäten mit hohem administrativen Anteil,
- wiederkehrende, regelmäßige, standardisierbare Aktivitäten,
- Aktivitäten mit sporadischem, aber hohem Aufkommen/Umfang sowie
- eine kritische Masse, die wirtschaftliche Verfahren „vor Ort“ einschränkt.

Unterscheidet man dabei zwischen *administrativen und wertschöpfenden Verwaltungsleistungen*, so können nur erstere in ein entsprechendes Dienstleistungszentrum überführt werden. Administrative Verwaltungsleistungen werden definiert als „Leistungen der öffentlichen Verwaltung, die für eine unbegrenzte Vielzahl von Einzelfällen nach allgemeinen Regeln und Standards erbracht werden und die in einer Vielzahl von Verwaltungsbehörden in gleicher/ähnlicher Weise wahrgenommen werden bzw. wahrgenommen werden können (d.h. mit standardisierten Prozessen, auf der Grundlage einheitlicher IT-Systeme, auf gleicher/ähnlicher Rechtsgrundlage etc.).“⁷⁰ Wertschöpfende Verwaltungsleistungen sind dagegen „Leistungen der öffentlichen Verwaltung, die individuell für bestimmte Personen/Kunden (Bürger, Unternehmen, Verwaltungsmitarbeiter, politische Entscheidungsträger) zu bestimmten Zeiten an bestimmten Orten und in bestimmten Situationen erbracht werden: die Leistung des Lehrers in der Schulklasse, des Polizisten am Unfallort,

Geeignete Aufgaben für Dienstleistungszentren

⁶⁸ Zu den Vorteilen von *shared services* und Praxisbeispielen aus den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich: vgl. *Deutscher Städte- und Gemeindebund*: „Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services, Verlagsbeilage zu „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 11/2006, Berlin, 2006.

⁶⁹ *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, a.a.O., 2006, 8.

⁷⁰ Ebd., 5.

des kommunalen Wirtschaftsförderers bei der Beratung eines ansiedlungswilligen Unternehmens etc.⁷¹

Stärken von shared services



Quelle: Bundesministerium des Innern.

Quantifizierter Nutzen von shared services anhand von best practice in der Privatwirtschaft



Quelle: Bundesministerium des Innern.

⁷¹ Ebd., 4.

Die in *shared services* gesetzten *Hoffnungen* finden sich *bislang noch nicht ausreichend empirisch validiert*. Doch verbindet sich mit der Diskussion ein erweiterter Ansatz zur Zusammenfassung von Dienstleistungen, der einer näheren Verfolgung Wert erscheint. Zwar sind die den Ansatz propagierenden Übersichten (vgl. die nachfolgenden Abbildungen 3 und 4) noch eher durch ein Wollen denn ein entsprechendes Können gekennzeichnet und bestehen die gemachten Erfahrungen aus punktueller Einsicht in sehr unterschiedliche Handlungsfelder, doch ist hier möglicherweise ein Ansatz erkennbar, der einer Reihe von Problemen bei tradierten Verwaltungsverfahren entgegenwirken könnte.

Derzeit erst unzureichende empirische Belege für theoretischen Nutzen

Danach versuchen *shared services* die *Vorteile dezentralen Verwaltungshandelns* (lokale Kontrolle der Entscheidungen, schnelle Reaktion auf wechselnde lokale Anforderungen) und *zentralen administrativen Zugriffs* (gemeinsame IT-Systeme, einheitliche Standards und Planung, Skaleneffekte) *zu vereinen*. Zudem bieten sie die Vorzüge kleiner und flacher Organisationen, der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, der Flexibilität, möglicher synergetischer Effekte und der Ausrichtung an einer *best practice*. Entsprechende Erfahrungen aus der Privatwirtschaft verweisen in diesem Kontext auf erhebliche Steigerungen der Prozesseffizienz (v.a. durch Automatisierung; ferner durch Vereinfachung der Prozesse und Standardisierung) sowie der Kosteneffizienz (v.a. durch optimierte Stellenstrukturen und Skaleneffekte durch Arbeitsteilung; außerdem aufgrund besserer Nutzung der Infrastruktur).⁷² *Shared services* haben daher im Rahmen der Diskussion um die Fortentwicklung der öffentlichen Verwaltung zunehmende Bedeutung erlangt. So verweist etwa das österreichische Bundesrechenzentrum darauf, dass die von ihm entwickelte *shared service*-Strategie zu Einsparungen von 13 Millionen Euro geführt habe. Problematisch allerdings ist an dem noch neuen Konzept, dass *shared services* - bei gebietskörperschaftsübergreifender Kooperation - Zuständigkeiten zentralisieren und Verantwortlichkeiten verschleiern könnten. Andererseits bergen sie das Potential, lokale Verwaltungen zu stärken, indem sie diese von Routineaufgaben entlasten und ihnen ermöglichen, zusätzliche Ressourcen für die Kundenbetreuung einzusetzen.⁷³

Mögliche Vorteile

4. Ausweitung mobiler Verwaltungsdienstleistungen

Schließlich gilt es, ggf. die Möglichkeiten mobiler Verwaltung in Rheinland-Pfalz auszubauen und vor allem die *Zahl mobiler Bürgerbüros zu erhöhen*. Diese suchen dem Problem zu begegnen, dass einige Bevölkerungsgruppen (alte, kranke und

Hilfe für benachteiligte Bevölkerungsgruppen

⁷² Nach Verlautbarungen aus dem Bundesministerium des Innern.

⁷³ *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, a.a.O., 2006, 5.

behinderte Personen etwa) nur unter erheblichem Aufwand (etwa durch Nutzung von Fahrdiensten) oder durch Vertreter Kontakt zur Verwaltung aufnehmen können, da der Weg zum Bürgeramt zu lang ist und ihnen der häusliche Internetzugang oder die Erfahrung mit Online-Systemen fehlt. Da die Zahl älterer und pflegebedürftiger Bürger in Rheinland-Pfalz aufgrund des demographischen Wandels⁷⁴ steigen und die Dichte stationärer Verwaltungen im Land aufgrund sinkender finanzieller Mittel abnehmen wird, dürfte sich diese Problemlage zukünftig noch verschärfen.⁷⁵ Mobile Bürgerbüros verbinden demgegenüber die Vorteile medienbruchfreier elektronischer Vorgangsbearbeitung (Vermeidung überflüssiger Arbeitsschritte und Übertragungsfehler, Beschleunigung der Vorgangsabwicklung) mit dem persönlichen Kontakt zwischen Bürger und Verwaltungsmitarbeiter (besseres Verhältnis Verwaltung-Kunde, höhere Akzeptanz der Verwaltung, Standortvorteile).⁷⁶ Daraus folgt zugleich, dass die mobile Verwaltung erst dann ihr volles Potential erreicht, wenn die Verwaltung gleichsam vollständig auf elektronische Arbeitsprozesse umgestellt ist und die Aktenführung rein elektronisch erfolgt.⁷⁷ Mobile Bürgerbüros fungieren dabei als Front Office, das wiederum elektronisch an eine Back Office-Struktur angeschlossen ist.

Das *Beispiel* mobiler Bürgerdienste in zahlreichen Flächenländern und durchaus auch Stadtstaaten unterstreicht deren *Nützlichkeit*. Im Ergebnis zeigte sich am Beispiel eines Stadtstaats (und hier der Berliner Bezirke Spandau und Pankow): „Nicht nur der von einer großen Berliner Tageszeitung durchgeführte Behördentest hat die laufenden Tests positiv bewertet, sondern auch die vom Heinrich-Hertz-Institut vorgenommene Begleitforschung der Kunden/innen hat ein hohes Maß an Akzeptanz und Gesamtzufriedenheit der Bürger/innen aufgezeigt. Über 90% der befragten Bürger/innen, die zugleich auch Testnutzer waren, waren mit dem Service zufrieden und wünschen sich für die Zukunft ein mobiles Bürgeramt. Dabei würden zwei Drittel der Befragten ein mobiles Bürgeramt einem stationären vorziehen. Wichtig ist auch, dass es bei den Befragten kaum Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes gab. Auch die eingesetzten Bürgerberater/innen zeigten sich mit dem Einsatz des mobilen Arbeitsplatzes sehr zufrieden.“⁷⁸ Eine Übertragung solcher mobiler Dienstleistungen auf andere Verwaltungen wie Umweltdienste, den Baubereich,

**Empirische Belege
der Nützlichkeit
mobiler Bürger-
ämter**

⁷⁴ Hesse, J.J.: Verwaltungsmodernisierung und demographischer Wandel. Vortrag im Rahmen der 59. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz am 18. November 2004 in Ramstein.

⁷⁵ Zur Fragen von Gebietsreformen in einem breiten Kontext vgl. Hesse, J.J.: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden, 2008/2009; Hesse, J.J./Götz, A.: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2009.

⁷⁶ Rossnagel/Knopp, a.a.O., 2006, 983f.

⁷⁷ Ebd., 984.

⁷⁸ Rienaß, U./Wagnitz, R.: Mobile Verwaltung ermöglicht besseren Bürgerservice, in: Innovative Verwaltung, 1-2/2005, 19-21, hier 21.

die Sozialarbeiter im Rahmen der Sozialämter/Jugendämter, die Prüfdienste, den Außendienst der Wirtschaftsämter, die Gesundheitsämter, den Einsatz von Betreuern in Pflegeeinrichtungen, die Polizei (Unfallaufnahme, Vorfallsbearbeitung) u.a.m. sei möglich.⁷⁹ Inzwischen wurden weitere mobile Bürgerdienste für die Bezirke Lichtenberg, Tempelhof-Schöneberg, Reinickendorf, Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte vorgesehen. Zu den *angebotenen Dienstleistungen* zählen dabei:

- die An-, Ab- und Ummeldung des Wohnsitzes,
- die Beantragung eines neuen Personalausweises, Reisepasses oder Kinderreisepasses,
- die Beantragung eines Führerscheins oder des Umtauschs der alten Fahrerlaubnis in einen EU-Führerschein,
- die Vornahme von Änderungen in den Fahrzeugpapieren, das Stilllegenlassen eines Fahrzeugs,
- die Ausstellung einer Lohnsteuerkarte oder die Vornahme von Änderungen in ihr,
- die Beantragung eines Führungszeugnisses,
- die Informationsbereitstellung bei Anträgen verschiedener Fachämter (etwa im Rahmen des Kindergeldes, der Tagesbetreuung von Kindern, der Sozialhilfe) sowie
- die Beratung zum Wohngeld/Lastenzuschuss, zum Wohnberechtigungsschein, zur Rundfunkgebührenbefreiung, zum Erziehungsgeld u.a.m.

Mögliche Dienstleistungen mobiler Bürgerämter

Mit Blick auf die *Wirtschaftlichkeit mobiler Bürgerdienste* gilt bislang, dass der Betrieb eines mobilen Bürgeramtes nicht teurer als der Betrieb eines vergleichbaren stationären Bürgeramtes ist, eine Aussage, die sich freilich im Vergleich eines Stadtstaates mit einem Flächenland wie Rheinland-Pfalz relativieren dürfte. Der Aufbau eines mobilen Bürgeramtes wiederum ist kostengünstiger als die Schaffung eines stationären Angebots.⁸⁰ Allerdings ist hierbei wieder zu berücksichtigen, dass mobile Bürgerämter zusätzlich zu den unverändert bestehenden Bürgerämtern eingerichtet werden, mithin von Zusatzkosten begleitet sind.

Ambivalente Wirtschaftlichkeit

Mobile Verwaltung kann sich aber auch auf *zusätzliche Dienstleistungen* beziehen, so etwa auf die Möglichkeit über das Mobiltelefon,

Dienstleistungen über Mobiltelefone

- Parkgebühren zu entrichten: Hierbei verbinden sich der Nutzen für die Bürgerschaft (minutengenaue Abrechnung, Zeitersparnis, ortsunabhängige Verlängerung der Parkzeit) mit dem für die Verwaltung (erhöhter Bürgerservice, einfache Abrechnung, verringerte Diebstahlgefahr); hinzu tritt eine bislang überraschend hohe Nutzerakzeptanz;

⁷⁹ Ebd., 21.

⁸⁰ Vgl. hierzu die Berechnungen unter <<http://www.mobued.de/wirtschaftlichkeit.html>>.

- touristische Informationen (Übernachtungsmöglichkeiten, Sehenswürdigkeiten, Museen, etc.) zu empfangen: Komfort- und Servicegewinn für Touristen, Imagegewinn für die Verwaltung, mögliche Kooperation mit kommerziellen Anbietern;
- dringliche Benachrichtigungen seitens der Verwaltung entgegen zu nehmen (ablaufende Fristen; Katastrophenwarnungen; Meldungen wie der, dass das eigene Kind nicht in der Schule erschienen ist, etc.); sowie
- der Verwaltung spezifische Informationen zukommen zu lassen (Zählerabmessungen, Störungs- und Schadensmeldungen).⁸¹

Im Rahmen dieser Handlungsfelder wurden zwischenzeitlich zahlreiche Pilotprojekte durchgeführt, deren Aktionsradius erweitert werden kann.⁸² Dabei hat sich gezeigt, dass es den Bürgern bei mobilen Dienstleistungen vor allem auf deren Einfachheit ankommt, wobei Bedienung, Verständlichkeit und Nützlichkeit im Vordergrund stehen.⁸³ Da der Großteil der Bürger eher selten mit der Verwaltung in Kontakt tritt, sollten sich mobile Verwaltungsangebote an den Präferenzen und „Nutzungsstilen“ der Bürgerschaft ausrichten.

Auch *gegenüber dem gewerblichen und freiberuflichen Bereich* sind *weitere mobile Dienstleistungen der Verwaltung* umsetzbar: so könnten Auskünfte zum Melderegister und weitere relevante Informationen (wie etwa Strukturdaten, Flächenpläne und Förderprogramme) für Investoren auch auf mobile Empfangsgeräte übertragen werden.⁸⁴ Hier wäre allerdings noch eine genauere Nutzenanalyse vorzulegen, um den beträchtlichen Investitionsbedarf zu rechtfertigen. Generell gilt für Wirtschaftsvertreter, dass mobile Verwaltungsdienstleistungen immer dann attraktiv sind, wenn sie Zeit, Ressourcen und den erweiterten Aufwand für Behördenkontakte reduzieren.

Darüber hinaus könnten *mobile Verwaltungsleistungen intern Verwendung finden*, wodurch sich die Servicequalität für die Bürgerschaft und den freiberuflichen wie gewerblichen Bereich indirekt erhöht. Zu den erprobten und ausbaufähigen Anwendungsmöglichkeiten zählt hier vor allem die Unterstützung der im Außendienst tätigen Mitarbeiter.⁸⁵ Verbesserte Erreichbarkeit, Standortermittlung und Zeiterfassung werden hier durch eine *Optimierung des Geschäftsprozesses* ergänzt. Letzteres wurde etwa erprobt:

- bei Mitarbeitern kommunaler Energieversorger (mobiles Auslesen von Geräten, Übermittlung elektronischer Informationen bei Wartungsarbeiten),

Interne Verwendung mobiler Verwaltungsleistungen

⁸¹ Vgl. Franz, A.: Mobile Kommunikation: Anwendungsbereiche und Implikationen für die öffentliche Verwaltung, Speyer, 2005, 34-39.

⁸² Ebd., 24-43.

⁸³ Ebd., 42f.

⁸⁴ Ebd., 40f.

⁸⁵ Ebd., 24-33.

- bei Mitarbeitern des Ordnungsamtes (Verhängen von Bußgeldern vor Ort, elektronische Meldung von Straßenschäden per Digitalfoto),
- im Rahmen von Betriebsprüfungen und Gewerbeaufsichtsämtern (sofortiges Anfertigen von Prüfberichten durch mobile Datenabfrage, Vermeidung von Mehrfachbesuchen) sowie
- bei Bauleitern (u.a. Informationen zum Objekt über Einsicht in eine mobile elektronische Akte, Eintragung etwaiger Änderungen).

Spezielle Anwendergruppen sind darüber hinaus die Polizei (mobiler Datenbankzugriff, verbesserte Einsatzkoordination), der Feuerwehr- und Katastrophenschutz (Übertragung von Informationen zum Einsatzort, Überprüfung des Gesundheitszustandes der Einsatzkräfte, Videobildübertragung durch Einsatzkräfte), Krankentransporte und das Rettungswesen (Übermittlung von Patientendaten, Auswahl der geeigneten Klinik) sowie die Krankenversorgung und das Pflegewesen (mobile Überwachung der Gesundheit des entlassenen Patienten und der Vitalwerte der Pflegebedürftigen). Bei Pilotprojekten zu verwaltungsinternen mobilen Kommunikationslösungen hat sich zudem erwiesen, dass das größte Defizit sich nicht mit den Kosten oder der mangelnden Leistungsfähigkeit der Technik verbindet, sondern auf die unvollständige Ausnutzung der eröffneten Möglichkeiten durch die Verwaltungsmitarbeiter zurückgeht.⁸⁶

Mit Blick auf die *Wirtschaftlichkeit mobiler Verwaltungsleistungen*⁸⁷ ist zunächst darauf zu verweisen, dass die benötigten Haushaltsmittel langfristig einzustellen sind, da die mobile Verwaltung Investitionen in die technische Infrastruktur, in Prozessveränderungen und in Mitarbeiterschulungen erfordert, die sich erst über einen längeren Zeitraum rentieren. Finanzielle Einspareffekte könnten sich aufgrund verringerter Materialkosten (etwa reduzierten Papierverbrauchs) und über Personaleinsparungen ergeben. Qualitative Verbesserungen sind dann möglich, wenn Mitarbeiter von zeitaufwendigen Routinetätigkeiten entlastet werden und sich verstärkt dem Kern der Leistungserbringung widmen können. Einnahmeseitig sind Verbesserungen durch die Erhebung von Gebühren für die verbesserte Servicequalität denkbar, vor allem bei Unternehmen mit multiplen Verwaltungskontakten und mobilen Verwaltungsleistungen, die mit einem erheblichen Mehrwert verbunden sind und damit die Gebührenzahlung für die Unternehmen erleichtern. Beispiele aus den USA zeigen, dass sich einige Internetportale allein durch Transaktionsgebühren finanzieren lassen. Eine Gebührenpflicht bietet sich vor allem für jene Dienstleistungen an, die für Unternehmen ausgelegt sind, in hohem Umfang nachgefragt werden, stark automatisiert erbracht werden und nicht in Konkurrenz

Erkennbare Wirtschaftlichkeitspotentiale

⁸⁶ Ebd., 42.

⁸⁷ Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 55-57.

zu privaten Anbietern stehen. Dies ist etwa bei Registereinkünften, Genehmigungsverfahren und Mitteilungen der Fall.

5. Wahrnehmung von „Daueraufgaben“

Eher nachrichtlich sei abschließend auf einige Daueraufgaben zur Serviceverbesserung der öffentlichen Verwaltung verwiesen. So sollte daran erinnert werden, dass *bürokratiesenkende Maßnahmen* vor allem vom gewerblichen und freiberuflichen Bereich als servicesteigernd insofern wahrgenommen werden, als sie Verwaltungsverfahren beschleunigen und vereinfachen. Der kontinuierliche *Abbau von Verwaltungsvorschriften und Standards* sollte daher ebenso geprüft werden wie eine *zeitliche Befristung von Rechtsakten*, auch wenn das Land Verwaltungsprozesse in vorangehenden Reformschritten bereits weitgehend rationalisiert hat. Im Rahmen der *Personalentwicklung* kommt die fortlaufende Verbesserung der fachlichen, sozialen und interkulturellen Kompetenz und Bürgerfreundlichkeit der Verwaltungsmitarbeiter hinzu. Dies schließt die *kontinuierliche Verbesserung der Verwaltungssprache* insofern ein, als sie berechtigten Forderungen nach Vereinfachung und Verständlichkeit unterliegt. Dass die Leistungserbringung kontinuierlich zu evaluieren ist und Rückäußerungen bis hin zu Beschwerden zur organisatorischen wie individuellen Weiterentwicklung der Verwaltungstätigkeit genutzt werden sollten, versteht sich von selbst.⁸⁸ Dass „*Verwaltungspolitik als kontinuierliche Aufgabe*“ zu verstehen ist, hat sich herumgesprochen.⁸⁹ Diese Erkenntnis gilt nicht nur auf staatlicher, sondern auch und gerade auf kommunaler Ebene.

**Daueraufgaben
zur Serviceverbesserung**

6. Zusammenfassung

Um den Service der Verwaltungen für die Bürgerschaft und den gewerblichen wie freiberuflichen Bereich in Rheinland-Pfalz zu verbessern, ist im Entwurf eines ersten und zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform explizit eine *Neuverteilung von Zuständigkeiten* vorgesehen, während mit Blick auf weitere Maßnahmen (Einrichtung zusätzlicher stationärer und mobiler Bürgerbüros, erweitertes *eGovernment*, ortsnahe Erledigung vieler Verwaltungsangelegenheiten bei einer Stelle und einem Ansprechpartner) nicht eindeutig ausgewiesen ist, ob und inwieweit der Gesetzgeber sie anstrebt. Die voranstehenden Ausführungen haben deshalb deutlich gemacht, dass zu einer Steigerung des Verwaltungsservices auch

**Maßnahmen des
ersten und zweiten
Landesgesetzes**

⁸⁸ So auch die auf den Bürgerkongressen vorgetragenen Anregungen, vgl. *Ministerium des Innern und für Sport*, a.a.O., 2008, 20-25.

⁸⁹ Dies freilich entbindet nicht von der zeitweisen Notwendigkeit grundlegender Verwaltungsreformen, wie sie begleitet wurden etwa bei *Hesse, J.J.*: *Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern*. Das Beispiel Saarland, Baden-Baden, 2007.

und gerade der fallweiser Ausbau von *eGovernment*-Leistungen und die Erhöhung der Zahl mobiler Bürgerbüros zählen.

Im Bereich des *eGovernment* könnte die Serviceorientierte Architektur des Landes um einige Anwendungen ergänzt, zudem der Bildungsserver Rheinland-Pfalz auf alle Bediensteten der Landesverwaltung erweitert werden. Das Land sollte die Kommunen zudem beim Ausbau ihrer elektronischen Dienstleistungen unterstützen. Gerade auf kommunaler Ebene bieten sich zahlreiche Verwaltungsleistungen hierfür an, so der Führerscheinerwerb, die Kfz-Zulassung, Urkundenbestellungen, Gewerbeanzeigen und das Beschaffungswesen. Ein innovativer Ansatz bestünde darin, durch erweiterte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) die Möglichkeit auszubauen, Verwaltungsdienstleistungen innerhalb einer Region in einer frei wählbaren Verwaltung nutzen zu können. Allerdings sollte vor der Einführung weiterer *eGovernment*-Maßnahmen - anders als derzeit - regelmäßig eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden.

**Erweiterung des
eGovernment-
Angebots**

Die Zahl der mobilen Bürgerbüros im Land wäre zu erhöhen, um benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die im Regelfall nicht online Verwaltungsangelegenheiten erledigen können, den Zugang zu Verwaltungsleistungen zu erleichtern. Die im Zuge des demographischen Wandels steigende Zahl alter und pflegebedürftiger Personen sowie die beträchtliche „Spreizung“ in der Größe der Kommunaleinheiten werden die Nachfrage nach mobilen Bürgerbüros im Land erheblich erhöhen.⁹⁰ Das Beispiel der mobilen Bürgerdienste in anderen Flächenstaaten und Stadtstaaten verdeutlicht, dass erhebliche, derzeit noch unausgeschöpfte Potential. Im Bereich „*Mobile Verwaltung*“ bieten sich zudem eine Reihe behördeninterner Anwendungen sowie finanzierbare Serviceleistungen für die Bürgerschaft und den gewerblichen wie freiberuflichen Sektor über die erweiterte Nutzung von Mobiltelefonen an.

Schaffung zusätzlicher mobiler Bürgerbüros und erweiterte Nutzung von Mobiltelefonen

Darüber hinaus wurde angeregt, auch in Rheinland-Pfalz die *Front-Office/Back-Office-Transformation der Verwaltung vorantreiben*, um Kunden orts- und zeitunabhängigere Kontakte mit der Verwaltung zu ermöglichen und diese gleichzeitig auf nur einen Ansprechpartner auszurichten. Dieser steht mit dem *Back-Office* in Kontakt, das den Verwaltungsvorgang dann fachlich vollzieht und die Ergebnisse über das *Front-Office* an den Kunden kommuniziert.

**Forcierung der
Front-Office/
Back-Office-
Transformation**

Darüber hinaus bietet es sich an, *shared services* in der Landes- wie der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz *auszuweiten*. In der Konsequenz führt dies dazu, dass eine Organisationseinheit ausgewählte gleichartige Prozesse mehrerer Organi-

**Ausweitung von
*shared services***

⁹⁰ Zu den Auswirkungen der Gebietsgröße auf das kommunale Ehrenamt vgl. Hesse, J.J./Götz, A.: Voraussetzung der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2008/2009.

sationseinheiten zusammenfasst und die Leistungserbringung für diese übernimmt. *Shared services* kombinieren damit gleichsam idealtypisch die Vorteile dezentraler und zentraler Verwaltungstätigkeit. *Best practice*-Fälle im Rahmen der Privatwirtschaft verweisen in diesem Kontext auf eine erhebliche Prozess- und Kosteneffizienz.

Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass das Land eine Reihe verwaltungspolitischer „*Daueraufgaben*“ weiter verfolgen sollte; hierzu zählt der seit vielen Jahren betriebene Bürokratieabbau, eine kompetenzstärkende Personalentwicklung, die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und eine kontinuierliche Evaluation tradierter Leistungserbringung.

Verwaltungspolitische Daueraufgaben

III. Einschätzung der Reformmaßnahmen der Landesregierung auf der staatlichen Verwaltungsebene

Frage: Waren die Reformmaßnahmen der Landesregierung auf der staatlichen Verwaltungsebene im Sinne einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform so ausreichend, dass sie nun nicht mehr behandelt werden muss? Ist unter diesem Aspekt die 64er-Liste als ausreichend zu bewerten? Wie wird unter diesem Gesichtspunkt die Eingliederung der staatlichen, fachtechnischen Sonderbehörden, die nur über wenige Dienststellen insgesamt verfügen, in die bestehenden Strukturen von Mittelinstanzen (SGD, ADD) und Obersten Landesbehörden (Ministerien) bewertet?

Die Beantwortung dieser Frage ist vierstufig angelegt. Dabei geht es zunächst darum, die bisherigen Ansätze zur Verwaltungsstrukturreform in Rheinland-Pfalz darzustellen und zu bewerten (1.), bevor die derzeitige Ausgangssituation anhand der vorliegenden Gesetzentwürfe zu einem ersten und einem zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform eingeschätzt wird (2.). Eine Würdigung der sich damit verbindenden Konsequenzen und etwaiger Folgewirkungen schließt sich an (3.), bevor es im 4. Abschnitt zu zusammenfassenden Empfehlungen kommt, die auch weitere Erkenntnisse im Verlauf des Begutachtungsprozesses einschließen.

1. Bisherige Ansätze zur Verwaltungsstrukturreform in Rheinland-Pfalz

Sucht man den *Ertrag der Reformmaßnahmen der Landesregierung* auf der staatlichen Verwaltungsebene - und hier vor allem im Sinne eines umfassenden Reformansatzes - zu umreißen, empfiehlt es sich, zunächst auf die *Situation der Flächenländer insgesamt* zu blicken, um daraus ggf. *Beurteilungskriterien* zu gewinnen. Der Vergleich zwischen den Flächenländern gewinnt zunehmend an Bedeutung, weil angesichts knapper werdender finanzieller Ressourcen die Ausrichtung an „Modellen“ oder an bestimmten vorteilhaften Problemlösungen (*best practice*) Wege weisen könnte, um der jeweils eigenen Situation gerecht zu werden. Dies schließt eine Bewertung der bisher *erkennbaren materiellen wie funktionalen Wirkungen von Reformen* bei sich selbst wie bei anderen ein, um Ansatzpunkte für eine fortlaufende Optimierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns zu gewinnen. Auch kann so deutlicher als sonst angegeben werden, welche Konsequenzen sich damit für die beteiligten Gebietskörperschaften verbinden.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die Aktivitäten der einzelnen Ebenen, ergeben sich nicht nur *Ungleichzeitigkeiten und Asymmetrien* innerhalb der erfolgten Reformansätze, sondern vor allem auch mögliche *Wechselwirkungen und Schnittstellen*. Dies gilt zum einen „nach innen“ und gleichsam horizontal (etwa für die

**Bisherige
Reformansätze im
Zeitablauf**

Ungleichzeitigkeiten und Asymmetrien

örtliche Umsetzung und die Reichweite von Managementtechniken oder ein erweitertes Controlling), zum anderen aber auch vertikal, vor allem, wenn Bund, Länder und Gemeinden wie Gemeindeverbände *unterschiedliche Schwerpunkte* in ihren jeweiligen Modernisierungsagenden setzen. So war die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre hinein ein primär kommunales Projekt. Anknüpfungspunkte für die Länder ergaben sich am ehesten im Rahmen einer aus dem sog. Neuen Steuerungsmodell (NSM) heraus begründeten *Aufgabenkritik- und Funktionalreform*, wie sie nach den Gebietsanpassungen der 1960er und 1970er Jahre gefordert, lange Zeit aber nicht ernsthaft in Angriff genommen wurde. Deshalb blieben entsprechende Impulse auch begrenzt und bemühten sich Städte, Gemeinden und Kreise zunächst um eine funktionale Professionalisierung ihrer Binnenstrukturen und Abläufe, um auf diese Weise ihre Haushalte zu entlasten. Sucht man diese Politiken zu bilanzieren, so wird man den Einrichtungen und Akteuren vor Ort als Folge der NSM-Bewegung eine gewisse instrumentelle Professionalisierung zusprechen können. Die stetige Überprüfung gegebener Handlungsformen gilt vor Ort inzwischen als selbstverständlicher Bestandteil politisch-administrativer Routinen. Daneben ermöglichten in Teilen umfassende Privatisierungs- und Wettbewerbsansätze eine Rückführung des Ausgaben- und Personalvolumens. Gleichwohl vermochten es unter den Kommunen nur wenige, das „Gesamtkonzept“ einer solchen Steuerung flächendeckend zu implementieren. Neben einer mangelnden Führungsunterstützung und nach außen nur begrenzt sichtbaren Wirkungen ist dafür die häufig eher geringe Beachtung politischer Erfordernisse, etwa mit Blick auf die Akzeptanz einzelner Maßnahmen durch den Wähler, verantwortlich zu machen. Im Ergebnis kam es daher vielfach zu Insellösungen und vermochte man es jenseits regionaler „Champions“ und einzelner „Sachstars“ nicht, Politik und Verwaltung gesamthaft „mitzunehmen“.

Deshalb stellt sich heute umso mehr die Frage, wie weit *notwendige Reformen auf der kommunalen Ebene* durch eine *verbesserte Rahmensetzung und Unterstützung seitens der Länder* befördert werden könnten. Bislang haben Experimentierklauseln und eine Flexibilisierung von Standards Anpassungen zwar erleichtert, diese allerdings kaum motiviert oder gar materiell mitgestaltet. Übergreifende Diskussionszusammenhänge und Lernprozesse vollzogen sich nahezu ausschließlich über Vergleichsringe und *benchmark*-Prozesse, die, meist von Dritten ausgelöst, letztlich von den Kommunen selbst zu tragen waren. Ursachen für diesen Koordinationsverzicht und fehlenden Austausch waren und sind meist in der verfassungsrechtlich gebotenen Trennung von dezentraler Selbstverwaltung und staatlicher Aufsicht zu suchen. Sie verbietet Eingriffe in die kommunale Organisationshoheit. Hinzu kommt die „rechtsstaateigentümliche Managementferne“ (Banner) der Länder, die sich mit Blick auf ihre eigenen Einrichtungen und das Verhältnis zu den

Neues Steuerungsmodell

Komplementarität von Reformen auf staatlicher und kommunaler Ebene

nachgeordneten Gebietskörperschaften in erster Linie als rahmensetzende und kontrollierende Instanz verstehen. Dies wiederum führt dazu, dass sich staatliche Kommunalpolitik meist auf aufsichtsbezogene Ressortfunktionen der jeweiligen Innenministerien zurückzieht, während übergreifende Fragen allenfalls als entwicklungsbezogene, kaum aber mit Blick auf organisations- und verwaltungspolitische Gesichtspunkte bearbeitet werden. Ebenso wie die auf Abgrenzung und vertikale Verteilungsfragen bedachten Politiken der Kommunalen Spitzenverbände *verhindert dies eine gemeinsame Modernisierungsagenda der Gebietskörperschaften*. Schließlich fehlte der Verwaltungspolitik lange Zeit auch ein gemeinsames Thema, das für Staat und Kommunen gleichermaßen relevant gewesen wäre, zumindest aber seitens der Länder regulative Maßnahmen und inhaltliche Entscheidungen erforderlich gemacht hätte. Einen entsprechenden Ansatzpunkt könnte die *Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens* bieten, für die inzwischen die notwendigen gesetzlichen Regelungen in den Flächenländern entweder bereits geschaffen wurden oder aber sich in Vorbereitung befinden. Hinzu tritt, dass sich auf der Landesebene eine erhöhte Bereitschaft nachweisen lässt, klassisch-bürokratisches Handeln durch zeitgemäßere Arbeitsformen und Haushaltsverfahren zu ergänzen; dies wiederum verbindet sich mit Bemühungen, eine stärkere vertikale Verzahnung von Modernisierungspolitiken zu gewährleisten. Dabei gilt unverändert, dass systematischere Ansätze einer *Aufgabenüberprüfung und Organisationskritik* den Schwerpunkt staatlicher Aktivitäten bilden und der *funktionalen Modernisierung einen Rahmen* geben. Dies ist umso wichtiger, als nachfolgende Funktionalreformen (so etwa in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern) die gegebene Gebietsstruktur befördern. Neben finanziellen Sachzwängen und der Erfordernis, komplexe Problemstellungen in größeren Zusammenhängen zu bewältigen, resultiert vor allem hieraus die erkennbare *Renaissance auch von Territorialreformen*, die sich nicht mehr nur auf die neuen Bundesländer und die vom demographischen Wandel besonders betroffenen Regionen eines Landes beziehen.⁹¹

Auf der *Ebene der Flächenländer* ist seit etwa Mitte der 1990er Jahre von einer zunehmend an *Dynamik* gewinnenden, sich in Teilen modellhaft entwickelnden Reformbewegung zu sprechen. Dies nimmt, wie skizziert, sowohl Impulse von unten (etwa in Form der Weiterentwicklung des Haushaltswesens) als auch von oben (zunächst als Folge von bundesgesetzlichen Zuständigkeitslockerungen und mit Blick auf eine erweiterte Reduzierung von Bürokratiekosten) auf. Im Mittelpunkt der Modernisierungsansätze stehen dabei bis heute eine *systematische Aufgabenüberprüfung*, eine dem *nachfolgende Funktionalreform* sowie eine darauf

**Aktivitäten der
Flächenländer**

⁹¹ Vgl. hierzu im Detail Hesse, J.J.: Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 6/2007, 145ff.

aufbauende *Neuordnung der staatlichen Verwaltungsorganisation*. Diese Ausrichtung erklärt sich aus der angesprochenen Position der Länder im Staatsaufbau, wonach sie wesentliche Teile des Vollzugs zu verantworten haben und daneben über sektoral beschränkte Gesetzgebungskompetenzen verfügen. In Anbetracht der sich verändernden, vor allem demographischen und haushalterischen Rahmenbedingungen befördert dies vor allem eine kapazitätsbezogene Diskussion, die die Erfordernis gegebener Zuständigkeiten, ihre sinnvolle Zuordnung sowie die damit verbundenen Einzugsbereiche und Ressourcen in den Blick nimmt. Anders als der Bund, dessen Aktivitäten sich bekanntlich auf Auswärtige Angelegenheiten sowie Ordnungs- und Verteilungspolitiken beziehen (Makroebene), und die Kommunen, die sich im örtlichen Kontext auf operative Vollzugsfragen konzentrieren (Mikroebene), betreffen die Reformbemühungen der Länder mit der vertikalen und horizontalen Ausgestaltung von Behördenstrukturen gleichsam die Mesoebene des Staatshandelns.

Die benannten Reformmaßnahmen zielen meist auf eine *Vereinfachung des Organisationsbesatzes der unmittelbaren Landesverwaltung* durch Auflösung, Zusammenlegung und Ausgliederung (beziehungsweise Verselbstständigung) von Einrichtungen. Obwohl dies zahlreiche Kommentatoren übersehen, ging und geht es dabei neben den über Skaleneffekte und einen Aufgabenverzicht zu verwirklichenden Einsparungen immer auch um eine inhaltlich-funktionale Neuausrichtung von Regierung und Verwaltung. In *vertikaler* Perspektive betrifft das insbesondere die Intensität der *Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht*, die Erfordernis verwaltungsgerechtlcher Vor- bzw. Widerspruchsverfahren sowie die bei Verzicht auf Zwischeninstanzen zunehmenden Gestaltungsmöglichkeiten der verbleibenden Verwaltungsebenen. Eine Straffung des Behördenaufbaus führt regelmäßig zu einer „Hochzonung“ von Aufsichtsfunktionen und einer Erweiterung der Aufsichtsspanne, womit Kontrollkapazitäten begrenzt und Ermessensspielräume im Sinne dezentraler Durchführungsverantwortung aufgebaut werden. Gleichzeitig erhofft man sich vom Verzicht auf Widerspruchsinstanzen eine Verfahrensbeschleunigung und administrative Entlastung, mithin eine Entbürokratisierung des Verwaltungshandelns, während die Verringerung von Entscheidungsebenen das gegebene Organisationsinteresse begrenzt, mittels Vorgaben und Weisungen den jeweils nachgeordneten Vollzug zu konditionieren und auf diesem Wege die eigene Existenz zu begründen. In *horizontaler* Perspektive geht es demgegenüber vor allem um eine *verbesserte fachliche Abstimmung und Bündelungsfähigkeit*, die die Bearbeitung komplexer Problemstellungen erleichtern soll. Hinzu tritt die dann meist erkennbar normativ geprägte Absicht, durch die Zusammenführung unterschiedlicher Entscheidungsbelange eine Abwägung strittiger Fragen zu befördern. Schließlich soll

Reformen der unmittelbaren Landesverwaltung

eine zurückgenommene Ausdifferenzierung die Zahl separater Fachstränge und das durch Spezialisierung beförderte Wachstum von Verwaltung beschränken. Insofern tragen alle der genannten Konzentrationsmaßnahmen dazu bei, Grundprinzipien der Neuen Steuerung im Verwaltungsalltag organisatorisch zu verankern und auf diese Weise den Vollzug funktional zu modernisieren. Der bisweilen geäußerte Vorwurf, Verwaltungsstrukturereformen seien zu einseitig ausgerichtet und würden sich als nicht nachhaltig erweisen, geht somit fehl.

Hinzu tritt die in den vergangenen Jahren professionalisierte und von den verantwortlichen Akteuren ernster genommene *Kritik der gegebenen Aufgaben*, wobei Niedersachsen, das Saarland, Schleswig-Holstein und – eingeschränkt – auch Nordrhein-Westfalen zu nennen sind. Die Grundierung von Funktional- wie Strukturereformen durch eine vorangehende Bestandsaufnahme und Überprüfung öffentlicher Zuständigkeiten zählt inzwischen fast zum Credo aller erkennbaren Verwaltungsreformen, wenngleich deren *Ertrag* (in Form von Aufgabenverzicht oder Privatisierung) *von politischen Vorgaben und ihrer Durchsetzbarkeit abhängig* bleibt. Hierin dürfte denn auch ein wesentlicher Grund dafür liegen, dass das Junktim zwischen Aufgaben- und Organisationskritik bislang nur in Teilen verwirklicht wurde und sich Reformer häufig dem Vorwurf ausgesetzt sehen, außer einem Neuzuschnitt von Behörden und der Schöpfung technischer Synergien keine substantielleren Entlastungen erreicht zu haben. Zwar ist zu konzedieren, dass ein Teil der staatlichen Modernisierungspolitiken der vergangenen Jahre nicht oder nur in Teilen auf einer systematischen Aufgabenüberprüfung basierte, mithin weitergehende Rationalitätsreserven aufgrund von Verzichtsmöglichkeiten ggf. ungenutzt blieben, doch stellt dies die *funktionalen Vorteile einer Konzentration* von Verwaltungseinheiten nicht in Frage. Hinzu kommt, dass gerade der Verzicht auf Verwaltungsebenen und separate Einrichtungen Aufgabenwachstum begrenzt und damit einen Beitrag zur präventiven Aufgabenkritik leistet. Diesbezüglich kann der Mehrheit der Bundesländer inzwischen entsprechendes Engagement bescheinigt werden.

Angesichts dieser Ausgangssituation erscheint es angemessen, unter Ausweis bislang vollzogener Maßnahmen und unter Zuhilfenahme von Beschlusslagen der Regierungen, Landtage und Parteien erkennbare *Tendenzen zu einer institutionellen Konvergenz* zu erfassen, um sie in einem zweiten Schritt zu konsistenten Reformmodellen zu verdichten. Hierzu schreibt das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin seit Ende der 1990er Jahre einen Ländervergleich als Basis einer umfassenden *Strukturberichterstattung* fort, die der Identifikation von vorherrschenden Modernisierungspolitiken wie daraus abzuleitender Idealtypen erlaubt. Als im Schrifttum und in der Staatspraxis akzeptierte

Ansätze zur Aufgabenkritik

Ergebnisse der Strukturberichterstattung

Systematisierung haben sich dabei *drei Modelle* erwiesen: konsequente Zweistufigkeit, konzentrierte Dreistufigkeit und Regionalisierung. Die nachfolgende Übersicht fasst die jeweils wichtigsten Charakteristika zusammen und ordnet dem die gegenwärtigen verwaltungspolitischen Orientierungen der Flächenländer zu, soweit sie aus Regierungsverlautbarungen und konkreten Maßnahmen erkennbar werden.

Modernisierungspolitiken auf Landesebene: Drei Reformmodelle⁹²

Status quo/ Verwaltungsbe- nen	Konsequente Zweistufigkeit⁹³	Konzentrierte Dreistufigkeit⁹⁴	Regionalisie- rung
Landesregierung (Staatskanzleien/- ministerien, Fach- ministerien)	<i>Konzentration der Regierungsorganisation auf sechs bis acht Häuser</i> (Kern: Staatskanzlei/-ministerium, Innenministerium, Finanzministeri- um, Wirtschaftsministerium, Sozial-/Arbeitsministerium, Kultus- /Wissenschaftsministerium; Landwirtschafts-/Umweltministerium; Ergänzung: Justizministerium)		
Obere Verwaltung (Landesoberbehörden, zentrale Landesämter/- betriebe)	<i>Beschränkung auf Assistenzeinheiten</i> (keine eigenen In- stanzen)	<i>Rückführung</i> (Nur als Ausnahme Vorhalten von reinen Facheinrichtungen)	
Mittlere Verwal- tung (Regierungspräsidien, fachliche Mittel- instanzen)	(---)	<i>Integration v. Aufgaben und Personal der obe- ren und unteren Verwaltung</i>	<i>Integration v. Auf- gaben und Perso- nal, Umwandlung i. Regionalverbände</i>
Untere Verwaltung (untere Behörden und nachgeordnete Einrich- tungen)	<i>Konzentration und weitestgehende Kommunalisierung</i>	<i>Auflösung durch Integration i. d. Mit- telinstanzen und Kommunalisierung</i>	
Kommunale Kreis- stufe (Landkreise, kreisfreie Städte bzw. Stadtkreise)	<i>Kapazitätssteige- rung zwecks Auf- gabenübern</i> (IKZ oder Gebietsre- formen)	<i>Aufgabenübernahme je nach Kapazität</i> (IKZ als Erweiterung sowie ggf. Gebietsre- formen)	

⁹² Zur Definition der angegebenen Organisations- und Behördentypen vgl. Hesse, J.J./Götz, A.: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, ZSE 4/2003 (I), 579-612, und 1/2004 (II), 106-143.

⁹³ Einbezogen wurden auch jene Länder, die mit dem Verzicht auf Mittelinstanzen einen grundsätzlich zweistufigen Verwaltungsaufbau realisiert haben, allerdings in Gestalt von Sonderbehörden derzeit noch in Teilbereichen drei Instanzen vorsehen.

⁹⁴ Hier einschließlich der Fälle Sachsen-Anhalt und Thüringen, die anstelle von mehreren regionalen Regierungspräsidien eine obere Bündelungsbehörde eingerichtet haben (Landesverwaltungsamt), sowie der Konstellation in Rheinland-Pfalz, wo mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (als obere Bündelungsbehörde) und den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen (als regionale fachspezifische Mittelinstanzen) eine funktionale Differenzierung auf der Ebene der Mittel- bzw. Zwischeninstanzen vorgenommen wurde.

Kreisang. Kommunen (Städte, Gem., Ämter, Verb./Samtgem., Verwaltungsgem.)	<i>Kapazitätssteigerung zwecks Aufgabenübernahme</i> (IKZ, Gebietsreformen, Bildung von Einheitsgemeinden)		
Länderbeispiele	Bbg, MV, Nds, Saar, SH	Bay, BW, He, NRW, RIP, Sachs, LSA, Thü	ggf. NRW (Koalitionsvertrag, Juni 2005)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstaltung; IKZ: Interkommunale Zusammenarbeit

Lässt man das Modell der *Regionalisierung* außer Acht, das meist aus der jeweiligen Opposition heraus favorisiert, bei einer späteren etwaigen Regierungsbeteiligung aber kaum verwirklicht wird, zielen die abgelaufenen und laufenden Reformvorhaben entweder auf eine *konsequente Zwei-* oder eine *konzentrierte Dreistufigkeit*. Deutlich wird dabei, dass die benannten Konzepte die Kommunen der Kreisstufe kompetenziell, funktional und strukturell einbeziehen. Mit Blick auf die Zuständigkeiten richtet sich das zunächst auf eine Ausweitung des übertragenen Wirkungskreises (einschließlich von Konstellationen der Organleihe), die vor allem aus einer Verlagerung von Aufgaben (vormals) unterer Sonderbehörden resultiert. Hinzu treten funktional der Rückzug des Staates aus dem ortsnahen Vollzug und die verbesserte Koordinations- und Bündelungsfähigkeit in der Verantwortung von Städten und Kreisen. Darüber hinaus verbinden sich mit diesen Reformansätzen *aufbauorganisatorische Konsequenzen*, sofern eine Funktionalreform von der Vergrößerung oder Harmonisierung der gegebenen Kapazitäten und territorialen Größenordnungen der kommunalen Aufgabenträger abhängig ist. Hierfür werden neben einer intensivierten *interkommunalen Zusammenarbeit* (IKZ) auch zunehmend *Gebietsreformen* diskutiert, da Kooperationen häufig monothematisch ausgerichtet sind, meist auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen und deshalb längerer Umsetzungsfristen bedürfen. Für den kreisangehörigen Raum ergeben sich daraus keine zwingenden Veränderungen im Kompetenz- und Organisationsbestand, allerdings schließen sich den Veränderungen im Verhältnis zwischen Landesebene und kommunaler Kreisstufe regelmäßig Diskussionen um eine erweiterte Vollzugszuständigkeit der Gemeinden an, was dann auch strukturelle Anpassungsleistungen erforderlich machen kann (etwa durch den Übergang von Ämtern, Verwaltungsgemeinschaften und Verbands- bzw. Samtgemeinden zu Einheitsgemeinden). Eine umfassende *Reorganisation der staatlichen Verwaltung* führt somit notwendigerweise zu *Veränderungen im nachgeordneten Bereich*, die dort wiederum weitere Modernisierungsimpulse auslösen, etwa im Hinblick auf ein verbessertes Projektmanagement im Zuge komplexer Genehmigungsverfahren.

**Konsequente
Zwei- und kon-
zentrierte Drei-
stufigkeit**

Die geschilderten Reformansätze erzeugen erwartungsgemäß *politische Kontroversen*, da sie gewachsene Organisationsstrukturen, Traditionsbestände und Standortinteressen in Frage stellen. Dies gilt bereits für die *Auflösung von Behörden* und verstärkt dann, wenn sich damit ein *Systemwechsel* verbindet. Insbesondere der Übergang zur Zweistufigkeit und ihr konsequenter Ausbau werfen eine Reihe organisatorischer Fragen auf, die die staatliche Repräsentanz und Koordinationsfähigkeit des Landes in der Fläche, die Begrenzung alter und neuer Sonderverwaltungen sowie die unterschiedliche Kapazität und Aufnahmefähigkeit der kommunalen Kreisstufe betreffen. Gegenwärtig sucht man den angesprochenen Problemen über eine Neuordnung bzw. Verringerung von Geschäftsbereichen, eine Verbesserung der interministeriellen Koordination (bis hin zu Verfahren der erweiterten Federführung und ressortübergreifenden Weisungsrechten) oder über eine räumlich dislozierte Ministerialverwaltung zu begegnen, etwa in Gestalt der niedersächsischen Regierungsvertretungen oder der dezentralen Standorte der Gemeinsamen Landesplanung in Brandenburg. Hinzu tritt die Konzentration verbleibender Sonderbehörden auf der oberen und mittleren Ebene (Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz im Saarland und Bildung staatlicher Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen), die bereits angesprochene Förderung interkommunaler Kooperation, die gesetzliche Festlegung von Pflichtverbänden und Vor-Ort-Aufgaben sowie – dann als gleichsam *ultima ratio* – die Durchführung von Gebietsreformen.

Politische Kontroversen

Die nachfolgende Übersicht stellt den staatlichen und kommunalen Bereich betreffende Maßnahmen der sich an der Zweistufigkeit orientierenden Bundesländer gegenüber; etwaige Anpassungsleistungen für Rheinland-Pfalz ergeben sich daraus eher implizit.

Aktuelle Reformmaßnahmen im Rahmen der Zweistufigkeit

Länder	Staatliche Verwaltung	Kommunale Kreisstufe
<i>Brandenburg</i>	– Gegenwärtig keine grundlegende Strukturreform nach erfolgter Konzentration von Sonderbehörden und Bildung formaler Verwaltungsregionen	– Förderung interkommunaler Zusammenarbeit als Grundsatz – Derzeit keine Gebietsreform
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	– Fortsetzung der Kommunalisierung von Aufgaben nach durchgeführter Konzentration von Sonderbehörden und umfangreicher Kommunalisierung unterer Sonderbehörden	– Zusammenschluss von zwölf Landkreisen zu sechs Landkreisen und Einkreisung vier bislang kreisfreier Städte

<i>Saarland</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Gegenwärtig keine Strukturreform nach erfolgter Verringerung der Zahl der Ministerien und Konzentration von Sonderbehörden 	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung Interkommunaler Zusammenarbeit als Grundsatz – Erörterung etwaiger Gebietsreformen
<i>Niedersachsen</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Überprüfung der Aufgaben und des Bestandes der als regionale Außenstellen der Ministerialverwaltung eingerichteten Regierungsvertretungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse und interkommunaler Zusammenarbeit als ggw. präferierter Ansätze – Vorerst keine Gebietsreform
<i>Schleswig-Holstein</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Geplante Straffung der Aufbauorganisation, Schaffung einer durchgängigen Zweistufigkeit und Bildung von Verwaltungsregionen – Erfolgte Verringerung der Ministerien und Konzentration von Sonderbehörden 	<ul style="list-style-type: none"> – Überlegungen zu einer strukturellen Kooperation – Förderung freiwilliger Gebietsreformen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Wendet man sich vor diesem Hintergrund den meist strittig diskutierten Fragen von *Gebietsreformen* zu, die neben dem Ziel einer erhöhten Effektivität und Wirtschaftlichkeit sowohl im Rahmen der Zwei- als auch der Dreistufigkeit einer erweiterten Delegation von Aufgaben dienen, sind gegenwärtig *vier Ansätze* zu erkennen, die in ihrer unterschiedlichen Intensität und Reichweite vor allem von der politisch-administrativen Durchsetzbarkeit abhängen: Optimierung des *status quo*, selektive Gebietsreform, mittlere Gebietsreform, Bildung von Großkreisen; vgl. dazu die nachfolgende Übersicht:

Strukturentwicklung der kommunalen Kreisstufe

Strukturentwicklung auf der kommunalen Kreisstufe

Optionen	Maßnahmen	Länder
<i>Optimierung des Status quo</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung von Interkommunaler Zusammenarbeit, punktuelle Anpassungen – Begrenzte kapazitätsabhängige Funktionalreform 	BW, Bay, Bbg, He, NRW, Saar, RIP
<i>Selektive Gebietsreform</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung von Interkommunaler Zusammenarbeit, strukturelle Kooperation – Unterstützung freiwilliger Fusionen 	SH, Nds, Thü
<i>Mittlere Gebietsreform</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Gesetzliche verfügte Zusammenschlüsse bis zu Größenordnungen von 300.000 Einw. – Ggf. Vorausschaltung einer Freiwilligkeitsphase 	LSA, Sachs

<i>Bildung von Großkreisen</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Bildung von Kreiseinheiten mit regionalen Größenordnungen (gemessen an Fläche und/oder Bevölkerung) – Umfassende Funktionalreform 	MV
--------------------------------	--	----

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Stärker als in den 1960er/1970er Jahren oder nach der Wende in den neuen Ländern geht es dabei primär um die *Bewältigung der finanziellen Krisensituation* zahlreicher Gebietskörperschaften. Hinzu treten *komplexere Aufgabenstellungen*, die sich mit einem qualitativen und quantitativen Wachstum öffentlicher Zuständigkeiten verbinden (SGB II und das Veterinärwesen als Beispiele). Dem *nachfolgende Strukturanpassungen* werden inzwischen kaum noch im Grundsatz bestritten und partiell auch in jenen Ländern erwogen, in denen die Haushaltslage gemessen am laufenden Defizit weniger dramatisch ausgeprägt ist als in anderen. Da jedoch Raumkapazität, Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit sowie die landespolitischen Stabilitätsanforderungen spezifische Lösungen für die einzelnen Länder nahe legen, scheidet die Festlegung allgemein gültiger Mindestgrößen für Bevölkerungszahl und Flächenumfang aus. Damit freilich bestätigt sich die Schwierigkeit, entsprechende Vorgaben abstrakt bzw. „von außen“ formulieren zu wollen; ungeachtet des zunehmenden Reformdrucks bietet sich stattdessen eine realistische, konsens- oder zumindest mehrheitsfähige Modernisierungsstrategie an, um ein kostspieliges Scheitern und damit eine Verzögerung notwendiger Maßnahmen zu vermeiden.

Unter den in diesem Kontext „erfolgreichsten“ Flächenländern ist vor allem auf *Baden-Württemberg* und *Niedersachsen* zu verweisen. Während Baden-Württemberg das Modell der konzentrierten Dreistufigkeit verfolgte und das mit der konsequenten Eingliederung aller Sonderbehörden (in die Regierungspräsidien oder die Kreisstufe) verband, gelang Niedersachsen die in der Verwaltungsgeschichte der Nachkriegszeit wohl eindrucksvollste Reformleistung dadurch, dass man eine ganze gebietskörperschaftliche Ebene, die Regierungspräsidien, abschaffte. Niedersachsen ist vor allem deshalb von hohem Interesse, als hier die einmalige Konstellation eines Systemwechsels (von der Drei- zur Zweistufigkeit) von einer besonderen seitens der Landesregierung gewählten Modernisierungsstrategie begleitet war. So vollzog man hier, ausgehend von politischen Festlegungen zu Beginn einer Legislaturperiode, in vergleichsweise kurzer Zeit eine umfassende Reform „aus einem Guss“, womit man sich erkennbar von der Ländermehrheit absetzte, die entweder ein Vorgehen in kleinen Schritten oder pragmatische Ansätze mit dem Fokus auf bestimmte, meist sektoral ausgerichtete Politiken präferierte. Die nachfolgende Übersicht versucht eine entsprechende Zuordnung:

Aufgabenzuwachs

Baden-Württemberg und Niedersachsen führend

Umsetzung von Verwaltungsreformen im Vergleich

	Politik der kleinen Schritte	Pragmatische Modernisierung	Reform aus einem Guss
<i>Länder</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Bayern (bis 2005) – Brandenburg – Hessen – Sachsen (bis 2005/2006) – Schleswig-Holstein (bis 2005/2006) – Thüringen 	<ul style="list-style-type: none"> – Bayern (ab 2005/2006) – Nordrhein-Westfalen (ab 2000/2001) – Rheinland-Pfalz – Saarland (ab 2005) – Sachsen-Anhalt – Schleswig-Holstein (ab 2005/2006) 	<ul style="list-style-type: none"> – Nordrhein-Westfalen (1998/1999) – Baden-Württemberg – Mecklenburg-Vorpommern – Niedersachsen
<i>Vorteile</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Beeinträchtigung der politischen Agenda – Geringes Blockaderisiko – Möglichkeit zu fortlaufender Anpassung 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausweis von Reformfähigkeit in Schwerpunktbereichen – Begrenzte Widerstände – Kontinuität 	<ul style="list-style-type: none"> – Dokumentation besonderer Reformfähigkeit – Umfassende Wirkung – „Überraschungseffekt“ – Kompakter Zeithorizont
<i>Nachteile</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Langwieriger Prozess – Begrenzte und verzögerte Effekte – Kein Reputationsgewinn durch einen Reformerfolg 	<ul style="list-style-type: none"> – Logische Brüche – Suboptimale Ergebnisse – Ggf. zu langer und nicht problemadäquater Lösungsprozess 	<ul style="list-style-type: none"> – z. T. erhebliche interne und externe Widerstände – Systemmängel aufgrund des Reformprozesses und von Übergangslösungen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Der unbestreitbare Vorteil des niedersächsischen Vorgehens bestand vor allem in der umfassenden Wirkung, einem gewissen „Überraschungseffekt“, der langwierige Diskussionen und damit verbundene Widerstände zu überwinden half, sowie den mit diesem Prozess begründeten Zeitvorteilen. Als Risiken erwiesen sich dagegen die zum Teil erhebliche Gegenwehr und mögliche Systemmängel der neuen Organisation, die in vorübergehenden Umsetzungsproblemen oder Übergangskonstruktionen begründet liegen könnten – etwa mit Blick auf die noch nicht vollständig hergestellte Zweistufigkeit.⁹⁵

Erfolgskriterien und Risiken

⁹⁵ Gleichwohl gelang es, logische Brüche und ein Scheitern (wie im Fall Nordrhein-Westfalens bei der beabsichtigten Auflösung der Landschaftsverbände im Jahr 1998/99) zu vermeiden. Insofern

Sucht man diesen Überblick um den *Ausweis von Reformerfordernissen auf der kommunalen Ebene zu erweitern*, ist auf die unabwiesbare *Komplementarität* von Verwaltungspolitik auf den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen zu verweisen. Dies vor allem auch deshalb, weil der Überblick deutlich gemacht haben dürfte, dass die im wesentlichen endogenen und funktional ausgerichteten Handlungsansätze meist nicht ausreichen, um regionale Disparitäten, heterogene Kapazitäten und sich verschärfende sozioökonomische und demographische Rahmenbedingungen nachhaltig zu bewältigen. Die meisten Landesregierungen versuchen, dem zunächst mit einer erweiterten Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zu entsprechen, ein Ansatz, der zweifellos verfolgenswert erscheint, in seinen Wirkungen allerdings begrenzt ist.⁹⁶

**Komplementarität
von Reform-
politiken**

Hinzu treten die *Überwindung disparitärer Entwicklungen* in Teilräumen sowie der *Ausbau von Stadt-Umland-Bezügen*. Instrumentell wird daher meist die Konzentration auf einfache vertragliche Formen der Mitverwaltung abgestellt, um auf diesem Wege die Schaffung neuer Einheiten mit eigenständigen Organisationsinteressen zu vermeiden. Materiell sollten vor allem die Zusammenarbeit in der Allgemeinen Verwaltung (etwa im Personal- und Beschaffungswesen), daneben auf der Kreisstufe die Kooperation im Sonderordnungsbereich (Veterinär- und Lebensmittelaufsicht als Beispiele) sowie entwicklungspolitische Zusammenhänge (etwa in Form interkommunaler Gewerbegebiete) im Zentrum stehen, ohne dafür freilich neue intermediäre Strukturen auszubilden.

Da der Handlungsansatz einer *Kooperationsförderung* grundsätzlich auf dem *Prinzip der Freiwilligkeit* beruht bzw. beruhen sollte, kann das jeweilige Land hier zunächst nur flankierend tätig werden. Direkte Eingriffe zur Herstellung bestimmter Arbeitszusammenhänge verbieten sich. Stattdessen geht es um die Erhöhung der kontextabhängigen Motivation zur Zusammenarbeit. Diese ist vor allem dann gegeben, wenn der in Aussicht gestellte Gewinn (Personaleinsparungen, verbesserte Verwaltungsqualität und künftige Steuermehreinnahmen als Beispiele) und die zu erwartenden politisch-administrativen Nachteile einer Nicht-Kooperation (etwa in Form einer sonst befürchteten Gebietsreform) zusammengenommen die Summe

**Prinzip der Frei-
willigkeit**

bildet Niedersachsen das derzeit wohl interessanteste Beispiel einer den Namen verdienenden Regierungs- und Verwaltungsreform, das gleichsam grundsätzliche Fragen zur Kapazität und Reichweite von Modernisierungsansätzen zulässt. Hinzu kommt, dass entgegen zahlreichen Annahmen die Streichung einer ganzen Verwaltungsebene schnell zu spürbaren Haushaltsentlastungen führte und die allenthalben erwarteten nachteiligen Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung weitgehend ausblieben.

⁹⁶ So finden sich in fast allen Flächenländern erweiterte Diskussionen um auch strukturelle Veränderungen, sofern sich die Kapazitäten einer erweiterten Kooperationsstrategie als im Ergebnis begrenzt erwiesen haben. Dadurch stellt sich zunächst meist die Frage, in welchen Bereichen und in welcher Form interkommunale Zusammenarbeit als besonders geeignet und erfolgversprechend erscheint. Hier machen ISE-Untersuchungen in fast allen Flächenländern deutlich, dass sich meist neben einem gewissen Nachholbedarf im kreisangehörigen Raum vor allem verbesserte (vertikale) Kooperationen zwischen der Kreisstufe und den Gemeinden anbieten.

der unmittelbaren Kosten (Aufwendungen für Planung und Anbahnung der Zusammenarbeit, Kontrollaufwand gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen usw.), des Autonomieverlustes und der politisch-administrativen Nachteile der Kooperation (etwa durch eine dadurch befürchtete Vorwegnahme von Gebietsreformen) übersteigen. Das Land kann hierbei vor allem verstärkend wirken, indem es einen höheren materiellen Gewinn in Aussicht stellt, durch weitere rechtliche Rahmenbedingungen fortgesetzte Nicht-Kooperation diskriminiert, die unmittelbaren Kooperationskosten und die rechtlichen Hürden absenkt sowie politisch-administrative Nachteile durch die Definition klarer Rahmenbedingungen und Konsequenzen einer vom Land geförderten Gemeinschaftsarbeit begrenzt. Seitens der *kommunalen Gebietskörperschaften* geht es dagegen vor allem darum, einen angemessenen Eigenbeitrag zu erbringen. Hierzu zählen neben der grundsätzlichen Offenheit für kooperatives Handeln die Bereitschaft zur Wahrnehmung einer Initiatorenrolle, die Ausgestaltung einer inhaltlichen und im Verfahren realistischen Kooperationsagenda, die Schaffung möglichst wenig kontrollintensiver und nicht zur Verselbständigung neigender Organisationslösungen, die Vereinbarung einer wechselseitig akzeptierten und auch funktional längerfristig tragenden Kosten- und Nutzenverteilung sowie die Einrichtung einer ergebnisorientierten Prozesssteuerung.

Folgt man dem, wird meist ein *breites Spektrum unterschiedlich aufwendiger und eingriffsintensiver Maßnahmen* geprüft, das von der Information und Moderation gegenüber dezentralen Entscheidungsträgern über Managementhilfen und personelle Unterstützung bis hin zur Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich und beim Setzen negativer Referenzpunkte in der Form „angedrohter“ Strukturformen reicht. In der Umsetzung wird daher meist für ein *Vorgehen in Stufen* votiert, das zunächst eine verbesserte *Selbstregelung der Kommunen* (unterstützt durch Informations-, Beratungs- und Moderationsleistungen, einen dezentralen Vollzug der Kommunalaufsicht und kooperationsbezogene Deregulierungen im Lande) und eine *Anreizsteuerung durch das Land* vorsieht (hier über Managementhilfen, Kooperationsfonds und projektspezifische Förderung, flexible größenabhängige Delegation von staatlichen Aufgaben sowie kooperationsfreundliche Ausnahmetatbestände im Raumordnungsrecht). Entsprechende Maßnahmenbündel wurden und werden in einer Reihe von Flächenländern diskutiert, ohne dass dies meist zu einem hinreichenden Konsens geführt hätte, der auf eine signifikante Anhebung des Kooperationsniveaus schließen ließe. Damit allerdings verstärken sich jene *Vorbehalte*, die man *der Reichweite von IKZ gegenüber* formulieren muss. Sie beziehen sich auf die zu veranschlagenden Kooperationskosten, den Zeitverzug durch die jeweils einzelthemenrealisierende, die damit verbundenen politisch-administrativen Hürden und Widerstände, den Verbleib eines von den Kommunen kaum zur Disposition gestellten Autonomiebesatzes (im Bereich von Kernaufgaben

Vorgehen in Stufen

und Hoheitsrechten) sowie die Gefahr der kooperativen Sättigung aufgrund des befürchteten Autonomieverlustes in Folge fortschreitender Gemeinschaftsarbeit.

Im Ergebnis kommt es daher meist zu der Empfehlung, *flankierende Anreizsteuerung durch eine Strukturförderung zu ergänzen*, die *finanzielle Unterstützung und selbsttätig gestaltete Fusionen* beinhaltet. Nach einer Start- und Förderphase sollte dieser Ansatz dann evaluiert und auf dieser Basis entschieden werden, inwieweit das Land in Form von Strukturvorgaben und Mindestgrößen in den kommenden Jahren einen „Handlungskorridor“ vorgibt, der durch die Ankündigung gesetzlicher Maßnahmen begrenzt wird und damit die Handlungsbereitschaft der Kommunen in kooperativer wie organisatorischer Hinsicht stärkt. Diese *Vorschläge* ziehen dann meist und erwartungsgemäß Kritik auf sich (insbesondere seitens der kommunalen Spitzenverbände), scheinen aber vor dem Hintergrund der zunehmend schwieriger werdenden Finanzlage, der meist heterogenen Kapazitäten und kooperativ nur sehr begrenzt bewältigbaren Bedingungen *meist alternativlos*.

**Anreizsteuerung
und Struktur-
förderung**

Hinzu kommt, dass auch *Reformerfordernisse in Querschnittsbereichen*, insbesondere die Stärkung der horizontalen Koordinationsfähigkeit und eine Weiterführung der Raumordnung und Landesentwicklung, *mittel- und langfristig größere organisationsstrukturelle Anpassungen erforderlich* machen; nur auf diese Weise dürften sich ausreichende Einzugs- und Wirkungsbereiche schaffen lassen, die einen kompetenten und vor allem effektiven Vollzug komplexer und längerfristig angelegter Aufgaben gestatten. Blickt man in diesem Kontext auf die Frage nach einer möglichen *Anpassung der Gebietsorganisation auch auf der kommunalen Kreisstufe*, steht dies notwendigerweise unter dem Vorbehalt eines verschärften Begründungszwangs. Demnach wären sowohl bei territorialen als auch bei bloßen organisatorischen Anpassungen die Ausgewogenheit und Funktionsfähigkeit gegebener Strukturen zu berücksichtigen, nachgewiesene Leistungsdefizite und erkennbare Disparitäten abzubauen und eine auch im Vergleich effektive Bewältigung der sozioökonomischen und demographischen Entwicklung als Kriterien für eine prospektiv begründete Strukturentwicklung zugrunde zu legen. In der Konsequenz dürften sich verstärkte Anforderungen an freiwillige IKZ im Ordnungs- und Entwicklungsbereich kaum als strittig erweisen. Ein Desiderat bleibt dabei eine Harmonisierung von Einzugsbereichen im Rahmen mittelfristig anzustrebender Mindestgrößen, wobei bundesweit von einem Rahmen von wenigstens 150.000 bis 200.000 Einwohnern (bei stabiler demographischer Entwicklung) gesprochen wird. Im Ergebnis verweist mithin auch die Modernisierung in Querschnittsbereichen auf die Notwendigkeit, den mit *punktuellen Verwaltungsreformen* eingeschlagenen Kurs fortzuführen und *über (zunächst) kooperative Strukturen* auf den kommunalen Bereich *auszuweiten*.⁹⁷

**Reform in Quer-
schnittsbereichen**

⁹⁷ Zu einer ausführlichen Diskussion dieser Zusammenhänge vgl. Hesse, J.J./Götz, A.: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006.

Überträgt man diese Erwägungen nun auf *Rheinland-Pfalz*, so folgen die seit der Gründung des Bundeslandes erkennbaren Bemühungen und Maßnahmen um eine Staats- und Verwaltungsreform den in den anderen Flächenländern der „alten“ Bundesrepublik erkennbaren Mustern.⁹⁸ Den *administrativen Anpassungsprozessen* im Anschluss an die Landesgründung und weitreichenden Grundsatzentscheidungen zur Neuordnung der Verwaltung folgten ab 1961 Gesetze zur Rechtsbereinigung. Pionier war Rheinland-Pfalz dann bei den in den 1960er und 1970er Jahren alle Bundesländer umfassenden Reformdiskussionen zur kommunalen und staatlichen Verwaltungsstruktur sowie zur Aufgabenverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Bereits 1966 wurden mit dem ersten von insgesamt 18 Reformgesetzen erste Strukturanpassungen eingeleitet, die sich 1968 mit der Reduzierung der Regierungsbezirke auf drei fortsetzten, eine umfassende Kreis- wie eine weniger durchgreifende Gemeindegebietsreform beinhalteten und schließlich 1975 mit einer Neugliederung der Amtsgerichtsbezirke ihr vorläufiges Ende fanden.

Bemerkenswert an der rheinland-pfälzischen Verwaltungspolitik dieser Zeit ist, dass sie eine *alle gebietskörperschaftlichen Ebenen erfassende Reform* anstrebte. Unter dem Leitbegriff der „Verwaltungsvereinfachung“ stellte die Landesregierung auf der Grundlage einer von ihr 1975 vorgestellten Denkschrift dabei den Versuch an, die wesentlichen Maßnahmen einer alle Ebenen erfassenden Modernisierung in einen Reformprozess zu integrieren. Dass es im Gefolge nur in Teilbereichen zu durchgreifenden Reformen kam, ist zum einen der Vorreiterrolle geschuldet, die in Vorwegnahme der in allen Ländern virulenten Konflikte nur zu moderaten territorialen Veränderungen führte, und zum anderen der staatlich-exekutiven Prägung der rheinland-pfälzischen Verwaltungspolitik. So gelangte man – durchaus vergleichbar den Bemühungen um eine kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren – vor allem auf der Kreisebene zu einigen Erfolgen, während die Verwaltungskraft der Gemeindeebene durch die Einführung von Verbandsgemeinden zwar gestärkt, dadurch aber die Schaffung einer neuen Verwaltungsebene hingenommen wurde. Der territorialen Neugliederung folgte dabei zunächst keine wie etwa in Nordrhein-Westfalen vollzogene Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben. So vollzog man etwa mit dem Landesgesetz zur Änderung der Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz (7. Dezember 1990) die Umwandlung des Landrats vom staatlichen, d.h. durch das Land ernannten Beamten zum kommunalen Wahlbeamten, erst vergleichsweise spät. Einen weiteren Schritt stellte dann das Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom Oktober 1993 dar. Im Zuge dieser Gesetzesänderung reduzierte man die Anwen-

**Umfassender
Reformansatz**

⁹⁸ Vgl. *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2000, 113ff.

derung des Instituts der Organ- bzw. Institutionenleihe auf die Aufgaben nach § 55 Abs. 2 LKO RIP, worunter die allgemeine Kommunalaufsicht, das Gemeindeprüfungswesen, Aufgaben, die in den Kreisverwaltungen nach den Änderungen der LKO weiterhin als Tätigkeitsbereiche in der Eigenschaft als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung übertragen werden, sowie die Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach dem Landesdisziplinalgesetz fielen. Auch damit aber erreichte man in Rheinland-Pfalz allenfalls den Standard, wie er mit Blick auf die unmittelbare Indienstnahme der kommunalen Kreisverwaltung in Nordrhein-Westfalen und den meisten anderen Flächenländern bereits seit längerem bestand.

Mit Blick auf *weitergehende Dezentralisierungspotentiale*, etwa im Sozialbereich oder auch im Umweltschutz, unterlag (und unterliegt) die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen zum Teil berechtigter *Kritik*, hinzu traten die im Ländervergleich *außerordentlich zahlreichen Sonderbehörden* der unteren Verwaltungsstufe. Mit ihnen hielt man an einer *funktional ausdifferenzierten* und infolge dessen auch *spezialisierten Staatsverwaltung* fest, die maßgeblich am dezentralen, das heißt ortsnahen Vollzug beteiligt ist. Deshalb kann es auch kaum verwundern, dass die ebenfalls früh und intensiv geführte Diskussion über die Existenz der Bezirksregierungen nur in eine Reduzierung von fünf auf drei Präsidien mündete, was die Mittelinstanzen *de facto* festschrieb und in diesem Sinne bis heute nachwirkt. Obgleich mit Blick auf den Aufgabenumfang dabei von einer durchaus starken Bündelungsfunktion der (bisherigen) Bezirksregierungen gesprochen werden kann, beließ man den Staatshochbau, die überörtliche Sozialhilfe, die Gewerbeaufsicht, den Straßenbau sowie das Eich- und Bergwesen in Sonderverwaltungen; die Kataster- und Vermessungsverwaltung trat im Jahr 1997 hinzu.

**Ausdifferenzierte
Staatsverwaltung,
zahlreiche
Sonderbehörden**

Somit wurde für die rheinland-pfälzische Verwaltungspolitik *neben der staatlichen Orientierung eine „sonderverwaltungsfreundliche“ Linie* kennzeichnend, die gerade in Anbetracht der geringen Landesgröße deutlich dem Aufgaben- und nicht dem Gebietsorganisationsmodell zuneigte. Diese beiden Grundsätze, die *ausgewiesene Staatlichkeit* und die *funktionale Ausrichtung*, prägten dann auch jüngeren Reformen der Landesregierung, die im Ergebnis neue Fachverwaltungen begründeten, zugleich aber an der regionalen Verwaltungsebene festhielten und diese ebenfalls stärker aufgabenmäßig differenzierten.

**Sonderverwal-
tungsfreundliche
Politik**

Konstituierte sich die „ältere“ Verwaltungsreformpolitik des Landes mithin rückblickend in Phasen der organisatorischen und staatsrechtlichen Konsolidierung, Ansätzen zur Territorialreform, verschiedenen Funktionalreformen und schließlich der seit 1989 geführten Diskussion um eine grundsätzliche Neuorientierung der Landes- und Kommunalverwaltung, wird deutlich, dass dieser Prozess sowohl Aspekte der Aufbau- als auch der Ablauforganisation beinhaltete und auf die Effizienzsteigerung staatlich-öffentlichen Handelns zielte.

Den *Beginn eines „neueren“ Reformprozesses* markierte dann die Einsetzung der sog. Zwanziger-Kommission durch die seinerzeit CDU-geführte Landesregierung; deren Empfehlungen führten in den folgenden Jahren zu Aufgabenprivatisierungen und Verwaltungsvereinfachungen in Einzelbereichen. Die sozialliberale Koalition, seit 1991 in der Regierungsverantwortung, setzte die eingeschlagene Politik dann fort. Zu den Aufgabenschwerpunkten zählte dabei die weitere Delegation von Aufgaben und eine Straffung der Behördenorganisation, zudem ein Personalbewirtschaftungskonzept, infolge dessen bis zum Jahr 2001 5% oder 4.500 der Stellen im Landesdienst abgebaut werden sollten; modellbezogene Verfahrensvereinfachungen und die Modernisierung von Verwaltungsabläufen traten hinzu.

**Empfehlungen der
Zwanziger-
Kommission**

Abgesehen von den Kommunalverfassungsreformen 1990 und 1991 sowie der Kommunalisierung des Gesundheitswesens kam es zu *keiner umfassenderen Strukturreform*, wie sie der Tradition rheinland-pfälzischer Verwaltungspolitik durchaus entsprochen hätte. Mit der Einsetzung der Expertenkommission EKo 1996, einer in ihrem Auftrag zeitlich begrenzten Projektgruppe, die unter dem Dach der allgemein zuständigen Verwaltungsmodernisierungskommission (VMK) die Vorgaben des Koalitionsvertrages umsetzen und ein Konzept zur Auflösung der Bezirksregierungen erarbeiten sollte, unternahm man den Versuch, die Reform der Landesverwaltung jetzt auch strukturell anzugehen. Die dabei erkennbare Konzentration auf die Bezirksregierungen war arbeitsmethodisch sicher sinnvoll, doch erwiesen sich die politischen Vorgaben als derart eng, dass es erneut zu keiner durchgreifenden Strukturvereinfachung, sondern lediglich zu einer Konzentrationsbewegung auf einer bzw. zwei staatlichen Verwaltungsebenen (Regierungspräsidien und untere Sonderbehörden) kam. Auch wenn der eingeschlagene Weg als „Pionierleistung“ angesprochen wurde, in dem man auf Seiten der staatlichen Mittelinstanzen erstmals in der bundesdeutschen Verwaltungsgeschichte eine Abkehr vom Territorialprinzip und stattdessen eine funktionale Umorientierung vorsah, blieb jedoch strittig, inwieweit die weiterhin bündelnden Mittelbehörden (nach der jetzigen Definition also die beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen) überhaupt funktional nötig gewesen wären und ob das neue Konzept der grundsätzlichen Funktionsproblematik einer weiterhin vielfältigen Sonderverwaltung entgegen zu wirken vermochte.

**Kaum umfassende
Strukturreformen**

Dem Beschluss für die benannte *Umstrukturierung der Mittelinstanzen* fasste das rheinland-pfälzische Kabinett am 21. April 1998; Gesetzkraft erlangte das Maßnahmenpaket mit dem Gesetz zur Ordnung und Neuorganisation der Landesverwaltung dann im Oktober 1999. Hiermit wurden die *drei Regierungspräsidien, drei untere Sonderbehördenkategorien sowie eine Reihe von Landeseinrichtungen* aufgelöst und *durch die folgenden vier Einrichtungen ersetzt*:

**Überprüfung der
Mittelinstanzen**

- Die staatlichen Genehmigungsverfahren fanden sich nun in zwei „Struktur- und Genehmigungsdirektionen“ (SGD Nord in Koblenz und SGD Süd in Neustadt a.d.W.) gebündelt, die Integration der ehemaligen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft und der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter ermöglichten so den vollständigen Verzicht auf eine Verwaltungsebene in den Bereichen des technischen Umweltschutzes und des Arbeitsschutzes.
- Die staatlichen Aufsichtsaufgaben sind seitdem in einer landesweit zuständigen „Aufsichts- und Servicedirektion“ zusammengefasst, einschließlich der vormaligen Ämter für Verteilungslasten und der Genetischen Beratungsstelle.
- Die Aufgaben der Lebensmittelüberwachung und des Veterinärwesens, der Gesundheit und der Pharmazie, die bislang von den Bezirksregierungen und den verschiedenen Untersuchungsämtern wahrgenommen wurden, übernahm das neu gegründete Landesuntersuchungsamt.

Die Bildung von Direktionen mit funktionaler Arbeitsteilung vollzog mithin eine *Abkehr vom bisherigen Organisationsprinzip* regional ausgerichteter Bezirksregierungen mit parallelen Aufgabenfeldern. Von der stärker funktionsorientierten Verwaltungsorganisation versprach sich das Land neben der Erschließung von Rationalitätsreserven und der Verringerung des Koordinationsaufwandes bei den Ministerien auch bessere Rahmenbedingungen für die Delegation von ministerialen Aufgaben auf den nachgeordneten Bereich. Den Einspareffekt dieser Reform bezifferte die Expertenkommission auf ein Volumen von ca. 750 Stellen oder 80 Mio. DM, räumte aber gleichzeitig ein, dass dieser Betrag aufgrund des durch die Personalkostenbudgetierung bereits bestehenden Einspardrucks erst mittelfristig zu erreichen sei.

Ein weiterer, bundesweit ebenfalls eine Vorreiterrolle zukommender Schritt war die zum 1. Januar 1998 vollzogene *Rückführung der Staatsbauverwaltung* in den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ nach § 26 LHO RIP (LBB). Der Landesbetrieb ist ein rechtlich unselbständiger und abgesonderter Teil der Landesverwaltung, seine Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet. Ziel des Landesbetriebs ist die wirtschaftliche und marktorientierte Verwaltung, Verwertung und Bewirtschaftung des Immobilienvermögens des Landes. Die seither im Landeshaushalt ausgewiesenen Mittel für den Hochbau bilden die Grundlage für die Finanzausstattung des Landesbetriebs. Er fungierte dabei als Übergangslösung und sollte mittelfristig in eine GmbH & Co. KG übergeleitet werden. Über den LBB hinaus wurden in jüngerer Zeit weitere Landesbetriebe gegründet (etwa Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz, Landesbetrieb „Landesforsten Rheinland-Pfalz“, Landesbetrieb Daten und Information), sodass deren Gesamtzahl nunmehr acht beträgt.

Rückführung der Staatsbauverwaltung

Mit Blick auf *jüngste Reformen* ist zunächst auf die punktuelle Strukturreform der Ministerialverwaltung im Jahr 2006 zu verweisen, im Rahmen derer die bisherigen Ministerien für Bildung, Frauen und Jugend (MBFJ) und für Wissenschaft, Weiter-

Jüngere Reformansätze

bildung, Forschung und Kultur (MWWFK) zum neuen Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur (MBWJK) vereinigt wurden.⁹⁹ Die Zuständigkeit für die Aufgaben im Bereich „Frauen“ ging dabei auf das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit (MASFG) über. Durch diese Reform der Geschäftsverteilung konnte die Zahl der Fachministerien auf sieben reduziert werden.

Hinzu trat eine umfassende Reduzierung der Zahl der Außenstellen staatlicher Verwaltungseinheiten, etwa der Finanzämter, der Vermessungs- und Katasterämter, der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) und des Landesamtes für Geologie und Bergbau. In der Eichverwaltung wurde der zweistufige Organisationsaufbau durch einen einstufigen ersetzt, indem die Eichdirektion und fünf Eichämter zum Landesamt für Mess- und Eichwesen zusammengefasst wurden. Mit Blick auf die Binnenorganisation der Verwaltung ist weiterhin die Reform der Landessozialverwaltung hervorzuheben, die nach - erneut - funktionalen Aspekten neu gegliedert wurde und die soziale Verwaltungskompetenz in einer oberen Landesbehörde bündelte.

Ergänzt man dies um die Bemühungen zur Verfahrensvereinfachung und „Rechtsoptimierung“ (vor allem über eine Gesetzesfolgenabschätzung und die kontinuierliche Senkung der Zahl der Verwaltungsvorschriften) sowie um die Etablierung einer Aufgabenkritik als Daueraufgabe¹⁰⁰, dokumentiert sich darin ein in Ertrag und Verfahren durchaus *anerkanntes reformpolitisches Engagement*. Es trug wesentlich dazu bei, dass dem Reformprozess selbst sowie seiner Organisation politische Aufmerksamkeit und Priorität zukam. So suchte man mit der Verwaltungsmodernisierungskommission VMK dem Ziel zu entsprechen, die unterschiedlichen Reformansätze zu bündeln, sie durch ihre Anbindung an die Staatskanzlei mit dem nötigen politischen Gewicht zu versehen und die Reformorganisation an die Komplexität der gegebenen Verwaltungsstruktur anzupassen. Gleichzeitig förderten die exekutive Verortung und organisatorische Dislozierung die funktionale Orientierung der Reform. Zwar bemühte man sich, die Anstrengungen in Querschnittsbereichen wie der Personalpolitik, der Verfahrens- wie auch der Gesetzes- und Vorschriftenvereinfachung mit den organisations- und strukturbezogenen Maßnahmen zu vernetzen, doch blieben solche Ansätze ihren Fachkriterien entsprechend sektoral begrenzt und führten - etwa im Rahmen der Vermessungs- und Katasterverwaltung - zur Etablierung eines neuen Fachstrangs. Diesem „Pfad“ der Verwaltungspolitik korrespondierte ein in Teilen „modernistisches“ Reformverständnis, das sich an der fachbezogenen Aufgabenerledigung orientierte, in den verwandten Begrifflichkeiten niederschlug und den im Bundesvergleich durchaus

**Kontinuierliches
reformpolitisches
Engagement**

⁹⁹ Anordnung vom 28. November 2006 (GVBl. 2007, 19).

¹⁰⁰ Dieses Erfordernis ist in § 4 VwORG verregelt und durch eine im 3-Jahres-Turnus zu erfüllende Berichtspflicht an den Landtag unterlegt.

weitgehenden Versuch wagte, Teile der Landesverwaltung auch organisationsrechtlich in Formen wirtschaftlicher Einheiten zu überführen. Im Fazit kann man somit von einer im Bundesvergleich weiter dem Aufgabenorganisationsmodell zuneigenden Verwaltung sprechen, die maßgeblich durch den staatlichen Anteil am Vollzug geprägt ist.

2. Die gegenwärtige Situation

In den folgenden Ausführungen sollen die Reformmaßnahmen der Landesregierung auf der staatlichen Verwaltungsebene jetzt einer näheren Untersuchung zugeführt werden, um die *Teilfrage* zu beantworten, ob sich hier im Sinne einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform *weiterer Handlungsbedarf* stellt.

Entscheidend hierfür sind die mit den *Entwürfen zum ersten und zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform* in Rheinland-Pfalz vorgelegten Sachstandsberichte und Veränderungsoptionen. Hierbei fällt zunächst auf, dass in den jeweiligen Begründungen nahezu durchgängig nur von kommunalrelevanten Aktivitäten die Rede ist. Dies wird zunächst damit begründet, dass die letzte große Kommunal- und Gebietsreform in Rheinland-Pfalz über 30 Jahre zurückliegt, ein Zeitraum, innerhalb dessen sich die etablierten Routinen zwar bewährt hätten, angesichts dringlicher Herausforderungen aber einer Optimierung bedürften. Benannt werden die demographische Entwicklung, die öffentlichen Finanzen, Änderungen des Aufgabenspektrums der Verwaltung und die Weiterentwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Als Ziele werden entsprechend ausgewiesen: eine Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten, eine Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verfahrensprozessen, eine Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen, ein Ausbau interkommunaler Kooperationen, eine Verbesserung der Bürgernähe und des Bürgerservices der Kommunen sowie eine erweiterte Möglichkeit zur unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung des Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Entwürfe zu zwei Landesgesetzen

Der *Zeithorizont* ist dabei *ambitioniert gewählt*: Die Maßnahmen zur Kommunal- und Verwaltungsreform sollen bis zur allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 umgesetzt werden und Strukturen für die kommenden Jahrzehnte, etwa bis zum Jahr 2030, schaffen. Mit einer *Veränderung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten* wird dabei eine orts- und sachnähere sowie bürgernähere Aufgabenwahrnehmung angestrebt. Eine *Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen* soll eine schnellere, qualitativ bessere und wirtschaftlichere Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten bewirken. Ziel einer *Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen* ist vor allem die Stärkung der Leistungsfähig-

Ambitionierter Zeithorizont

keit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden durch Gebietsänderungen. Im Zuge dieser Optimierung sollen diese möglichst auf freiwilliger Basis erreicht und durch einen Ausbau interkommunaler Kooperation ergänzt werden, die zur Steigerung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung als notwendig erachtet wird. Insbesondere wird auf eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten für Zweckverbände, Zweckvereinbarungen und rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts abgestellt. Die Verbesserung einer unmittelbaren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten soll schließlich über eine Erweiterung der Themenfelder für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie über eine Absenkung des Mindestunterschriftenquorums für Bürgerbegehren und des Zustimmungsquorums für Bürgerentscheide erreicht werden.

Zur Förderung der *Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung*, insbesondere zur Erprobung veränderter Aufgabenzuständigkeiten, von Maßnahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen, von Bürgerdiensten und von Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger zur unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung an kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten wird es prinzipiell für sachgerecht gehalten, kommunalen Gebietskörperschaften und Zweckverbänden befristete Ausnahmen von landesrechtlichen Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensregelungen zuzugestehen. Mit einer dementsprechenden Experimentierklausel könnten über die bereits jetzt gegebenen Maßnahmen hinaus zusätzliche Aktivitätsfelder erschlossen werden, die auch dazu beitragen sollten, das ehrenamtliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in ihren Heimatgemeinden zu stärken.

**Schwerpunkt:
Fortentwicklung
der kommunalen
Selbstverwaltung**

Die *Aufgabenteilung zwischen den beiden Landesgesetzen* ist im Übrigen so angelegt, dass Änderungen von Aufgabenzuständigkeiten sowie Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen im zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform geregelt werden sollen, während die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform als Teil des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform die Kriterien für eine Optimierung der Gebietsstrukturen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden im Verlauf des Reformprozesses regeln. Ferner legt dieses Gesetz eine Freiwilligkeitsphase der Kommunal- und Verwaltungsreform sowie die Voraussetzungen für Optimierungen kommunaler Gebietsreformen auf freiwilliger Basis fest. Hierfür gewährt das Land einmalige einwohnerbezogene Zuwendungen. Zudem kommen hinsichtlich der Förderzeit und der Höhe der Fördersätze vorteilhafte Förderungen von Projekten, die im Kontext der Gebietsänderungen stehen und strukturellen Verbesserungen in den umgebildeten oder neu gebildeten kommunalen Gebietskörperschaften dienen, in Be-

Aufgabenteilung

tracht. Die konkreten Maßnahmen zur Gebietsänderung bedürfen hingegen eigenständiger Regelungen.

Das Landesgesetz über die *Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform* sieht zudem Regelungen zur Wahl der Organe und zur Rechtsstellung der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit sowie der Bediensteten, zum Vermögensübergang, zum Ausgleich von Forderungen und Verbindlichkeiten, zur Rechtsnachfolge, zur Gewährleistung von Schlüsselzuweisungen und Investitionszuweisungen vor, darüber hinaus enthält es die angesprochene Experimentierklausel und werden schließlich über eine Änderung der Gemeindeordnung die erweiterten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ermöglicht; durch eine Änderung des Zweckverbandsgesetzes sollen schließlich die Möglichkeiten zum Einsatz entsprechender Instrumente erweitert werden.

Im Übrigen wird (erwartbar) ausgewiesen, dass es im Hinblick auf diese Zielsetzungen „keine Alternativen“ gäbe und dass sich im *Kostenbereich* mit den Zusammenschlüssen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden einschließlich der Zusammenführung ihrer Verwaltungen mittel- wie langfristig Kosteneinsparungen einstellen werden, die durchschnittlich mit einem Wert „von 15-20 vom Hundert“ angegeben werden; im Einzelfall seien größere Einsparungen zu erreichen. Allerdings wird eingeräumt, dass bei einer kommunalen Gebietsänderung in der Zwischenzeit durchaus auch mehr Kosten anfallen können, etwa durch Anpassungen, Umstellungen und Übergangsregelungen. Für eine Gebietsänderungsmaßnahme auf freiwilliger Basis gewährt das Land einer kommunalen Gebietskörperschaft eine einmalige einwohnerbezogene Zuwendung, hinsichtlich derer auf § 17a des Landesgesetzes verwiesen wird. Bei Gebietsänderungsmaßnahmen bis zum Ende der Freiwilligkeitsphase wird mit folgenden Gesamtkosten für einmalige einwohnerbezogene Zuwendungen gerechnet: etwa 30 Mio. €, wenn alle freiwilligen Gebietsänderungen im Jahr 2010 initiiert werden, etwa 24 Mio. €, wenn alle freiwilligen Gebietsänderungen im Jahr 2011 initiiert werden sowie etwa 17 Mio. €, wenn die freiwilligen Gebietsänderungsmaßnahmen im Jahr 2012 initiiert werden.

Erwartete Kosten

Im Begründungsteil zum Entwurf des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform wird dann auf die *ersten Verfahrensschritte* verwiesen, wobei nach einem Überblick über die ersten Stufen der erweiterten Bürgerbeteiligung vor allem auf die Eckpunkte für die Reform abgestellt wird. Unter Einbezug der Ergebnisse der ersten Stufe der *Bürgerbeteiligung* und gemäß dem vom Landtag Rheinland-Pfalz in seiner Sitzung vom 11. Dezember 2008 angenommenen Antrag der Fraktion der SPD zu Grundlagen und Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform (Drs. 15/2990) erarbeitete die Landesregierung die entsprechenden Eckpunkte, die wiederum in einer Sitzung des Innenausschusses des Landtages am

Erweiterte Bürgerbeteiligung

26. Februar 2009 näher vorgestellt wurden. Auf diesen Eckpunkten basieren die beiden Gesetzentwürfe. Der Entwurf zum ersten Landesgesetz sieht dabei eben grundlegende *Regelungen zur Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen* durch Gebietsänderungen vor, wobei sich eine *beträchtliche Selbstbindung* dadurch findet, dass nach dem Gesetzentwurf an der derzeitigen rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur festgehalten wird, die Differenzierung zwischen Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden, großen kreisangehörigen Städten, kreisfreien Städten und Landkreisen nicht zur Disposition steht. Dies gilt insbesondere auch für die rechtliche Stellung der Ortsgemeinden mit ihrer prinzipiellen Zuständigkeit für alle öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Im Übrigen benennt der Gesetzentwurf zahlreiche Kriterien für die Optimierung der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden. Dazu gehören neben der Einwohnerzahl, der Flächengröße und der Zahl von Ortsgemeinden vor allem die jeweiligen landschaftlichen und topographischen Gegebenheiten, die geographische Lage unmittelbar an den Grenzen zu Nachbarstaaten und Nachbarländern, die Wirtschafts- und Finanzkraft, die Erfordernisse der Raumordnung sowie die nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen. Der Entwurf bestärkt darüber hinaus die bereits benannte *Freiwilligkeitsphase* bis 2012 und die damit verbundenen finanziellen Zuwendungen. Darüber hinaus wird explizit darauf hingewiesen, dass im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform auch freiwillige Zusammenschlüsse von Ortsgemeinden, Landkreisen sowie kreisfreien Städten mit Landkreisen möglich sind. „Soweit bis zum Ende der Freiwilligkeitsphase der Kommunal- und Verwaltungsreform Mitte 2012 keine übereinstimmenden Beschlüsse der zuständigen kommunalen Vertretungen für einen freiwilligen Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften vorliegen, sollen anschließend die aus Gemeinwohlgründen erforderlichen Gebietsänderungsmaßnahmen ohne Zustimmung der beteiligten Kommunen gesetzlich geregelt werden“ (S. 35).

Darüber hinaus wird die angesprochene *Experimentierklausel konkretisiert*. Danach erlaubt sie es, kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbänden und rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts zur Erprobung veränderter Aufgabenzuständigkeiten, von Maßnahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen, von Bürgerdiensten und Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger zur unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung an Selbstverwaltungsangelegenheiten zeitlich begrenzte Ausnahmen von landesrechtlichen Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensregelungen zuzugestehen. Dies wird ergänzt durch den zutreffenden Verweis darauf, dass die geltende Rechtslage bereits heute umfangreiche und weitgehende Maßnahmen zur *Ausges-*

Experimentierklausel

taltung eines bürgernahen Services der Kommunen und damit eine unmittelbare Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger zulässt. Dazu zählen etwa Bürgerbüros, dezentrale Verwaltungsstrukturen, mobile Bürgerdienste, *e-Government*-Angebote, Bürgerhaushalte und eine direkte Beteiligung an Planungen kommunaler Infrastrukturprojekte. Mit Blick auf weitere Formen der Beteiligung werden einige Maßnahmen explizit angesprochen, etwa im Bereich der Stadtentwicklung oder der örtlichen Verkehrsleitplanung, immer in der Hoffnung und Erwartung auf ein erweitertes ehrenamtliches Engagement in den jeweiligen Heimatgemeinden.¹⁰¹

Der Entwurf eines *zweiten* Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform konzentriert sich dann, wie angesprochen, auf *Aufgabenzuständigkeiten* sowie *Verfahrensabläufe* und *Verwaltungsprozesse*. Die vorgesehenen Veränderungen basieren dabei auf einer Vorschlagsliste für Änderungen bei der Aufgabenwahrnehmung, der sog. *64 Punkte-Liste*. Sie enthält nach dem Gesetzentwurf „die Ergebnisse einer intensiven und umfassenden Aufgabenkritik, die alle Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung und der Kommunalverwaltung einbezogen hat.“

**Zuständigkeiten
und Prozessorga-
nisation**

Gemäß dem vom Landtag Rheinland-Pfalz in der angesprochenen Sitzung vom Dezember 2008 angenommenen Antrag der SPD-Fraktion zu Grundlagen und Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform wurden die Vorschläge dieser Liste weiterentwickelt, wobei Änderungen bei der Aufgabenzuständigkeit vor allem dem Ziel einer bürger-, sach- und ortsnäheren Aufgabenerledigung dienen sollten. So sind weitgehende Zuständigkeitsübertragungen auf Behörden vorgesehen, die bereits gleichartige oder ähnliche Zuständigkeiten ausüben. Mit der einhergehenden Optimierung der Verfahrensabläufe und Verwaltungsprozesse sollen zudem die Qualität, Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung weiter verbessert werden.

Mit Blick auf die *Kostenentwicklung* wird von einer „grundsätzlichen“ effektiveren und effizienteren Aufgabenwahrnehmung im Zuge der vorgesehenen Zuständigkeitsänderungen und Optimierung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen ausgegangen. Die Kosteneinsparungen bei gemeinsamer Wahrnehmung übertragener neuer Aufgaben und bereits vorhandener gleichartiger oder ähnlicher Aufgaben sowie im Gefolge einer sach- und ortsnäheren Aufgabenentwicklung werden zu Recht als vom Einzelfall abhängig gekennzeichnet. Generell ist davon auszugehen, dass Einsparungen bei den Sachkosten vielfach bereits kurzfristig, bei den Personalkosten dagegen erst mittel- bis langfristig in Betracht kommen. Die

¹⁰¹ Vgl. zu einer differenzierten Analyse des Verhältnisses von Ehrenamt und Gebietsgröße hierzu Hesse, J.J./Götz, A.: Voraussetzung der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2008/2009.

Personalkosteneinsparungen würden ausschließlich „über die normalen Fluktuationen“ erreicht (S. 4). Im Übrigen wird darauf verwiesen, dass die im Gesetz vorgesehenen Aufgabenübertragungen vom Land an kommunale Gebietskörperschaften „dem Grunde nach konnexitätsrelevant sind“ (ebd.) und dass in einer Gesamtbeurteilung die Zuständigkeitsverlagerungen vom Land auf die Landkreise und die kreisfreien Städte im Einzelnen ausgewiesene finanzielle Mehrbelastungen dieser kommunalen Gebietskörperschaften erwarten lassen. Dem stehen dann wiederum *Einnahmen der Landkreise und kreisfreien Städten* aufgrund der übertragenen Aufgaben gegenüber, wobei Einnahmen aus Gebühren und aus Verwarnungs- und Bußgeldern, etwa aufgrund von Verkehrsordnungswidrigkeiten, angesprochen werden, ergänzt um weitere Verwarnungs- und Bußgelder, für die keine Schätzungen möglich sind. Schließlich finden sich die finanziellen Auswirkungen von Zuständigkeitsverlagerungen in Einzelfällen konkretisiert, eine angesichts der bekannten Schwierigkeiten entsprechender Zuordnungen „mutige“ Vorgehensweise. Im Begründungsteil zu diesem Entwurf eines zweiten Landesgesetzes (S. 56ff.) finden sich dann für die hier verfolgten Fragestellungen wichtige Hinweise zum Selbstverständnis des Gesetzgebers. So werden seit vielen Jahren „die öffentlichen Verwaltungen in Rheinland-Pfalz mit dem Ziel optimiert, öffentliche Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie des gewerblichen und freiberuflichen Sektors qualitativ besser, effektiver und effizienter sowie sach- und ortsnäher wahrzunehmen.“ Zur Modernisierung des öffentlichen Verwaltungsaufbaus der *unmittelbaren Landesverwaltung* seien bereits umfangreiche Reformmaßnahmen durchgeführt worden. Dazu gehörten insbesondere:

**Selbstverständnis
des Gesetzgebers**

- die Neuorganisation der Mittelinstanzen der Landesverwaltung mit der Einrichtung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und der Struktur- und Genehmigungsdirektionen,
- die Neuorganisation des öffentlichen Gesundheitsdienstes und die Eingliederung der Gesundheitsämter in die Kreisverwaltungen,
- die Reform der Vermessungs- und Katasterverwaltung,
- die Reform der Versorgungsverwaltung,
- die Agrarverwaltungsreform,
- die Forstverwaltungsreform,
- die Finanzverwaltungsreform,
- die Bildung von nach kaufmännischen Grundsätzen ausgerichteten Landesbetrieben, wie etwa des Landesbetriebs Liegenschaft und Baubetreuung, des Landesbetriebs Straßen und Verkehr (jetzt Landesbetrieb Mobilität), des Landesbetriebs Daten und Information und des Landesbetriebs „Landesforsten Rheinland-Pfalz“.

Als „ganz wesentlich für eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Rheinland-Pfalz“ werden zudem die Fortschritte auf dem Gebiet der *IT- und e-Government-Strukturen* und generell der *Multimediapolitik* bezeichnet. Als beispielhaft werden ausgewiesen:

- das rheinland-pfälzische Verfahren „Elektronischer Rechtsverkehr in der Justiz“,
- das Verfahren „Gewerbe-Online“ für Gewerbeanmeldungen,
- das Verwaltungsportal www.verwaltung-rlp.de mit dem Behördenwegweiser „rlp-lotse“,
- das Angebot „Landesrecht online“ mit dem ständig aktualisierten Gesamtbestand der rheinland-pfälzischen Gesetze und Verordnungen,
- das „Geoportal.RLP“, das die Recherche und den Online-Zugriff auf Geodatenbestände sowie deren Visualisierung ermöglicht,
- der Service „Flächeninformation Online-FLORlp“ zur Unterstützung bei der Beantragung von Agrarbeihilfen,
- das „digitale Wasserbuch“ (DIGWAB), welches die Funktion eines Registers für wirtschaftliche Rechtsverhältnisse hat und zudem Umweltinformationen für die Öffentlichkeit bereitstellt,
- die Angebote zur elektronischen Abwicklung etlicher staatlicher Berichtspflichten.¹⁰²

Nach diesem Ausweis von Reformaktivitäten im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung wie der öffentlichen Verwaltung insgesamt wird darüber hinaus auf *eigene Anstrengungen der Kommunen* verwiesen, die „erheblich“ zur Modernisierung ihrer Verwaltungen und zur Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenausübung beigetragen hätten. Mit der jetzt anstehenden Kommunal- und Verwaltungsreform gelte es, auf der Basis der bisherigen Maßnahmen fortzufahren und die Strukturen der unmittelbaren Landesverwaltung und der Kommunalverwaltungen unter dem Aspekt der Servicequalität, der Sach- und Ortsnähe, der Effektivität und der Effizienz weiter zu verbessern. „Demnach sollen im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform die behördliche Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten, die Verfahrensabläufe und die Verwaltungsprozesse, kommunale Gebietsstrukturen und interkommunale Kooperationen, die Bürgernähe und der Bürgerservice der Kommunen sowie die Möglichkeiten, einer direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kommunaler Selbstverwaltung optimiert werden“ (S. 58). Zudem wird auf § 4 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes mit seiner Verpflichtung zu einer ständigen Aufgabenkritik verwiesen. Diese Aufgabenkritik hätte unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Kommunal- und Verwaltungsreform stattgefunden und dabei die Aufgaben aller Ebenen der unmittel-

**Multimedia-
politiken**

**Eigenan-
strengungen der
Kommunen**

¹⁰² Siehe hierzu die gesonderte Untersuchung in Kap. II.

telbaren Landesverwaltung und der Kommunalverwaltungen einbezogen. Ihre Ergebnisse seien in der bereits benannten 64 Punkte-Liste zusammengestellt worden, die der Ministerrat in seiner Sitzung am 8. April 2008 zur Kenntnis genommen habe. Nach dem vom Landtag in seiner Sitzung am 11. Dezember 2008 angenommenen Antrag der SPD-Fraktion sind diese Vorschläge als Grundlage zu verwenden und weiterzuentwickeln.

Nicht zu Unrecht verweist der Gesetzentwurf schließlich darauf, dass die *Bürgerinnen und Bürger* in Rheinland-Pfalz von Anfang an *umfassend und intensiv in die Vorbereitung* der Kommunal- und Verwaltungsreform *einbezogen* worden seien. In einem „bundesweit bislang einmaligen Verfahren“ hätten sie an der Vorbereitung dieser Reform mitwirken können. Als Maßnahmen der im Jahr 2008 durchgeführten ersten Stufe der Bürgerbeteiligung sind neun Regionalkonferenzen, fünf Bürgerkongresse und sechs sog. Planungszellen durchgeführt und eingerichtet worden. Die Ergebnisse der Bürgerkongresse finden sich in einem Dokumentationsband.¹⁰³ Zudem wurden die Ergebnisse der „Planungszellen“ in einem Bürgergutachten festgehalten.¹⁰⁴ Die zweite Stufe der Bürgerbeteiligung sah dann eine landesweite repräsentative telefonische Umfrage unter 10.000 rheinland-pfälzischen Bürgerinnen und Bürgern sowie eine Online-Befragung vor. Daneben wurden seitens der Landesregierung im Frühjahr 2001 vier regionale Veranstaltungen mit haupt- und ehrenamtlichen Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften zu Fragen der Kommunal- und Verwaltungsreform durchgeführt. Ferner sei es zu etlichen Einzeleingaben an die Landesregierung gekommen, die weitergehende Ideen, Vorschläge und Anregungen sowie Hinweise und Kritik zum Gegenstand hatten. Die dabei unterbreiteten Vorschläge sind auf den Seiten 59 und 60 des Gesetzentwurfes enumerativ aufgeführt.

Schließlich wird darauf verwiesen, dass *mit der Vorlage der 64 Punkte-Liste bereits beträchtliche Aktivitäten verbunden* seien. So wären für einzelne Maßnahmen zunächst keine gesetzlichen Regelungen notwendig (Verlagerung der Zuständigkeit über die Förderung des Betreuten Wohnens behinderter Menschen vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung auf die Kreisverwaltungen und die Verwaltungen der kreisfreien Städte, Änderung der Zuständigkeit für die Förderung des Übergangs vom landwirtschaftlichen Haupterwerb zum Nebenerwerb, Bereitstellung von Personal für Kindertagesstätten der Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeinden), während die folgenden *Maßnahmen bereits umgesetzt* wurden:

Form und Verfahren der Bürgerbeteiligung

Die 64 Punkte-Liste als Arbeitsauftrag und Selbstbindung

¹⁰³ *Ministerium des Innern und für Sport: Dokumentation Bürgerkongresse im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz, Mainz, 2008.*

¹⁰⁴ *Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung: Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz, Berlin, 2008.*

- Verlagerung der Zuständigkeiten in Lebenspartnerschaftsangelegenheiten von den Kreisverwaltungen auf die Verwaltungen von verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten sowie auf die Verbandsgemeindeverwaltung,
- Verlagerung der Zuständigkeit für den Datenschutz der nichtöffentlichen Stellen und der öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsunternehmen von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion auf den Landesbeauftragten für den Datenschutz,
- Aufbau einer Geodateninfrastruktur, mit der auch Geofachdaten kommunaler Gebietskörperschaften, z.B. Flächennutzungspläne, Bebauungspläne und Grünordnungspläne, bereitgestellt und genutzt werden können,
- Verlagerung der Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Baugesetzbuch von der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde auf die Verwaltungen der verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte und kreisfreien Städte, Verbandsgemeindeverwaltungen und Kreisverwaltungen,
- teilweise Verlagerung der Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Heilmittelwerbeengesetz vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung auf die Kreisverwaltungen und die Kreisverwaltungen der kreisfreien Städte,
- Verlagerung der Zuständigkeiten für die juristische Beratung der unteren Denkmalschutzbehörden, die Prozessführung in Angelegenheiten nach dem Denkmalschutzgesetz und alle sonstigen Rechtsfragen nach dem Denkmalschutzgesetz von der Generaldirektion Kulturelles Erbe auf die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

Auch sind die in der 64 Punkte-Liste genannten Maßnahmen des Übergangs der Trägerschaft für weiterführende Schulen von den verbandsfreien Gemeinden, den Verbandsgemeinden und großen kreisangehörigen Städten auf die Landkreise und des Übergangs der noch bestehenden Trägerschaften der Ortsgemeinden für Grundschulen auf die Verbandsgemeinden mit dem Erlass des Landesgesetzes zur Änderung der Schulstruktur vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 340) als erledigt anzusehen.

Darüber hinaus werden die in der 64 Punkte-Liste angeführten Änderungen von Zuständigkeiten für die Erstellung und Umsetzung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte mit dem Inkrafttreten der neuen Förderperiode ab 2014 umgesetzt. Die notwendigen Zuständigkeitsregelungen werden zu gegebener Zeit getroffen.

Schließlich werden die nachfolgenden Maßnahmen der 64 Punkte-Liste letztlich geregelt:

- Begründung lebensmittelrechtlicher und zusätzlicher tierseuchenrechtlicher Zuständigkeiten der Landkreise für das Gebiet der unmittelbar angrenzenden kreisfreien Städte,
- umfassende Übertragung sachlicher Zuständigkeiten für Sozialhilfeangelegenheiten vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe (Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung) auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe (Landkreise und

kreisfreien Städte und damit Zusammenführung der Kostenverantwortung und Entscheidungsverantwortung) sowie

- Verlagerung personenbeförderungsrechtlicher Zuständigkeiten vom Landesbetrieb für Personenmobilität auf die Kreisverwaltungen und Verwaltungen der kreisfreien Städte vorbehaltlich der Umsetzung der EU-Verordnung Nr. 1370/2007 im Bundesrecht.

Mit den Zuständigkeitsveränderungen wechselt grundsätzlich kein Personal auf die neuen Aufgabenträger. Vielmehr werden dem Personal, das die übergehenden Aufgaben wahrgenommen hat und bei den bisherigen Aufgabenträgern verbleibt, dort andere notwendige Aufgaben übertragen. So ist es etwa beabsichtigt, das beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung vorhandene Personal nach einer Verlagerung der von ihm wahrgenommenen Zuständigkeiten in den kommunalen Bereich insbesondere in Aufgabenfeldern, für die stetig steigende Antragszahlen registriert werden, etwa auf dem Gebiet der Feststellungsverfahren gemäß dem 9. Buch des Sozialgesetzbuchs, sowie Aufgaben, die aufgrund neuer sozialpolitischer Herausforderungen einen vermehrten Aufwand erfordern, etwa im arbeitsmarktpolitischen Bereich, einzusetzen. Personelle Anpassungen erfolgen im Laufe der Zeit durch die bereits angesprochenen „normalen Fluktuationen“, allerdings kann Personal, soweit es dies ausdrücklich wünscht, mit den Aufgaben zu den neuen Aufgabenträgern wechseln.

**Personal-
erwägungen**

Ergänzend folgt dann ein Überblick über Änderungen von Zuständigkeiten, die innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung herbeigeführt werden und für den Landeshaushalt keine nennenswerten Folgen haben, gefolgt von einem Überblick über die sich mit den Aufgabenverlagerungen vom Land auf kommunale Gebietskörperschaften verbindenden Posten.

3. Würdigung und Anregungen

Der vorgesehene Verfahrensgang und die sich mit ihm verbindenden Schwerpunkte der gegenwärtig geplanten Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz weisen das *Land* als *kontinuierlich verwaltungspolitisch aktiv* aus. Verwaltungsreform wird erkennbar als Prozess begriffen und innerhalb eines Kontinuums gesehen, das sich der kontinuierlichen Veränderung der Rahmenbedingungen sowie veränderten Einstellungen und Werthaltungen anzupassen sucht. Insofern ist dem Land zu konstatieren, dass es *auch im Vergleich der Flächenländer* als *proaktiv handelnd* eingeschätzt werden kann und zahlreiche jener verwaltungspolitischen Aufgabenfelder anspricht (und meist mit konkreten Reformoptionen belegt), die in der breiteren öffentlichen Diskussion wie dem fachöffentlichen Diskurs eine Rolle spielen.

Aktives verwaltungspolitisches Handeln

Im Rahmen der Beantwortung der dem Gutachter gestellten Fragen finden sich allerdings *Besonderheiten und Einschränkungen*, die der Beachtung und ggf. weiteren Diskussion bedürfen. Sie verbinden sich mit vor allem drei Bereichen:

- der erkennbaren Ungleichzeitigkeit, Ungleichgewichtigkeit und Asymmetrie der verfolgten Reformpolitiken,
- einem fehlenden Gesamtkonzept, das potentielle Synergien vernachlässigt und zu beachtende Interdependenzen zwischen einzelnen Reformvorhaben nur unzureichend erfasst,
- einer fehlenden Flexibilität gegenüber der durch eine immer schnellere Veränderung der Rahmenbedingungen gegebenen Entwicklungsdynamik.

Besonderheiten und Einschränkungen

Die *Ungleichzeitigkeit der Reformpolitiken* wurde bereits in dem kurzen, gleichsam historischen Überblick über die Reformaktivitäten im Land deutlich. Sie ist insofern verständlich, als – wie aufgezeigt – Reformen „aus einem Guss“ eher selten sind und bislang an der Vielfalt und Komplexität der Aufgaben scheiterten. Im vorliegenden Fall allerdings ist dies insofern bedauerlich, als mit der derzeit geringen Bewegung auf der Ebene der Landesregierung im engeren Sinne, der oberen Landesverwaltung, der „mittleren Ebene“ der Landesverwaltung und schließlich ihrer unteren Ebene eine eingeschränkte Problemwahrnehmung und ein die Interdependenz von Verwaltungsreformen eher weniger berücksichtigender Ansatz erkennbar werden. Im Ergebnis wird der den gegenwärtigen Bemühungen gegebene Titel einer Kommunal- **und** Verwaltungsreform kaum oder eben nur in Teilen eingelöst, da sich die Handlungsansätze im Entwurf des ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform fast ausschließlich auf den Kommunalbereich erstrecken.

Ungleichzeitigkeit

Mit dieser Ungleichzeitigkeit verbindet sich dann eine materielle *Ungleichgewichtigkeit des Reformprozesses*, der „Insellösungen“, also ein *patchwork* von Reformpolitiken erkennbar werden lässt, das sich weder mit dem die Bemühungen einleitenden Beschluss des Ministerrates noch mit der übergreifenden Logik von Reformprozessen verbinden lässt; danach sollten einer umfassenden Aufgabenkritik Ansätze zur Funktionalreform folgen, bevor man sich Struktur- und hier ggf. Territorialreformen zuwendet. Allerdings ist dieser kritischen Einschätzung sofort hinzuzufügen, dass Rheinland-Pfalz mit dieser eher punktuellen Vorgehensweise nicht allein steht; in zahlreichen der deutschen Flächenländer fehlt es an einem aufeinander abgestimmten Entwicklungskonzept für die staatlichen und kommunalen Verwaltungsstrukturen.

Ungleichgewichte

So kommt es im Ergebnis zu der angesprochenen *Asymmetrie*, die sich mit dem Verzicht auf einen ganzheitlichen Reformansatz verbindet und dazu tendiert, Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenstrukturen voneinander zu trennen und

Asymmetrie

damit zu einem Ansatz beizutragen, den Kritiker als wenig zeitgemäß und zukunftsorientiert bezeichnen werden.

Wie die Erfahrungen in anderen deutschen Flächenländern deutlich machen, mündet ein *fehlendes Gesamtkonzept* dann meist auch in den *Verzicht auf mögliche Synergien*, die sich bei stärker aufeinander abgestimmten Reformvorhaben erkennen lassen, und trägt es darüber hinaus zu einen beträchtlichen Zeit- und Ressourcenverschleiß bei. Natürlich ist es legitim und häufig genug auch politisch angezeigt, Anpassungsprozesse und punktuelle Reaktionen auf auftretende Probleme einem Gesamtkonzept vorzuziehen, doch verbindet sich damit dann meist eine *Daueraufgabe zur „Nachsteuerung“*, die nicht nur Personal und Ressourcen bindet, sondern auch unter den Beteiligten für eine *fortlaufende „Unruhe“* sorgt. Deshalb hat der Gutachter bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt¹⁰⁵ auf die *Komplementarität von Reformansätzen* verwiesen, die angesichts der Kleinteiligkeit des Landes diesem gut zu Gesicht stehen würde. Dabei war von einer Regierungsreform durch Konzentration auf Kernbereiche, einer Straffung der oberen Landesverwaltung, einer Überprüfung und Weiterentwicklung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen, einer erweiterten Kommunalisierung der unteren Landesbehörden sowie einer konsequenten Kommunalreform die Rede. An diesen seinerzeit noch als „zu weitgehend“ bezeichneten Reformansatz sei hier erinnert, nicht um bereits vorgelegte Untersuchungen nachträglich zu legitimieren, sondern auf die *erweiterten Handlungsmöglichkeiten für die rheinland-pfälzische Landesregierung* hinzuweisen.

Die beklagte unzureichende Anpassungsflexibilität verbindet sich schließlich mit *notwendigen Reaktionen auf die demographisch wie haushalterisch in Teilen durchaus desaströse Situation* einzelner Gebietskörperschaften. Fügt man dem hinzu, dass das Land zudem bei aller historisch erklärbaren und vertretbaren *Kleinteiligkeit* und ihrer im Vergleich der Flächenländer *überausgebauten Kommunalstruktur* über eine *beträchtliche Spreizung zwischen den jeweiligen Akteuren* verfügt, bietet es sich an, den gegenwärtig verfolgten Reformansatz um ein erweitertes Entwicklungskonzept zu ergänzen. So wäre durch Aufgabenverzicht und Aufgabenverlagerung das immer anzustrebende *Gleichgewicht zwischen den Akteuren* auf Landes- und Kommunalebene näher *auszutariieren*, sollten die Folgen punktueller Reformen in ihrer Konsequenz für die mittelbar wie unmittelbar Betroffenen zum Ausweis *nachfolgender Anpassungsleistungen* genutzt werden (auch mit Blick auf die Kreisgrenzen), wäre bei einem verständlichen Festhalten an den Struktur- und Genehmigungsdirektionen aufgrund von Beispielen in anderen Flächenländern

Fehlendes Gesamtkonzept, unausgeschöpfte Synergien

Geringe Anpassungsflexibilität bei steigendem Problemdruck

¹⁰⁵ An dieser Stelle sei erneut auf die bereits angesprochene Untersuchung vom Dezember 2000 verwiesen.

zu erwägen, über die fragwürdig werdende Bündelungsfunktion hinaus Aufgaben der Regionalentwicklung zuzuordnen, die den Übergang zu einer „*Entwicklungsagentur*“ erleichterten. Damit wären Aufgaben benannt, sich umfassender als bislang auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen und damit die Reaktionsgeschwindigkeit gegebenen wie künftigen Verwerfungen gegenüber zu erhöhen; auch würde so vermieden, zu immer schnelleren „Nachbesserungen“ im Verwaltungsgefüge wie im Verwaltungshandeln gezwungen zu sein. Dies Petitem verbindet sich nicht nur mit endogenen, also aus dem Land selbst heraus zu erbringenden Anpassungsleistungen, sondern *auch* mit Blick auf *exogene Herausforderungen*. Hierzu zählen eine erweiterte Länderkooperation, die Aufstellung des Landes im Rahmen des durch die Ergebnisse der Föderalismuskommissionen I und II veränderten bundesstaatlichen Handelns und schließlich eine konsequente Ausrichtung an den sich mit dem Vertrag von Lissabon verbindenden Handlungsmöglichkeiten wie Handlungserfordernissen dezentraler gebietskörperschaftlicher Ebenen.

Die sich mit dieser Einschätzung für die *Weiterentwicklung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz* stellenden *Aufgaben* seien in den folgenden vier Kategorien umrissen:

- Erweiterte Bestandsaufnahme,
- Ausschöpfung horizontaler wie vertikaler Kooperationspotentiale,
- Konsequente Verfahrensvereinfachung,
- Stärkung der Entwicklungskapazität des Landes.

Mit Blick auf eine *erweiterte Bestandsaufnahme* kann an der benannten Untersuchung aus dem Jahr 2000 angesetzt werden, da die zu diesem Zeitpunkt erhobene Ausgangssituation sich zwischenzeitlich nur marginal verändert hat. So stellen sich mit Blick auf die Landesregierung im engeren Sinne durchaus Potentiale für eine weitere funktionale Optimierung, die sich mit dem Zuschnitt der Ministerien und unausgeschöpften Kooperations- und Koordinationspotentialen verbindet. In dieser Frage gibt es mit Blick auf funktionalen Zuschnitt und Binnengliederung inzwischen einen weitgehenden Konsens darüber, wie die Ministerialorganisation einer kleineren oder mittelgroßen Landesverwaltung aufzustellen wäre. Der *Vergleich* von Rheinland-Pfalz mit Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen-Anhalt oder auch Mecklenburg-Vorpommern *macht* hier *Handlungsmöglichkeiten deutlich*, denen ggf. nachzufolgen wäre. Die Reformanforderungen sind dabei vor allem vor dem Hintergrund des erhöhten Personaleinsatzes in diesen Flächenländern zu sehen. Auch wenn potentielle Synergieeffekte bei der Zusammenlegung bislang getrennter Ressourcen im Personalbestand meist nur mittelfristig sichtbar werden, sind der sich damit verbindende Steuerungsgewinn und die damit wiederum ein-

Ergänzende und verbleibende Aufgaben

Erweiterte Bestandsaufnahme

hergehenden Effektivitäts- wie Effizienzsteigerungen beachtenswert. Die Kostenstruktur der rheinland-pfälzischen Ministerialverwaltung ist im Ländervergleich zwar unverändert als eher durchschnittlich zu bezeichnen, doch finden sich auch hier im Personal- wie Sachmittelbereich Reserven, denen nachgegangen werden sollte. Im *Ergebnis* käme es aber für Rheinland-Pfalz vor allem darauf an,

- die Arbeitsbeziehungen und institutionellen Funktionsbedingungen innerhalb der Ministerialverwaltung zu optimieren,
- die Zuständigkeiten der Geschäftsbereiche mit dem Ziel einer stärkeren Bündelung und verbesserten Integration von Sachfragen strukturell zu konzentrieren sowie
- die Kostenstrukturen weiterhin durch Aufgabendelegation und/oder verbleibenden Stellenabbau zu verbessern.

Die in Ergänzung zur Landesregierung aufzuführende *obere Landesverwaltung*, der nach der der Fachöffentlichkeit vorgestellten ISE-Terminologie¹⁰⁶ alle öffentlich-rechtlichen und sonstigen, auch privatrechtlich verfassten Organisationseinheiten zuzurechnen sind, deren Wirkungskreis sich auf das gesamte Land erstreckt und die dienst-, zumindest aber fachaufsichtlich einem oder ggf. mehreren Ministerien unterstellt sind, bieten weiteren Anlass zu einer Überprüfung, zumal die *Zahl der Landesoberbehörden*, der teil- und nicht rechtsfähigen Anstalten, der Einrichtungen des Landes im Bereich der verselbständigten Verwaltungseinheiten sowie der unmittelbaren Beteiligung des Landes an privatrechtlich organisierten Organisationseinheiten trotz aller Bemühungen noch immer *hoch* ist. Diese oberen Landesbehörden stellen sowohl hinsichtlich der von ihnen verantworteten Aufgaben- und Vollzugskompetenzen als auch des bei ihnen eingesetzten Personals den bedeutendsten Teil der oberen Landesverwaltung dar. Sie nehmen vorrangig Aufgaben zur Unterstützung der obersten Landesbehörden wahr, insbesondere prüfende, sammelnde, beobachtende, beratende und vorbereitende Tätigkeiten. Dies schließt Vollzugsaufgaben durchaus ein, wenn die besondere Art oder die Schwierigkeit der Aufgabe eine Zuständigkeit erfordert, die über das Gebiet einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes hinausgeht und die jeweilige Art der Aufgabe eine Übertragung auf untere Landesbehörden nicht zulässt. *Nach Funktionsbereichen* handelt es sich dabei vor allem um die vollzugsorientierte, d.h. auf hoheitliche Erledigung und Durchführung von Ordnungs-, Eingriffs- und Genehmigungsaufgaben sowie bürgerbezogene Leistungs- und Gewährleistungsangelegenheiten ausgerichtete Verwaltung (Vollzugsverwaltung), die spezialisierte technische Fachverwaltung, deren Aufgaben sich insbesondere auf Registratur- und Erfassungstätigkeiten im weiteren Sinne sowie auf begutachtende, forschende und beratende Tätigkeiten erstreckt (Fachverwaltung) sowie die auf die öffentliche Verwaltung und deren

Aufgaben der oberen Landesverwaltung

¹⁰⁶ Vgl. hierzu die gesonderte Aufstellung im Anhang.

Leistungen beziehungsweise Reproduktion selbst bezogenen Einheiten und jene Verwaltung, die mit dem Vermögensbestand und der unternehmerischen Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung befasst ist (zentrale Organisations- und Wirtschaftsverwaltung).

Gruppiert man die oberen Landesbehörden nach diesen Kriterien, so ergibt sich *je nach Ressort ein unverändert überprüfungsbedürftiges Bild*, nach dem Rheinland-Pfalz zwar keinen übermäßig ausdifferenzierten Bestand an oberer Landesverwaltung ausweist, gleichwohl aber die gegen Einrichtungen auf dieser Ebene vielfach vorgetragenen Bedenken bestehen bleiben. Strukturell und im weiteren Sinne auf die Qualität der Aufgabenerledigung bezogen, wäre über eine verstärkte Konzentration der benannten Einrichtungen und ihre weitere Überführung in größere Organisationseinheiten nachzudenken, da so Skaleneffekte verwirklicht werden könnten und die Organisationsentwicklung besser zu steuern sein dürfte.

Die *mittlere Ebene der Landesverwaltung* wurde, wie aufgezeigt, bis Ende 1999 über die drei Bezirksregierungen an den Standorten Koblenz, Neustadt a.d.W. und Trier gebildet. Sie wirkten als der institutionelle Rahmen für die zahlreichen staatlichen Aufsichts- und Vollzugsaufgaben, bei denen über Jahrzehnte hinweg ein beträchtliches Wachstum zu verzeichnen war. Die von den Präsidien in Anspruch genommene Bündelungsfunktion konnte sich allerdings nur begrenzt auf innere Aufgabenzusammenhänge stützen; weitere Bereiche ihres Zuständigkeitskatalogs waren zunächst der Grundentscheidung für einen dreistufigen und regional differenzierten Verwaltungsaufbau geschuldet, sodass die sich aus dem jeweiligen Aufgabenbestand ergebenden Synergieeffekte beschränkt blieben. Da zudem die *deutschen Mittelinstanzen generell unter kritischer Überprüfung* standen und stehen, zumal ihre „Bündelungsfunktion“ und der Anspruch des Staates auf regionale Repräsentanz in der Fläche als Relikt der Verwaltungsreformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts gelten, war eine funktionale Veränderung durchaus angezeigt. Die seinerzeit amtierende Landesregierung versuchte dabei, eine qualitative Erneuerung im Vergleich zu anderen dreistufig orientierten Bundesländern herbeizuführen, wobei Vorbehalte gegenüber der Organisation und der Arbeitsweise der klassischen Mittelinstanzen erkennbar wurden, die Bündelungsfunktion in einer neuen Struktur allerdings für diejenigen Bereiche erhalten bleiben sollte, die eines integrierten Vollzugs gegenüber Bürgern und Antragstellern bedürfen. Die zwei nachfolgend gebildeten Struktur- und Genehmigungsdirektionen sollten dem entsprechen, so wie die von beiden Direktionen künftig nicht mehr verantworteten Angelegenheiten der Staatsaufsicht über die Kommunen, der Hoch- und Schulverwaltung, der allgemeinen Ordnungs- und Hoheitsangelegenheiten in der Mittelinstanz, Teile der oberen Jugend- und Sozialverwaltung sowie der höheren Landwirtschafts- und Weinbauverwaltung in einer neuen zentralen Behördenkategorie der

**Mittlere Landes-
verwaltung/
Mittelinstanzen**

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zusammen gefasst wurden. Hier orientierte man sich erkennbar an Vorstellungen und einer entsprechenden *Praxis eines Landesverwaltungsamts*. Dass die dann gewählte Form der Arbeitsteilung bereits *ab ovo* auf Bedenken traf, sei hier lediglich angefügt, ohne dies näher bewerten zu wollen. Ein wirklich *zeitgemäßes Bündelungsverständnis* müsste die veränderten Anforderungen an den Staat und seine Organe sowie die angesprochenen, nicht zuletzt auch technischen Rahmenbedingungen und ihre Veränderung in Rechnung stellen. Danach erfordert die Bündelung weder eine umfassende Integration verschiedenster Fach-, Intendantur- und Dienstleistungsaufgaben noch eine räumliche Vervielfältigung entsprechender Verwaltungseinheiten. Stattdessen sollten abhängig vom betroffenen Adressatenkreis nur bestimmte ihn betreffende Zuständigkeiten zusammengefasst und mit institutioneller Flexibilität ausgestattet werden, die einen bürger- und kommunalfreundlichen Vollzug gewährleisten. Mithin stellt Bündelung keine Entscheidung zwischen den Alternativen vollständiger Integration und totaler fachlicher Differenziertheit dar, sondern ein *Gebot mittlerer Konzentration*, die die jeweils erkennbaren funktionalen Bezüge institutionell verwirklichen hilft. Diesem Verständnis ist Rheinland-Pfalz mit der zum 1.1.2000 vollzogenen Reform in Teilen gefolgt. Positiv ist vor allem die Trennung zwischen Genehmigungs-, Aufsichts-, Service- und rein verwaltungsbezogenen Tätigkeiten zu sehen. Auch scheint die Verkürzung des Instanzenzugs durch die Integration unterer Landesbehörden in die Struktur- und Genehmigungsdirektionen erreicht. *Unverändert verbesserungswürdig* erscheint das Modell allerdings mit Blick auf die *Ziele*

- einer gegenüber den Kommunen gebotenen Selbstbeschränkung in Regelung und Vollzug,
- einer größtmöglichen Dezentralisierung bzw. Kommunalisierung (und einer damit verbundenen Reduzierung staatlicher Leistungstiefe),
- einer auf diese Weise zu erreichenden klaren Aufgabenteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen,
- einer strukturellen Vereinfachung auf zwei zentrale Verwaltungsebenen (Land und Kommunen) sowie schließlich
- einer strukturellen Weiterentwicklung des Verwaltungshandelns im staatlichen Bereich.

Nach der Einführung der „veränderten Mittelinstanzen“ sprach sich der Gutachter deshalb bereits im Jahr 2000 für eine *Weiterentwicklung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen in Richtung einer oder mehrerer Entwicklungsagenturen* aus. Das Agenturmodell geht von veränderten Prämissen aus, wonach der Vollzug nach den Vorstellungen des Gutachters vor allem auf der kommunalen (Kreis-)ebene zu erfolgen hat, das Land sich hingegen auf Rahmensetzung, Koordination und eine im wohlverstandenen Eigeninteresse „zurückhaltende“ Steuerung konzentrieren

Weiterentwicklung der SGD und ADD

sollte. Dementsprechend wäre die Leistungstiefe der Verwaltungsorgane des Landes vor allem zu Gunsten der Landkreise und kreisfreien Städte zu reduzieren, ein zumindest in der Logik ja durchaus akzeptierter Ansatz, zumal damit das Ziel einer weiteren Dezentralisierung bzw. einer fortgesetzten Funktionalreform erreicht würde. In der Konsequenz verbände sich damit eine Stabilisierung der im Ländervergleich vergleichsweise deutlichen staatsorientierten Verwaltungstradition.

Darüber hinaus bestünde ein weiterer Vorteil eines solchen Agenturmodells in der *erhöhten Flexibilität und Einsatzfähigkeit für die politisch-administrative Leitung*, also die Landesregierung und die Ministerien. Nach diesem Verständnis vollzöge eine mögliche *Landesagentur für Strukturfragen* einen Übergang von der weiterhin instanzlich und territorial definierten Position der Struktur- und Genehmigungsdirektionen hin zu einer den Ministerien assistierenden Vollzugseinheit, die gemäß abzuschließender Zielvereinbarungen *mehr ergebnis- und projektorientiert* und damit *weniger regelungsfixiert* arbeiten sollte. Sie käme dabei nicht im eigentlichen Sinne unterhalb der ministeriellen Instanz zum Einsatz, sondern träte an die Stelle der Landesregierung, insbesondere bei komplexen Einzelfragen und der Zuständigkeit mehrerer Geschäftsbereiche. Im „Endzustand“ würde die Landesagentur so zu einer der Landesagentur für Landwirtschaft und Weinbau oder dem Landesamt für Zentrale Dienste vergleichbaren zugeordneten „Stabsstelle“. Damit wiederum verbände sich der formale wie vollzugsbedeutsame Status als oberste Instanz und hinsichtlich ihres Leistungsspektrums die Möglichkeit, fall- und adressatenbezogen zu handeln.

Im Verhältnis zu den übrigen Dienststellen des Landes, den Ministerien und Fachoberbehörden, würde die Landesagentur für Strukturfragen so einen gleichsam *im Auftrag tätigen Geschäftsbesorger* darstellen. Dem entspräche die vom Gutachter präferierte Internorganisation nach zu bearbeitenden Projekten, der die Fachbereiche und regionalen Nebenstellen funktional zugeordnet wären. In einem gewissen Sinne vollzöge die Agentur damit exemplarisch das für die gesamte Landesverwaltung favorisierte Modell einer an den Aufgaben orientierten Verwaltung, die den erforderlichen Sachverstand fallbezogen zusammen führt und sich dabei auch der übrigen Sonderbehörden und deren Kompetenzen bedient.¹⁰⁷

Die Reform der staatlichen Verwaltung im engeren Sinne schlosse dann mit Empfehlungen zur *Neuorganisation der unteren Landesbehörden* ab. Auch dies stünde unter dem Leitbild einer vereinfachten und deshalb im Endstadium letztlich zweistufigen Verwaltung. Dies hätte dann Konsequenzen, die der in den derzeit vorliegenden Gesetzentwürfen erkennbaren Logik folgten. Sieht man von hoheitlichen

Erhöhte Flexibilität für die politische Führung

Neuorganisation der unteren Landesbehörden

¹⁰⁷ Zu einer detaillierten Diskussion der zur Bildung einer solchen Landesagentur sinnvollen Phasen vgl. Hesse, a.a.O., 2000, 259ff.

Kernfunktionen des Staates ab, müssten all diejenigen *Behörden*, die Schnittstellen mit oder funktionale Aufgabenbezüge zu den Kommunen der Kreisstufe aufweisen, entweder mit den oberen und obersten Instanzen zusammengelegt oder vollständig *auf den kommunalen Bereich verlagert* werden. Im Interesse einer möglichst umfassenden Bündelung auf der Ortsebene, einer Vereinfachung des Vollzugs aus Sicht des Bürgers und anderer Antragsteller sowie einer Steigerung des Gestaltungspotentials der Kreise und kreisfreien Städte sollte dabei die Kommunalisierung den Vorrang erhalten. Wo dies nicht möglich ist, wären strukturelle Konzentrationsprozesse und Veränderungen der Organisations- wie Rechtsform zu erwägen, um den institutionellen Rahmen dezentralen Staatshandelns zu optimieren – mit entsprechenden Auswirkungen für Verfahren und Kosten.¹⁰⁸

Für eine *erweiterte Kommunalreform* ergäbe sich in Verfolgung dieser Optionen eine *konsequente Dezentralisierung bzw. Kommunalisierung von Gestaltungs- und Vollzungsaufgaben bei gleichzeitiger Straffung der Organisationsstrukturen*. Den *Zielhorizont* bildete auch hier eine *zweistufige Verwaltung*, die, vereinfacht dargestellt, die Planung und Steuerung sowie die grundlegende Regelungskompetenz dem Land zuweist, den Kommunen, insbesondere denen der Kreisstufe, dagegen den administrativen Vollzug. Damit sieht der Gutachter in seiner Konzeption ein gleichsam gesetzliches Primat kommunaler Aufgabenwahrnehmung, dem durch die Einführung einer flexiblen und stetigen Dezentralisierung kraft „Beweislastumkehr“ Nachdruck verliehen werden sollte. Damit einher ginge im Fall von Rheinland-Pfalz ein *Paradigmenwechsel*, wonach an die Stelle der nach wie vor durch staatliche Zuständigkeiten dominierten Verwaltung eine deutlichere Trennung der gebietskörperschaftlichen Ebenen und insgesamt eine Stärkung der Städte und Gemeinden treten würden. Da die Landesregierung dem in der Logik zwar folgt, in den vorliegenden Gesetzentwürfen aber nur gleichsam „halbherzig“ entspricht, wäre hier ggf. nachzubessern und anzusetzen.

Diese Zielrichtung hätte dann *strukturelle Konsequenzen* zur Folge, die sich nicht nur auf den staatlichen Organisationsbesatz, sondern auch und gerade auf den kommunalen Bereich richteten; sie verlangte *ausreichend verwaltungsstarke Kreis- und Gemeindebezirke*, um die angesprochene Kommunalisierung sowohl von mittelinstantlichen Aufgaben als auch bestehender unterer Landesbehörden in einem wirtschaftlichen Rahmen verwirklichen zu können. *Allerdings* steht dem sowohl seitens des Landes als auch der Kommunen eine *Zurückhaltung Strukturanpassungen auf kreislicher, kommunaler und städtischer Ebene gegenüber*. Man beruft sich dabei noch immer auf das Reformwerk der Jahre 1967-77, das über 18 Reformgesetze sowohl die staatliche Verwaltung vereinfachte als auch die Kreis- wie Ge-

Erweiterte Kommunalreform: deutliche Trennung der gebietskörperschaftlichen Ebenen

Strukturelle Konsequenzen

¹⁰⁸ Zu folgenden nach Ressorts geordneten entsprechenden Empfehlungen vgl. ebd., 267 ff.

meindestrukturen neu zuschnitt. Die Rückführung der Zahl der Regierungsbezirke von vier auf drei, die Beibehaltung von zwölf kreisfreien Städten, die Verringerung der Landkreise von 39 auf zunächst 29, später 24 sowie die Schaffung von 164 (heute 163) Verbandsgemeinden mit 2.271 (heute 2.257) Ortsgemeinden und 37 verbandsfreien Gemeinden, wird noch immer als tragfähige Territorialorganisation gesehen. Dem ist allerdings deutlicher als in den beiden hier zur Diskussion stehenden Gesetzentwürfen entgegen zu halten, dass *Rheinland-Pfalz aufgrund des im Vergleich der Flächenländer frühen Reformbeginns vergleichsweise moderate Zielgrößen* heranzog und den für eine Gemeindegebietsreform erforderlichen Maßstab der ihr nachfolgenden Funktionalreformen nur eingeschränkt zur Geltung brachte. Daraus resultierten heute insbesondere auf der *Kreisebene* eine in Anbetracht der Landesgröße weiterhin hohe Zahl von 36 Einheiten, deren Größenordnungen erheblich divergieren und im unteren Segment einer gleichmäßigen Delegation von Landesaufgaben entgegen stehen. Hinzu kommt die auch nach der Reform unverändert *starke vertikale Ausdifferenzierung des rheinland-pfälzischen Kommunalsystems* in letztlich fünf Ebenen: die der höheren Kommunalverbände, die der Landkreise und kreisfreien Städte, die der Verbandsgemeinden, die der Ortsgemeinden sowie die der Ortsbezirke nach §§ 74-77 GemO RP. Damit verbindet sich eine den regionalen Spezifika folgende und nicht zuletzt dem institutionellen Eigeninteresse der bestehenden Einrichtungen geschuldete *Aufgabenteilung*, die im Ergebnis eine ortsnächste, d. h. kreisliche oder gemeindliche Zuständigkeit und Kompetenzwahrnehmung einschränkt. Im Endeffekt ist daraus *eine sich wechselseitig bedingende Hürde für Reformen* und die damit beabsichtigte Subsidiarität des Gemeinwesens abzuleiten, da einerseits die nur begrenzt in Aussicht gestellte Delegation von Aufgaben die Notwendigkeit einer Territorialanpassung auf Kreis- wie Gemeindeebene relativiert und andererseits die weiterhin kleinteiligen Gebietszuschnitte einer weiteren Dezentralisierung funktional entgegen stehen.

Eine wirklich *nachhaltige Reform der öffentlichen Verwaltung*, die den aufgezeigten schnellen Veränderungen der Rahmenbedingungen gerecht wird und deshalb ein höchstmögliches Maß an dezentraler Leistungserbringung parallel zu einer gestaltungsfähigen kommunalen Selbstverwaltung zu verwirklichen sucht, sollte sich daher *stärker als bislang auf das Ausschöpfen von Dezentralisierungspotentialen konzentrieren*. Dem freilich stehen nicht nur das noch immer „staatszentrierte“ Verwaltungssystem, sondern auch die Weigerung von Kommunal- und Landespolitikern entgegen, durch Strukturanpassungen auf der Ebene der Kreise, der Städte und Gemeinden die *institutionellen Voraussetzungen* für einen dergestalt vereinfachten Staats- und Verwaltungsaufbau zu *schaffen*. *Bereits im Jahr 2000* legte der Gutachter daher umfassende Vorstellungen für eine dem entsprechende Verwal-

**Ausschöpfung von
Dezentralisie-
rungspotentialen**

tungs- und Kommunalreform vor, die sich an den folgenden, an sich konsensfähigen *Reformzielen* ausrichtete:

- der Schaffung leistungsfähiger und zugleich bürgernaher Verwaltungsstrukturen,
- der konsequenten Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben,
- der zusätzlichen Verantwortung und damit neuen Aufgaben für die Landkreise, Städte und Gemeinden,
- einer Verringerung der staatlichen Aufsicht (wobei die Fachaufsicht reduziert und die Rechtsaufsicht verstärkt werden sollte),
- der Durchsetzung flexiblerer Organisations- und Leistungsstandards sowie
- einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden (die zugleich eine eigenverantwortlichere Haushaltsgestaltung und Haushaltsbewirtschaftung ermöglichen sollte).

Dem damit angestrebten vereinfachten, damit transparenteren und schließlich auch effizienteren Staats- und Verwaltungsaufbau sollten *Reformmaßnahmen in drei Phasen* gelten, die sich auf die Regionalstufe, die Kreisstufe und den kreisangehörigen Raum richteten. Dabei ist es im Vergleich zu den jetzt vorliegenden Gesetzentwürfen interessant, einerseits den *Lernprozess der Landesregierung* zu beobachten und nachzuvollziehen, andererseits aber auch auf die immer wieder erkennbaren *Vorbehalte der staatlichen wie kommunalen Akteure* zu stoßen, die letztlich den Weg zu einem konsequenten Reformansatz verstellen und das heutige *patchwork* erklären mögen.

Reformmaßnahmen in drei Phasen

Kommt man somit bei einer solchen erweiterten Bestandsaufnahme der Verwaltungsstrukturen des Landes Rheinland-Pfalz zu einer eher *skeptischen Einschätzung der Reichweite der jetzt in der Diskussion stehenden Reform*, finden sich *gleichwohl zahlreiche Anknüpfungspunkte* zu bereits vorliegenden Reformvorstellungen, deren *Wiederaufnahme* sich anbieten könnte. Dem ist sofort hinzuzufügen, dass die vom Innenminister vorgelegte 64 Punkte-Liste gewiss eine in weiten Teilen sachadäquate Darstellung des gegebenen Kenntnisstandes und des gesehenen Reformbedarfs beinhaltet. Allerdings ist diese *Punktuation* eben eine Punktuation, will sagen, ein mehr oder weniger logisches Konglomerat unterschiedlicher Reformvorstellungen, wie sie sich in der Regel aus spezifischen Ressortabfragen und Kontakten mit den Kommunalen Spitzenverbänden ergeben. Die *Zusammenführung und Einfügung in einen „Reformrahmen“*, der die Verwaltungsstruktur des Landes Rheinland-Pfalz gesamthaft in den Blick nimmt, erscheint angezeigt, um weiterem Zeit- und Ressourcenverschleiß entgegen zu wirken.

Weiterführung der Reform, Schaffung eines Rahmens

Davon unabhängig oder mit einem solchen Reformansatz verbunden gilt es, die gegebenen *horizontalen wie vertikalen Kooperationspotentiale* zwischen den Verwaltungseinrichtungen zu *nutzen*. Der Gutachter hat dazu eine vom Land Nieder-

Ausweitung horizontaler wie vertikaler Kooperation

sachsen in Auftrag gegebene Untersuchung vorgelegt, die diesbezüglich derzeit als „Stand der Kunst“ gilt und über die Fortschreibung von zwei Datenbanken alles das zu erfassen versucht, was in der Bundesrepublik unter dieser Chiffre kommunalseitig an Aktivitäten erkennbar ist und auch staatlicherseits den Erkenntnisgewinn fördern könnte. Das Fazit fällt insofern ernüchternd aus, als die *Bereitschaft zur Kooperation* vor allem angesichts der sich massierenden Haushaltsprobleme fast *durchgängig vorgetragen* wird, dem *aber nur eher selten strukturell bedeutsame Aktivitäten* nachfolgen. Dies verbindet sich zunächst natürlich mit dem Beharren auf dem jeweiligen Eigeninteresse, erweist sich zumindest dann aber als kurzsichtig, wenn absehbar ist, dass sich auch mit einer verbesserten Haushaltssituation keine Rückkehr zu umfassenderen Gestaltungspolitiken verbinden wird. Von daher steht zu erwarten, dass der „Zwang“ bei *einer erweiterten Kooperation innerhalb wie zwischen den Gebietskörperschaften* wächst, ein Tatbestand, dem sich die beteiligten Akteure auch in Rheinland-Pfalz stellen sollten. *Kooperation* gilt dabei bekanntlich nicht nur *horizontal*, also für die jeweilige staatliche oder kommunale Ebene, sondern eben auch *vertikal*, d.h. im Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander. Hinzu tritt, häufig noch immer übersehen, die wachsende Notwendigkeit, sich auch grenzüberschreitend mit anderen Flächenländern (Nachbarn) zu einer kooperativen Aufgabenerledigung zu verstehen.¹⁰⁹

Darüber hinaus bleibt bei einer solchen erweiterten Aufgabendiskussion für die politisch Handelnden das heute um vieles nachhaltiger als vor geraumer Zeit vorzutragende Petitum, *Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsverfahren konsequent zu vereinfachen* und die sich damit verbindende *Entwicklungsdimension zu stärken*. Das Vereinfachungsargument speist sich dabei nicht nur aus den heute dominanten Kostenerwägungen, sondern auch aus dem Blick auf eine potentiell überforderte Bürgerschaft, deren Bedarfen man verpflichtet ist. Gerade ein so kleinteilig strukturiertes Land wie Rheinland-Pfalz, das zu Recht auf seine kommunalen Traditionen stolz ist, wird man empfehlen müssen, die eindeutig *„überausgestattete“ Kommunalebene zu prüfen und ggf. neu aufzustellen*. Dies ist kein negatives Votum gegenüber den bislang erreichten Leistungs- und Identitätsstandards, sondern ein Plädoyer dafür, *überschaubare Strukturen* zu schaffen, die vor allem die erkennbare *große „Spreizung“* zwischen den kommunalen Akteuren aufzulösen bzw. *anzupassen* sucht. Dies gilt gleichermaßen für die enormen Flächen- und Einwohnerdifferenzen, die zu inzwischen beträchtlichen Unterschieden in der Leistungsfähigkeit der Akteure geführt haben, wie für die jeweilige topographische Lage und das gegebene Entwicklungspotential. Ergänzt sei hinzugefügt, dass man dabei auch vor Tabus nicht Halt machen können, deren Beibehaltung kaum

Der Entwicklungsdynamik folgen

¹⁰⁹ Hesse, J.J./Götz, A.: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006.

mehr zu rechtfertigen sein dürfte. Als Beispiel sei etwa auf die Kreisfreiheit Zweibrückens verwiesen, eine Stadt mit nicht einmal mehr 35.000 Einwohnern. Hier eine entsprechende Verwaltung vorzuhalten, die zumindest in der Grundlogik derjenigen von Mainz oder Ludwigshafen entspricht, erscheint nachhaltig fragwürdig; demnach sind selbst Einkreisungen als gleichsam „ehrliche“ Reaktion auf nicht aufzuholende Defizite, sei es über Einwohnerverluste, Flächendifferenzen oder eine sich weiter verschlechternde Haushaltssituation, zu erwägen.

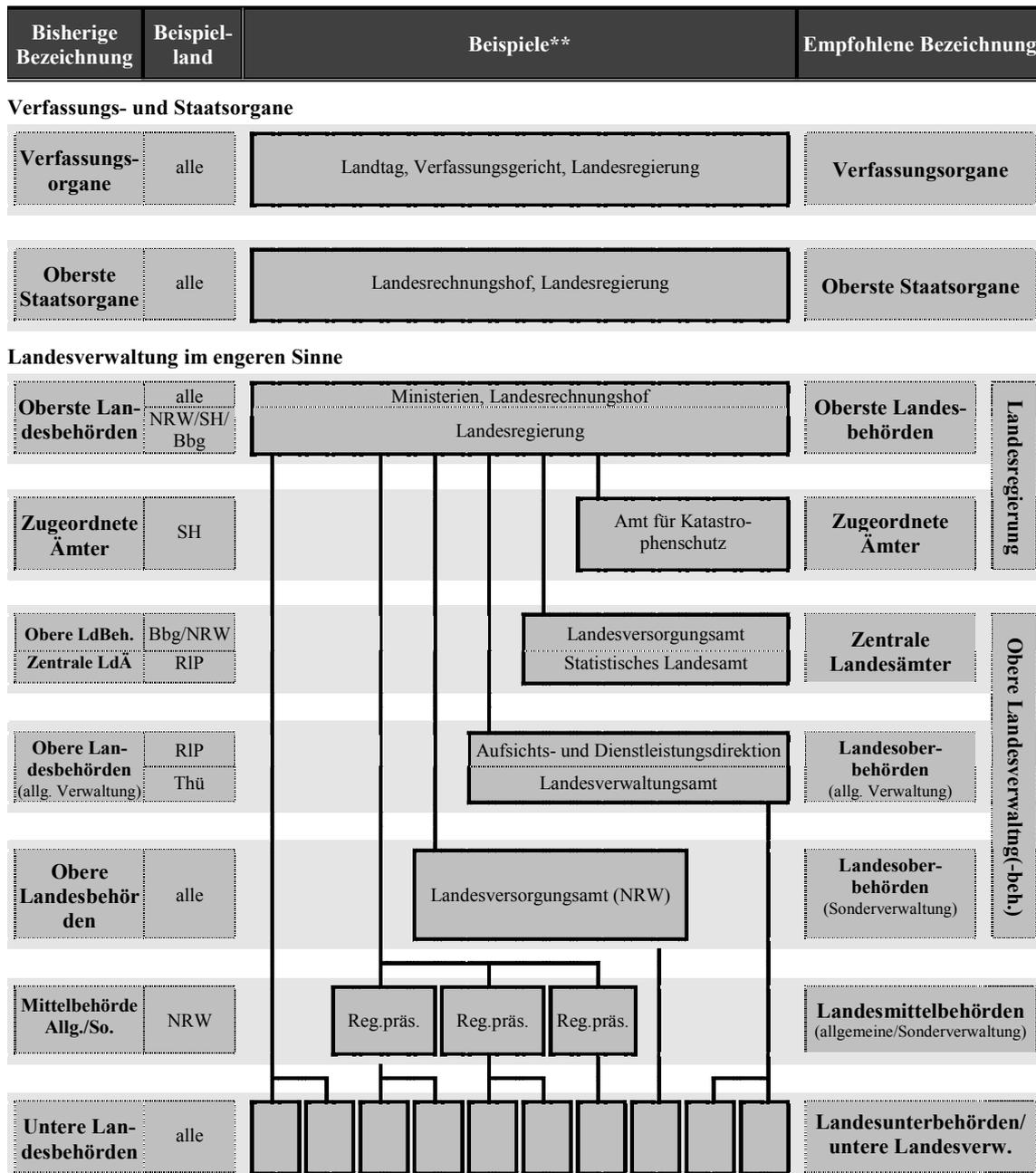
Schließlich bleibt die *Stärkung der Entwicklungsdimension*, eine Aufgabe, die sich *gleichermaßen für das Land und die kommunalen Akteure* stellt. Natürlich erscheint dies zunächst als ein vergleichsweise „weiches“ Argument, das allerdings angesichts der gegebenen (und absehbaren) Haushaltssituation und der großflächigen Entwicklungsprozesse, unter Einschluss der Umstellung europäischer Förder-systeme, der Berücksichtigung bedarf. Hier geht es nicht um eine gleichsam technokratische Suche nach „optimalen Betriebsgrößen“ oder die Verfolgung „neuer Steuerungsmodelle“, sondern um eine wirklich *zukunftsfähige Staats- und Selbstverwaltung*. Gerade weil die Bindung des Bürgers an den Staat meist über die kommunale Selbstverwaltung erreicht wird und die über Städte, Kreise und Gemeinden gewährleistete Identität für die Bürgerinnen und Bürger hoch zu achten ist, wird man sich *Strukturveränderungen dann nicht versagen können, wenn die gegebene Ausgangssituation einer Zukunftsbewältigung entgegenzustehen droht*. Dies gilt auch und gerade in Rheinland-Pfalz für zahlreiche kommunale Akteure, sodass die seitens des Landes eingeräumte Freiwilligkeitsphase proaktiv genutzt werden sollte.

**Landes- wie
Kommunalver-
treter gleicher-
maßen gefordert**

Anhang

i. Landes- und Kommunalverwaltung in den Ländern – ein begrifflicher Rahmen

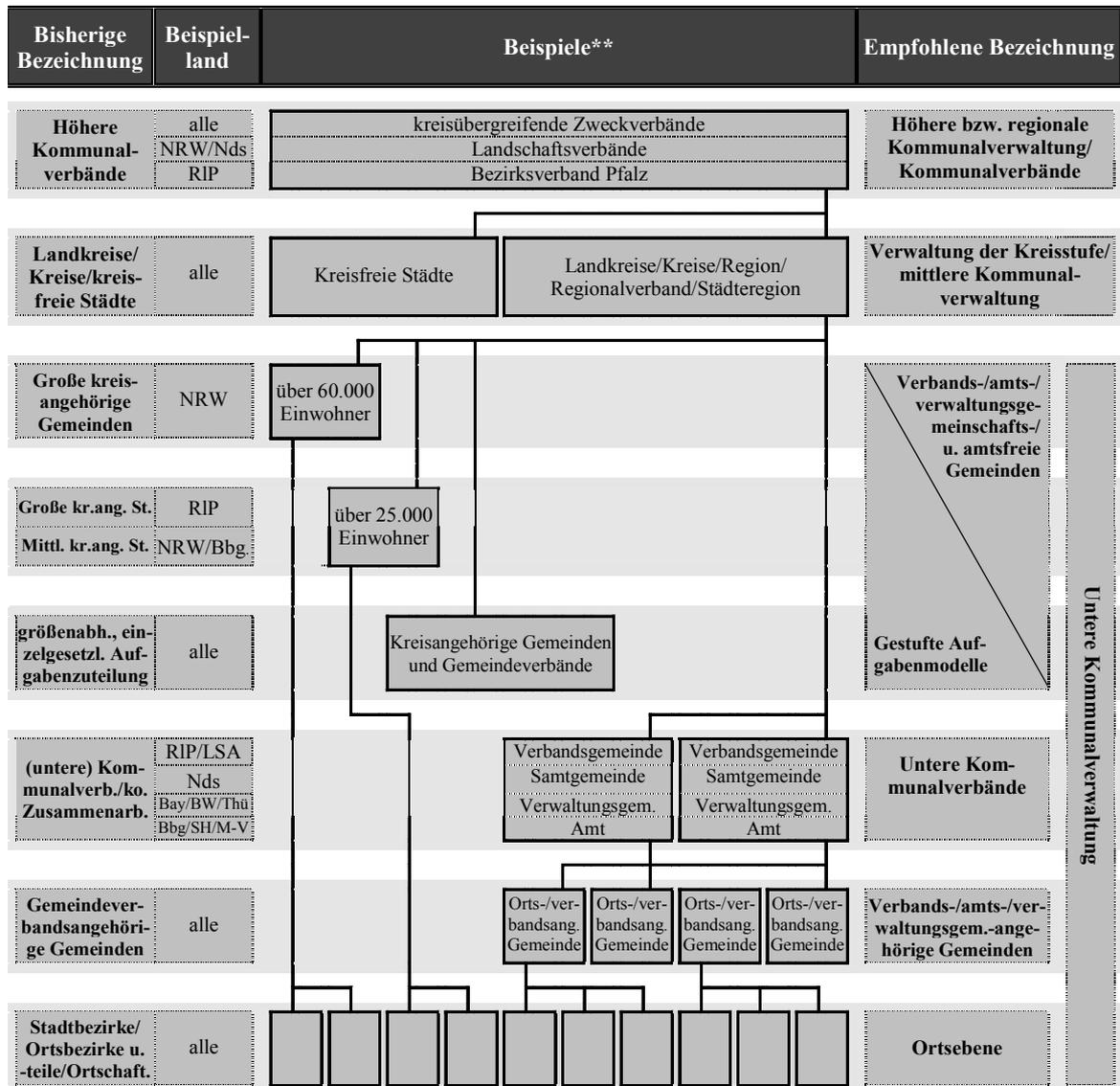
Landesverwaltung in den Ländern*



* Doppelnennungen verweisen auf die Zugehörigkeit einer Institution zu mehreren Oberkategorien (etwa Landesrechnungshof als oberstes Staatsorgan *und* als oberste Landesbehörde). ** Die im Rahmen dieser Darstellung nicht als Beispiele herangezogenen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts) werden in Abhängigkeit von den über sie die Aufsicht führenden Behörden den Oberkategorien „Obere, Untere oder Mittlere Landesverwaltung“ zugeordnet.

Quelle: Strukturberichterstattung des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) Berlin.

*Kommunalverwaltung in den Ländern**



* Die im Rahmen dieser Darstellung nicht als Beispiele herangezogenen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts) werden in Abhängigkeit der über sie die Aufsicht führenden Behörden den Oberkategorien „Obere, Untere oder Mittlere Landesverwaltung“ zugeordnet. ** Doppelnennungen verweisen auf die Zugehörigkeit einer Institution zu mehreren Oberkategorien (etwa Landesrechnungshof als oberstes Staatsorgan und als oberste Landesbehörde).

Quelle: Strukturberichterstattung des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) Berlin.

ii. Ergänzende Daten/Statistiken

Bevölkerungsentwicklung Rheinland-Pfalz 1989-2008 (in Tsd.)

Jahr	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bevölkerung	3.701	3.763	3.821	3.880	3.925	3.951	3.977	4.000	4.017	4.024

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bevölkerung	4.030	4.035	4.049	4.058	4.059	4.061	4.059	4.053	4.046	4.028

Quelle: Eigene Darstellung nach *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 2009, Bad Ems, 2009, 30; Statistisches Taschenbuch Rheinland-Pfalz 1998.

Die deutschen Landkreise im Vergleich: Bevölkerung der Landkreise (zum 31.12.2008)

Bundesland	Durchschnittliche Bevölkerung	Bevölkerungsreichster Landkreis	Bevölkerungsärmster Landkreis
1. Nordrhein-Westfalen	340.397	636.180 (Kr. Recklinghaus.)	140.481 (Kr. Olpe)
2. Sachsen	292.122	377.245 (Erzgebirgskr.)	211.356 (Kr. Nordsachsen)
3. Baden-Württemberg	250.391	535.284 (Rhein-Neckar-Kr.)	109.499 (Hohenlohekr.)
4. Hessen	222.282	407.456 (Main-Kinzig-Kr.)	98.092 (Odenwaldkr.)
5. Schleswig-Holstein	201.816	301.518 (Kr. Pinneberg)	134.090 (Kr. Steinburg)
6. Niedersachsen	182.763	1.129.797 (Region Hannover)	49.965 (Kr. Lüchow.-Dann.)
7. Saarland	171.721	335.669 (Stadtverb. Saarbr.)	91.925 (Kr. St. Wendel)
8. Sachsen-Anhalt	166.374	237.653 (Kr. Harz)	91.922 (Altmarkkr. Salz.)
9. Brandenburg	152.424	204.277 (Kr. Potsd. Mittelm.)	84.284 (Kr. Prignitz)
10. Bayern	125.816	317.543 (Kr. München)	68.617 (Kr. Lichtenf.)
11. Rheinland-Pfalz	125.309	212.102 (Kr. Mayen-Kobl.)	62.201 (Kr. Vulkaneifel)
12. Thüringen	100.720	140.041 (Kr. Gotha)	61.315 (Kr. Sonneberg)
13. Mecklenburg-Vorpommern	95.425	124.595 (Kr. Ludwigslust)	65.749 (Kr. Müritz)

Quelle: Eigene Berechnung nach *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank.

Die deutschen Landkreise im Vergleich: Fläche der Landkreise in qkm (zum 31.12.2008)

Bundesland	Durchschnittliche Fläche	Größter Landkreis	Kleinster Landkreis
1. Brandenburg	2.054	3.058 (Kr. Uckermark)	1.217 (Kr. Oberspr.-Laus.)
2. Mecklenburg-Vorpommern	1.888	2.517 (Kr. Ludwigslust)	977 (Kr. Rügen)
3. Sachsen-Anhalt	1.806	2.423 (Kr. Stendal)	1.413 (Burgenlandkr.)
4. Sachsen	1.757	2.391 (Kr. Bautzen)	949 (Kr. Zwickau)
5. Schleswig-Holstein	1.394	2.186 (Kr. Rends.-Eckenf.)	664 (Kr. Pinneberg)
6. Niedersachsen	1.224	2.881 (Kr. Emsland)	535 (Kr. Peine)
7. Baden-Württemberg	986	1.851 (Ortenaukr.)	519 (Kr. Tübingen)
8. Nordrhein-Westfalen	974	1.959 (Hochsauerlandkr.)	407 (Kr. Mettmann)
9. Hessen	971	1.849 (Kr. Wald.-Frank.)	222 (Main-Taunus-Kr.)
10. Bayern	964	1.972 (Kr. Ansbach)	308 (Kr. Fürth)
11. Thüringen	903	1.305 (Wartburgkr.)	433 (Kr. Sonneberg)
12. Rheinland-Pfalz	783	1.626 (Eifelkreis Bitb-Pr.)	305 (Rhein-Pfalz-Kr.)
13. Saarland	428	555 (Kr. Merz.-Wadern)	249 (Kr. Neunkirchen)

Quelle: Eigene Berechnung nach *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank.

Bevölkerungsstand der kreisfreien Städte (2008)

Kreisfreie Stadt	Bevölkerung	Kreisfreie Stadt (Forts.)	Bevölkerung (Forts.)
Mainz	197.623	Neustadt a.d.W.	53.658
Ludwigshafen a. R.	163.467	Speyer	49.930
Koblenz	106.293	Frankenthal (Pfalz)	46.948
Trier	104.640	Landau i.d.Pfalz	43.008
Kaiserlautern	97.436	Pirmasens	41.358
Worms	82.040	Zweibrücken	34.525

Quelle: Eigene Darstellung nach *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Online-Datenbank.

Bevölkerungsstand der Landkreise (2008)

Landkreis	Bevölkerung	Landkreis (Forts.)	Bevölkerung (Forts.)
Mayen-Koblenz	212.102	Alzey-Worms	125.244
Mainz-Bingen	201.410	Bernkastel-Wittlich	112.452
Westerwaldkreis	200.779	Südliche Weinstraße	109.625
Neuwied	182.537	Kaiserslautern	107.192
Bad Kreuznach	156.660	Rhein-Hunsrück-Kreis	103.609
Rhein-Pfalz-Kreis	149.084	Südwestpfalz	100.508
Trier-Saarburg	141.201	Eifelkreis Bitburg-Prüm	94.828
Altenkirchen	133.785	Birkenfeld	85.217
Bad Dürkheim	133.576	Donnersbergkreis	77.350
Ahrweiler	128.509	Kusel	73.987
Germersheim	125.603	Cochem-Zell	64.489
Rhein-Lahn-Kreis	125.477	Vulkaneifel	62.201

Quelle: *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Online-Datenbank.

Gemeindegrößen im Ländervergleich (zum Stand 31.12.2007)

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohner	Absolute Anzahl der Gemeinden (links) und Bevölkerung, kumuliert in Prozent (rechts)													
	Rheinland-Pfalz		Baden-Württemberg		Bayern		Brandenburg		Hessen		Mecklenb.-Vorp.		Niedersachsen	
	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.
unter 100	133	5,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
100 - 200	235	16,0	10	0,9	-	-	-	-	-	43	5,1	-	-	-
200 - 500	654	44,3	28	3,4	2	0,1	9	2,1	-	262	35,9	32	3,1	-
500 - 1.000	583	69,6	44	7,4	128	6,3	133	33,8	1	296	70,7	202	22,8	-
1.000 - 2.000	362	85,3	105	16,9	603	35,6	80	52,9	10	119	84,7	266	48,8	-
2.000 - 3.000	128	90,9	166	31,8	366	53,5	30	60,0	27	38	89,2	107	59,3	-
3.000 - 5.000	84	94,5	234	52,8	408	73,3	42	70,0	73	42	94,2	89	68,0	-
5.000 - 10.000	82	98,1	274	77,5	328	89,3	55	83,1	147	25	97,1	123	80,0	-
10.000 - 20.000	24	99,1	147	90,8	156	96,9	43	93,3	109	15	98,9	112	90,9	-
20.000 - 50.000	12	99,6	79	97,9	48	99,2	24	99,0	47	4	99,4	73	98,0	-
50.000 - 100.000	5	99,8	13	99,1	9	99,7	2	99,5	7	4	99,9	12	99,2	-
100.000 - 200.000	4	100	5	99,6	5	99,8	2	100	3	-	-	6	99,8	-
200.000 - 500.000	-	-	3	99,9	1	99,9	-	-	1	1	100	1	99,9	-
500.000 und mehr	-	-	1	100	2	100	-	-	1	100	-	1	100	-
insgesamt	2.306	100	1.109	100	2.056	100	420	100	426	100	849	1.024	100	100
Bevölkerungsdichte*	204		301		177		86		288		72	167		

* in Einwohner je qkm. Die Intervalle, in denen die Medianwerte der Verteilungen liegen, sind hellgrau schattiert.

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2009. Für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2009, 40f.

Gemeindegrößen im Ländervergleich (zum 31.12.2007) (Forts.)

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohner	Absolute Anzahl der Gemeinden (links) und Bevölkerung, kumuliert in Prozent (rechts)													
	Rheinland-Pfalz		Nordrhein-Westf.		Saarland		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Schleswig-Hol.		Thüringen	
	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.
unter 100	133	5,8	-	-	-	-	-	-	5	0,5	49	4,4	20	2,1
100 - 200	235	16,0	-	-	-	-	-	90	9,3	88	12,3	78	10,2	
200 - 500	654	44,3	-	-	-	1	0,2	333	41,7	291	38,2	291	40,2	
500 - 1.000	583	69,6	-	-	-	8	1,8	288	69,6	294	64,5	228	63,8	
1.000 - 2.000	362	85,3	-	-	-	109	23,5	155	84,7	187	81,1	138	78,0	
2.000 - 3.000	128	90,9	-	-	-	105	44,4	52	89,7	71	87,4	63	84,5	
3.000 - 5.000	84	94,5	3	0,8	-	119	68,1	29	92,6	46	91,5	82	93,1	
5.000 - 10.000	82	98,1	50	13,4	12	23,1	89	85,8	37	96,2	47	95,4	35	96,6
10.000 - 20.000	24	99,1	127	45,4	28	77,0	43	94,4	16	97,8	31	98,2	12	97,8
20.000 - 50.000	12	99,6	140	80,8	11	98,2	22	98,8	19	99,7	15	99,5	17	99,6
50.000 - 100.000	5	99,8	47	92,7	-	-	3	99,4	1	99,8	3	99,8	1	99,7
100.000 - 200.000	4	100	14	96,2	1	100	-	-	-	-	-	-	2	99,9
200.000 - 500.000	-	-	11	99,0	-	-	1	99,6	2	100	2	100	1	100
500.000 und mehr	-	-	4	100	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-
insgesamt	2.306	100	396	100	52	100	502	100	1.027	100	1.124	100	968	100
Bevölkerungsdichte*	204		528		404		229		118		180		142	

* in Einwohner je qkm. Die Intervalle, in denen die Medianwerte der Verteilungen liegen, sind hellgrau schattiert.

Quelle: Eigene Berechnung nach *Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2009*. Für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2009, 40f.

Einnahme- und Ausgabenquoten der Länderhaushalte im Vergleich 2007 (in Prozent)*

Bundesland	Steuereinnahmequote**	Personalausgabenquote**	Zinsausgabenquote**	Investitionsquote**
Rheinland-Pfalz	74,9	38,0	9,2	10,0
Durchschnitt alte Flächenländer	80,5	38,8	7,4	9,5

* Steuereinnahmequote = Verhältnis der Steuern und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen; Personalausgabenquote = Verhältnis der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben; Zinsausgabenquote = Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben; Investitionsquote = Verhältnis der Investitionsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben. ** Die Gesamteinnahmen und -ausgaben sind bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen (OGr. 32, 35, 36 u. 38 bzw. OGr. 59, 91, 96 u. 98).

Quelle: Eigene Berechnung nach *Rechnungshof des Saarlandes*: Jahresbericht 2008 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2007, Saarbrücken, 2008, Anlage 1.

Finanzierungs- und Belastungsquoten der Länderhaushalte im Vergleich 2007 (in Prozent)*

Bundesland	Gesamtdeckungsquote**	Steuerdeckungsquote**	Kreditfinanzierungsquote**	Zinslastquote	Zinssteuerquote	Defizitquote**
Rheinland-Pfalz	97,0	72,6	2,4	9,5	12,6	3,0
Durchschnitt alte Flächenländer	100,4	80,8	2,5	7,3	9,1	-0,4

* Gesamtdeckungsquote = Verhältnis der bereinigten Gesamteinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben; Steuerdeckungsquote = Verhältnis der Steuern und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben; Kreditfinanzierungsquote = Verhältnis der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt zu den bereinigten Gesamtausgaben; Zinslastquote = Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen; Zinssteuerquote = Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben; Defizitquote = Verhältnis der bereinigten Gesamtausgaben abzgl. der bereinigten Gesamteinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben. ** Die Gesamteinnahmen und -ausgaben sind bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen (OGr. 32, 35, 36 u. 38 bzw. OGr. 59, 91, 96 u. 98).

Quelle: Eigene Berechnung nach *Rechnungshof des Saarlandes*: Jahresbericht 2008 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2007, Saarbrücken, 2008, Anlage 1.

Finanzkennzahlen der Länder 2007 in Euro je Einwohner

Bundesland	Bereinigte Einnahmen*	Bereinigte Ausgaben*	Bereinigte Ausgaben* oh. Zinsen u. Versorgg.	Finanzierungssaldo	Zinsen	Versorgungsausgaben**	Zinsen u. Versorgg. zusammen	Kreditmarktschulden
Rheinland-Pfalz***	2.918	2.934	2.426	-10	264	245	509	6.348
Durchschnitt alte Flächenländer	2.814	2.803	2.328	12	216	259	475	4.979
Durchschnitt neue Flächenländer	4.098	3.861	3.426	237	256	179	435	5.625

* Bei den Geberländern abzüglich der jeweiligen Zahlung im Länderfinanzausgleich. ** Bei den neuen Ländern inklusive Zahlungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG). *** Bereinigt um Pensionsfondszuschüsse.

Quelle: Eigene Darstellung nach *Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz*: Finanzkennzahlen der Länder einschließlich Kommunen 2007, Mainz, 2008.

Finanzkennzahlen der Länder einschließlich Kommunen 2007 in Euro je Einwohner

Bundesland	Bereinigte Einnahmen*	Bereinigte Ausgaben*	Bereinigte Ausgaben* oh. Zinsen u. Versorgg.	Finanzierungs-saldo	Zinsen	Versorgungsausgaben**	Zinsen u. Versorgg. insgesamt	Kreditmarkt-schulden
Rheinland-Pfalz***	3.999	4.058	3.420	-53	350	289	639	7.531
Durchschnitt alte Flächenländer	4.336	4.212	3.623	126	284	305	589	6.027
Durchschnitt neue Flächenländer	5.000	4.657	4.157	343	309	191	500	6.606

* Bei den Geberländern abzüglich der jeweiligen Zahlung im Länderfinanzausgleich. ** Bei den neuen Ländern inklusive Zahlungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG). *** Bereinigt um Pensionsfondszuschüsse.

Quelle: Eigene Darstellung nach *Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz*: Finanzkennzahlen der Länder einschließlich Kommunen 2007, Mainz, 2008.

Einnahmesituation in Rheinland-Pfalz 2003-2007: Steuereinnahme- und Steuerdeckungsquote (in Prozent)

	2003	2004	2005	2006	2007
Steuereinnahmequote	66,7	69,0	67,9	71,6	74,9
Steuerdeckungsquote	59,8	62,2	62,7	66,3	72,6

Quelle: Eigene Darstellung nach *Rechnungshof des Saarlandes*: Jahresbericht 2008 über die Haushalts –und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2007, Saarbrücken, 2008, Anlage 1.

Einnahmesituation in Rheinland-Pfalz 2003-2009: Kreditfinanzierungsquote (in Prozent)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Kreditfinanzierungsquote	11,3	11,1	8,9	7,6	5,1	7,9	12,3

* Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Eigene Darstellung nach *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*: Jahresbericht 2010;

Ausgabensituation in Rheinland-Pfalz 1998-2009 (Angabe in Prozent)

	2005	2006	2007	2008	2009*
Personalausgabenquote	40,6	40,5	38,9	37,8	38,7
Zinsausgabenquote	9,4	9,1	9,4	9,6	9,2
Zinssteuerquote	14,0	12,7	11,9	12,3	13,0
Investitionsquote	11,1	11,7	10,2	10,0	10,8

* Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Eigene Darstellung nach *Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz*: Eckwerte Landeshaushalt Rheinland-Pfalz 2007/2008, Mainz, 2006; *Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz*: Eckwerte Landeshaushalt Rheinland-Pfalz 2007/2008, Mainz, 2008; *Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz*: Landeshaushalt Rheinland-Pfalz. Vorläufiges Ergebnis 2009, Mainz, 2010; *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*: Jahresbericht 2010; *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*: Jahresbericht 2009; *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*: Jahresbericht 2007/2008.

Personal des Landes Rheinland-Pfalz 1970-2008

Jahr	1970*	1980*	1990*	2000	2005	2006	2007	2008
Vollzeitbeschäftigte	72.124	85.803	82.193	68.262	66.934	66.820	63.977	64.263
Teilzeitbeschäftigte	3.706	13.330	20.297	24.963	29.614	31.001	30.543	29.608

* 1970, 1980 und 1990 ohne die im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91-97 Arbeitsförderungsgesetz Beschäftigten.

Quelle: Eigene Darstellung nach *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 2009, Bad Ems, 2009, 326; *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Personal im öffentlichen Dienst 2007, Bad Ems, 2009, 13.

Personal der Gemeinden/Gemeindeverbände Rheinland-Pfalz 1970-2008

Jahr	1970*	1980*	1990*	2000	2005	2006	2007	2008
Vollzeitbeschäftigte	41.371	49.523	51.472	41.234	37.753	37.562	37.634	38.042
Teilzeitbeschäftigte	6.119	12.519	18.838	20.148	22.229	22.976	23.433	23.743

* 1970, 1980 und 1990 ohne die im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91-97 Arbeitsförderungsgesetz Beschäftigten.

Quelle: Eigene Darstellung nach *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 2009, Bad Ems, 2009, 326; *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Personal im öffentlichen Dienst 2007, Bad Ems, 2009, 22.

iii. Neuere themenspezifische Publikationen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) Berlin

Die nachfolgend aufgeführten praxisorientierten Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin, verweisen auf aktuelle Arbeiten zu Regierungs- und Verwaltungsreformen auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Anfragen und Bezugswünsche richten Sie bitte direkt an das ISE.

- Die Reform der Zentralverwaltung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, Berlin, 2010 (lfd.).
- Benchmarking auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Ein Sachstandsbericht, Berlin, 2010 (lfd.).
- Wissenschaftlich-analytische Bestandsaufnahme und Untersuchung der Grundlagen der gegebenen Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration. Berlin, 2010 (lfd.)
- Entbürokratisierung auf der EU-Ebene – Vorstudie, Brüssel/Berlin, 2010 (lfd.).
- Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Kooperations- und Fusionsrenditen. Berlin, 2009.*
- Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II. Berlin, 2009.*
- Die Internationalisierung der Wissenschaftspolitik - Nationale Wissenschaftssysteme im Vergleich. Vergleichende Untersuchung (Fallstudien: China, Finnland, Indien, Japan, Singapur, USA, Vereinigtes Königreich) im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin, 2009 (542 S.).
- Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2009, (56 S.).
- Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008 (686 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg (2005–2008). Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2008 (295 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II (2005–2008). Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2008 (621 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2008 (73 S.).
- Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008 (265 S.).
- Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, 2008 (414 S.).
- Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme. Berlin, 2008 (39 S.).
- Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2008 (137 S.).

- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2007 (117 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007 (316 S.).*
- Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen („Föderalismus-Kommission II“) – Verwaltungsthemen, Kommissionsdr. 078, Berlin, 2007.
- Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin 2007 (392 S.).*
- Aufgabenwahrnehmung in den ARGEn nach § 44b SGB II. Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungsstrukturen und mögliche Defizite. Stellungnahme im Rahmen der Mündlichen Verhandlung zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 24.05.2007.
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Jahresbericht 2006. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007 (213 S.).*
- Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf – Drs. 14/2574). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 8. November 2006, Berlin, 2006 (8 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (61 S.).*
- Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006 (46 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006 (41 S.).
- Finanzverwaltung Baden-Württemberg: Aufgaben- und Organisationskritik. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (213 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (61 S.).*
- Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2006 (257 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2006 (60 S.).*
- Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2006 (163 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2005 (123 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2005 (143 S.).*

- Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2005 (116 S.).*
- Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturenreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005 (140 S.).*
- Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2005 (156 S.).*
- Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2005 (74 S.).
- Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2004 (161 S. zzgl. zweier Daten-CDs).
- Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2004 (590 S.).
- Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004 (86 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2003 (55 S.).
- Europa professionalisieren. Kompetenzordnung, Effizienz und Transparenz im Rahmen der Europäischen Union. Untersuchung im Auftrag des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler e. V., Berlin 2002 (133 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II). Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden/Berlin, 2002 (141 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Bayern e. V., München/Berlin, 2002 (245 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e. V., Stuttgart/Berlin, 2002 (230 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e. V., Magdeburg/Berlin, 2001 (314 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V., Mainz/Berlin, 2000 (395 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., Schwerin/Berlin, 2000 (331 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V., Kiel/Berlin, 2000 (426 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e. V., Potsdam/Berlin, 1999 (263 S.).

- Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf/Berlin, 1999 (284 S.).
 - Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I). Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e. V., Wiesbaden/Berlin, 1997 (303 S.).
- * In überarbeiteter Fassung erschienen im Rahmen der Schriftenreihe „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“.

Für international vergleichende Untersuchungen wird darüber hinaus auf die Schriftenreihen „Abhandlungen zur Staats- und Europawissenschaft“ (ASE, Duncker & Humblot-Verlag, Berlin) und „Staatsreform in Deutschland und Europa“ (Nomos-Verlag, Baden-Baden) verwiesen.

Schriftenreihe: „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“ (Nomos Verlag: Baden-Baden)

Bisher erschienene Bände:

- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Band 1, Nomos: Baden-Baden, 2006 (249 S.).
- Grotz, Florian: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Band 2, Nomos: Baden-Baden, 2007 (420 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Band 3, Nomos: Baden-Baden, 2006 (183 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007, Band 4, Nomos: Baden-Baden, 2007 (297 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Band 5, Nomos: Baden-Baden, 2007 (547 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander/Schubert, Simon: Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Band 6, Nomos: Baden-Baden, 2007 (219 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Lane, Jan-Erik/Nichikawa, Yoichi (eds.): The Public Sector in Transition. The European Union and East Asia compared, Band 7, Nomos: Baden-Baden, 2007 (372 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Band 10, Nomos: Baden-Baden, 2008. (144 S.)
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Band 11, Nomos: Baden-Baden, 2008. (395 S.)
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Kooperations- und Fusionsrenditen, Band 12, Nomos: Baden-Baden, 2009 (432 S.)
- Hesse, Joachim Jens: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Band 13, Nomos: Baden-Baden, 2009/2010 (452 S.)

Für 2010 vorgesehene Bände:

- Hesse, Joachim Jens/Toonen, Theo A. J. (eds.): The Impact of a “European Constitution” on the National Political and Legal Systems. The Case of Central and Eastern Europe, Band 8, Nomos: Baden-Baden, 2010.
- Hesse, Joachim Jens: Neubau von Metropolverwaltungen. Reorganisation der Hauptstadtverwaltung – Stadt-Umland-Organisation in Ballungsräumen, Band 9, Nomos: Baden-Baden, 2010 (i.E.)
- Hesse, Joachim Jens: Der Staat in der Fläche. Landesverwaltung ohne Mittelinstanz, Band 14, Nomos: Baden-Baden, 2010 (i.V.)
- Hesse, Joachim Jens/Thomas Fehrmann: Formen der Regionalorganisation im Vergleich: EU, ASEAN, Mercosur, African Union, Band 15, Nomos: Baden-Baden, 2010 (i.V.)

iv. Literatur- und Materialverzeichnis

Accenture: Beispiele für zeitgemäße Gestaltung von Verwaltungsprozessen in anderen Ländern, Präsentation, Dresden, 17.07.2004.

Akademie für ländliche Räume e.V.: Thesen der Akademie für die ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e.V. zur kommunalen Zusammenarbeit, in: *Die Gemeinde in Schleswig-Holstein*, 12/2002.

Altmann, A.: Interkommunale Zusammenarbeit aus der Sicht von Raumordnung und ländlicher Regionalentwicklung, in: *Die Gemeinde in Schleswig-Holstein*, 12/2002, 321-323.

Ambrosy, S.: Interkommunale Zusammenarbeit. Niedersachsen auf dem Weg zu einem Land der Regionen?, in: *Niedersächsischer Städtetag* (Hrsg.), Bd. 8, 2000.

Anheier, H. K./Toepfer, S.: Bürgerschaftliches Engagement zur Stärkung der Zivilgesellschaft im internationalen Vergleich. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Berlin, 2001.

Arendt, D.: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie: Eine Chance für die Modernisierung der Verwaltung, Fraunhofer FOKUS, Berlin, 2007.

Aring, J.: Modernisierung der Regionalplanung. Ein Diskussionsbeitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 9/1999, 645-660.

Aring, J.: Stadt-Umland-Entwicklungen als interessengeleiteter Prozess, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 4-5/1996, 209-219.

Armbruster, H.: Gutachten von Professor Dr. Hubert Armbruster, Mainz, mündlich erstattet in der 4. Sitzung des Sonderausschusses "Verwaltungsreform" am 17. Februar 1966, in: *Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation*, Mainz, 1966.

Baer, S.: Der Handlungsbedarf für eine bürgerschaftliches Engagement fördernde Verwaltungsreform, in: *Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“* (Hrsg.): *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*, Opladen, 2002, 167-183.

Barrot, J./Franke, B.: Die Änderung des rheinland-pfälzischen Schulgesetzes: Eine Perspektive der selbstverwalteten Schule in der Kommune?, in *Die Öffentliche Verwaltung* 23/2009, 993-998.

Baumgartner Co. Business Consultants GmbH: Erste Erfahrungen bei der Einführung BSC und LOB, Heide, 31.10.2006.

Baumgartner Co. Business Consultants GmbH: Smart-Kriterien - Merkmale guter Zielvereinbarungen, 2006.

Baur, J./Braun, S.: Freiwilliges Engagement und Partizipation in Ostdeutschland. Eine empirische Analyse zum Institutionentransfer, Bergisch-Gladbach, 2002.

Bayerische Staatsregierung/Deregulierungskommission: Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren. Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit, München, 2003.

BearingPoint/IBM/Landesregierung NRW: E-Government Studie NRW, 2003, 41-43.

Beck, K.: Bürgerschaftliches Engagement zwischen Tradition und Aufbruch, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 02/2000, 15-21.

Beck, K.: Regierungserklärung „Im Auftrag der Menschen: Gemeinsam den Aufbruch gestalten“ vom 30.05.2006, in: *Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): *Staatszeitung* (Sonderdruck II/06), Mainz, 2006.

Beck, K.: Über optimierte Strukturen, die Abläufe und Prozesse verbessern: Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur modernen Dienstleistungsverwaltung, in: *Innovative Verwaltung*, 21/2005, 11-14.

Becker, B.: Öffentliche Verwaltung, Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha am Starnberger See, 1989.

Becker, R.: Die öffentliche Verwaltung, Percha am Starnberger See, 1989.

Berkemeier, K.: Kommunalpolitisches Engagement zwischen Ehrenamt und Profession, in: *Wollmann, H./Roth, R.* (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen, 1999 67-75.

Bertelsmann-Stiftung, DStGB, Dt. Städtetag (Hrsg.): *Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme in Deutschland*, Berlin, 2008.

- Bitter, M.:* Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder: der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung, Frankfurt am Main, 2004.
- Bodelschwingh, A. v./Rosner, U.:* Gemeinsame Gewerbegebiete durch interkommunale Kooperation. Grundlagen, Erfahrungen, Empfehlungen, in: Gloede, K. (Hrsg.): Brandenburgische Hochschulschriften, Potsdam, 2001.
- Boettcher, F./Brand, S./Junkernheinrich, M.:* Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport 2010, Gütersloh, im Erscheinen.
- Boettcher, F./Kleerbaum, C.:* Die kommunale Finanzlage im öffentlichen Diskurs, in: Kommunaldienst, 04/2007, 1-4.
- Bogumil, J. u.a.:* Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin, 2007.
- Bogumil, J./Holtkamp, L.:* Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement, in: Heinze, R. G./Olk, T. (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, 2001, Opladen.
- Bogumil, J.:* Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden, 2001.
- Böhn, G. F.:* Wiederaufbau der Verwaltung, in: Heyen, F.-J. (Hrsg.), Rheinland-Pfalz entsteht. Beiträge zu den Anfängen des Landes Rheinland-Pfalz in Koblenz 1945-1951, Boppard, 1984.
- Borchert, H.:* Die „Verbund-Verwaltung“ als neue Form integrativer kommunaler Zusammenarbeit an einem Ort, in: Die Gemeinde in Schleswig-Holstein, 4/2003, 103-106.
- Brandl, U.:* Kommunale Konzepte, Lösungsvorschläge für kommunale Aufgaben von A-Z, 2002.
- Braun, S./Hansen, S.:* Bürgerschaftliches Engagement und neue Steuerungsformen in Ballungsräumen. In Frank, S./Häußermann, H./Wurtzbacher, J. (Hrsg.), Perspektiven der Gesellschaft: Zukunft der Stadt, Wiesbaden: im Erscheinen Bull, H.-P.: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten, Berlin, 2007.
- Brenski, C. (Hrsg.):* Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003-2004, Untersuchung im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Speyer, 2004.
- Brenski, C./Liebig, A. (Hrsg.):* Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004-2005, Untersuchung im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Speyer, 2007.
- Brink, S.:* Parlamente im Prozess der Verwaltungsmodernisierung: zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, in: Verwaltung & Management 05/2002, 265-272.
- Brohm, W.:* Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, in: DÖV, 10/1989, 429-441.
- Brömme, N./Strasser, H.:* Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26, 2002, 6-14.
- Bruch, K.-P.:* Neue Wege in politischen Reformprozessen: Bürgerbeteiligung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform, in: Innovative Verwaltung 01-02/2009, 11-13.
- Bruch, K.-P.:* Rheinland-Pfalz von Übermorgen – Vision Verwaltungsmodernisierung, Stellungnahme des Staatsministers im Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, nicht datiert.
- Bull, H. P.:* Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Hamburg, 2007.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:* Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld "3stadt2- Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung", Werkstatt: Praxis Heft 36, 2005.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie:* Die neue europäische Dienstleistungsrichtlinie – Chance für den Wirtschaftsstandort Deutschland, Monatsbericht 2/2007, Berlin, 2007.
- Bundesverfassungsgericht: „Rastede-Urteil“, BVerfGE 79, 127.

Bürsch, M./Müller, B.: Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern, Bonn, 1999.

Dauke, U.: Shared Services - Auslagerung und Optimierung von Gleichteilen der Aufgabenerfüllung, Vortrag in der Verwaltungshochschule Speyer, „Verwaltungsmodernisierung - Erfahrungen und Perspektiven“ am 16.10.2008, Folienpräsentation.

Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Stand und Perspektiven des Leistungsauftrags Rheinland-Pfalz. Workshop zur politischen Steuerung durch Zielvorgaben, im Landtag Rheinland-Pfalz am 16.02.2005, Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Bd. 28, Mainz, 2005.

Deubel, I./Keilmann, U.: Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: *Verwaltung & Management* 05/2005, 236-243.

Deutscher Landkreistag: eGovernment-Umfrage 2007, Berlin, 2008.

Deutscher Landkreistag: Scheitern der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern hat bundesweite Auswirkungen, Pressemitteilung, Berlin, 26.07.2007.

Deutscher Städte- und Gemeindebund: „Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services, Verlagsbeilage zu „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 11/2006, Berlin, 2006.

Deutscher Städtetag: Verwaltungsmodernisierung – Dialog zwischen Praxis und Wissenschaft, Heft 26, Köln, 1997.

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer: Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, Speyer, 15.02.2006.

Deutsches Institut für Urbanistik: Kommunales E-Government 2006 - Eine empirische Bestandsaufnahme, DiFu-Berichte 3/2006, Berlin, 2006.

Deutsches Institut für Urbanistik: Soziale Infrastruktur und demographischer und sozialer Wandel, Hannover, 2003.

Deutsches Institut für Urbanistik: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - Eine Bestandsaufnahme, Berlin, 2005.

Dietlein, J./Thiel, M.: Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung, Untersuchung im Auftrag des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, Düsseldorf, 2006.

Dietz, A.: Konzeptionelle Überlegungen zur „Genehmigung aus einer Hand“, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 18/2005, 772-777.

Dombert, M.: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen auf Gemeinde-, Ämter- und Kreisbene, in: Meyer, H./Wallerath, M.: *Gemeinden und Kreise in der Region*, 6. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5. und 6. März 2003, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden, 2003, 47-57.

Döring, P.: Sicherung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Privatisierungsformen - Beispiel Wasserversorgung, Forschungsverbund netWORKS (Hrsg.), netWORKS papers 12/2005.

Eichhorn, P.: *Verwaltungslexikon*, Baden-Baden, 1991.

Ellwein, Th./Hesse, J. J.: *Der überforderte Staat*, Frankfurt a.M., 1994/1997.

Ellwein, Th./Hesse, J. J.: *Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen*, Berlin/Wiesbaden, 1997.

Ellwein, Th.: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Opladen, Bd. 1, 1993.

Ellwein, Th.: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen, Schliersee/Münster/Köln, 1993.

Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages: Bericht über die Arbeit des Unterausschusses Bürger-schaftliches Engagement, UA-Dr15/090, 2005.

Enquête-Kommission Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung des Landtages Schleswig-Holstein: Entwurf des Zwischenberichts, DS 5/83, Kiel, 2008.

Entwurf des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Stand: 08.09.2009.

Entwurf des zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Stand: 08.09.2009.

Eritt, C.: Einer für alle. Auswirkungen der Funktionalreform des Landes Schleswig-Holstein, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, 6/2004, 223.

Ernst, T./Koop, A.: Bürokratiekostenmessung in Deutschland, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 02/2006, 177-187.

Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt (10003/4/2006 – C6 0270/2006 – 2004/0001(COD)), 05.11.2006.

Europarat (Steering Committee on Local and Regional Democracy - CDLR): Relationship between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action, Strasbourg, 2001.

Ewer, W.: Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform erstattet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer Fachanwalt für Verwaltungsrecht im Auftrag des Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, Kiel, 2007.

Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung (EKO): Abschlußbericht der Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung (EKO), Mainz, 1998.

Faber, A.: Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 15/2005, 933-946.

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Projektbericht – EVAeGov-rlp. Branchengetriebenes und nutzenorientiertes eGovernment, Mayen, 2006.

Färber, G. (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 224, Hannover, 2005.

Felten, B.: Verwaltungsvorschriften und Standards, Mainz, 1997.

Franz, A.: Mobile Kommunikation: Anwendungsbereiche und Implikationen für die öffentliche Verwaltung, Speyer, 2005, 34-39.

Franzke, J./Büchner, C./Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, 2007.

Fürst, D. u.a.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.4, Baden-Baden, 1990.

Fürst, D./Hesse, J.J.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, Düsseldorf, 1993.

Gabriel, O./Jann, W./Deinert, R.: Rheinland-Pfalz, in: *Hartmann, J.* (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt, 1997, 433-469.

Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz/Landkreistag Rheinland-Pfalz/Städtetag Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz 2009, Bodenheim 2009.

Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz: Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung. Erörterung des Referentenentwurfs gemäß § 129 GemO, Mainz 1999.

Gensicke, T./Lopez-Diaz, K.: Freiwilliges Ehrenamt in Rheinland-Pfalz 1999-2004 im Trend (Freiwilligenarbeit, Ehrenamt, Bürgerengagement), Mainz, 2005.

Gerhard, T.: Quo vadis, Verbandsgemeinde? – Struktur und Aufgaben der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz vor dem Hintergrund der Kommunal- und Verwaltungsreform, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland 03/2009, 86-90.

Gern, A.: Deutsches Kommunalrecht, 3. überarb. Aufl., Baden-Baden, Nomos, 2003.

Götz, A.: Die dezentralisierte Einheitsgemeinde. Eine Perspektive für Berlin und andere Metropolregionen, in: DEMO, 6/2005, 12.

Gröpl, C./Groß, M.: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung von Stadt-Umland-Räumen, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland 03/2007, 86-92.

- Grotz, F./Toonen, T.A.J. (Hrsg.):* Crossing Borders: Constitutional Development and Internationalisation. Essays in Honor of Joachim Jens Hesse, Berlin, 2008.
- Grotz, F.:* Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Baden-Baden, 2007.
- Häberle, P.:* Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland – insbesondere in der Phase der Vereinigung, in: *Kramer, J. (Hrsg.):* Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Baden-Baden, 1993.
- Hanken, C.:* Interkommunale Zusammenarbeit, in: *Wind, M./Kröger, D. (Hrsg.):* Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 393-402.
- Hansen, T./Rose L. E.:* Assessing the vitality of local democracy: What considerations apply?, Working Paper, Department of Political Science, University of Oslo, 2007.
- Hartloff, V.:* Die lokalen Finanzen in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz im Auftrag des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Speyer, 2009.
- Heinelt, H.:* Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat, in: *Blanke, B. u.a. (Hrsg.):* Handbuch Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden, 2005.
- Heiß, H.-J.:* Kommunale Dienstleistung in Baden-Württemberg, Neuer Produktplan für effizientes Verwaltungshandeln, in: *Der Städtetag* 9/2001, 39-42.
- Hendler, R.:* Raumordnungsrecht, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):* Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 2005, 877-884.
- Hermonies, F.:* Der Leistungsauftrag im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht, Frankfurt u.a., 2006.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein, Berlin, 2008.
- Hesse, J. J./Ellwein, Th.:* Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., 9. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Walter de Gruyter: Berlin, 2004.
- Hesse, J. J./Götz, A./Schubert, S.:* Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Baden-Baden, 2007.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007, Baden-Baden, 2007.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf – Dr14/2574). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 8. November 2006, Berlin, 2006.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme, Berlin, 2008.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Kompetenz- und Effizienzsteigerung im Rahmen der niedersächsischen Raumordnung und Landesentwicklung, in: *Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.):* Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2006, 4. Fachkongress am 23.11.2006, Hannover, 2006.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 1/4, 2003, 579-612.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 2/1, 2004, 106-143.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2005.
- Hesse, J. J./Götz, A.:* Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2004.

- Hesse, J. J./Götz, A.: Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2009.
- Hesse, J. J./Grotz, F.: „Flexibilisierung“ europäischer Politik als Weg aus der Krise, in: Häberle, P. (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge) 54, Tübingen, 2006, 607-628.
- Hesse, J. J./Grotz, F.: European Governance – Comparative Government in Europe: An Attempt at Stock-Taking, Paper Presented at the Conference “European Governance – More Than a Catchword?”, Berlin, 2003.
- Hesse, J. J./Hood, Chr./Peters, B. G. (eds.): Paradoxes in Public Sector Reform. Soft Theory and Hard Cases, Berlin, 2003.
- Hesse, J. J./Lane, J.-E./Nichikawa, Y. (eds.): The Public Sector in Transition. The European Union and East Asia compared, Baden-Baden, 2007.
- Hesse, J. J./Toonen, Th. A. J. (eds.): The Impact of the “European Constitution” on the National Political and Legal System The Case of Central and Eastern Europe, Baden-Baden, 2008.
- Hesse, J. J.: Auf dem Weg zum kleinsten gemeinsamen Nenner?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 6/2, 2008, 193-203.
- Hesse, J. J.: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Baden-Baden, 2007.
- Hesse, J. J.: Aufgabenwahrnehmung in den ARGEn nach § 44b SGB II. Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungsstrukturen und mögliche Defizite. Stellungnahme im Rahmen der Mündlichen Verhandlung zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 24.05.2007.
- Hesse, J. J.: Der Bund in der Verantwortung: Plädoyer für eine nachhaltige Modernisierung von Regierung und Verwaltung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 5/1, 2007, 99-111.
- Hesse, J. J.: Der Deutsche Föderalismus zwischen Vereinigung und Europäisierung, Berlin, 1999.
- Hesse, J. J.: Determinanten einer Reform der Verwaltungsorganisation, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten, Osnabrück, 2008, 13-50.
- Hesse, J. J.: Europeanising federal institutions – Federalising European institution. Paper Presented at the Conference “Towards a Federal Europe?”, Florence, 2003.
- Hesse, J. J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2005.
- Hesse, J. J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2005.
- Hesse, J. J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006.
- Hesse, J. J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2007.
- Hesse, J. J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2006.
- Hesse, J. J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Jahresbericht 2006. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007.
- Hesse, J. J.: Hartz IV als Chance, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.06.2008.
- Hesse, J. J.: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2008.
- Hesse, J. J.: Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2005.
- Hesse, J. J.: Modernisierung als Zukunftsaufgabe: zum Stand der Verwaltungsreform in den Ländern, in: Saarländische Kommunalzeitschrift (SKZ) 2/2004, 26-31.
- Hesse, J. J.: Neubau von Metropolverwaltungen. Reorganisation der Hauptstadtverwaltung – Stadt-Umland-Organisation in Ballungsräumen, Baden-Baden, 2008.
- Hesse, J. J.: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004.

- Hesse, J. J.*: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Baden-Baden, 2006.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform als Gesamtstaatliche Aufgabe, in: Henneke, H.-G.: Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, Stuttgart u. a., 2006, 141-188.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e. V., Stuttgart/Berlin, 2002.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Bayern e. V., München/Berlin, 2002.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e. V., Potsdam/Berlin, 1999.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I). Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e. V., Wiesbaden/Berlin, 1997.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II). Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden/Berlin, 2002.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., Schwerin/Berlin, 2000.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2003.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf/Berlin, 1999.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V., Mainz/Berlin, 2000.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e. V., Magdeburg/Berlin, 2001.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V., Kiel/Berlin, 2000.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich, in: Der Landkreis 74/4 (2004), 306-314.
- Hesse, J. J.*: Regierungs- und Verwaltungsreformen: Ein Beitrag zur bundesstaatlichen Modernisierung. Präsentation im Rahmen des „Förde-Forums“, Kiel, 14.11.2006.
- Hesse, J. J.*: Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturenreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005.
- Hesse, J. J.*: Stability turned Rigidity. Paradoxes in German Public Sector Reform, in: Die(Hrsg.): Paradoxes in Public Sector Reform. Soft Theory and Hard Cases, Duncker & Humblot: Berlin, 2003, 196-213.
- Hesse, J. J.*: Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Verwaltungsthemen, Kommissionsdrucksache 078, Berlin, 2007.
- Hesse, J. J.*: Über die Kommission hinaus: zum Stand und Zustand des deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3/1, 2005, 109-123.
- Hesse, J. J.*: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden, 2008.
- Hesse, J. J.*: Verwaltungsmodernisierung und demographischer Wandel, in: Landkreistag Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und demographischer Wandel. 59. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz. Mainz, 2004, 51-68.
- Hesse, J. J.*: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin 2007.

- Hesse, J. J.:* Vom Werden Europa. Der Europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis, Berlin, 2007.
- Hesse, J. J.:* Vorstellung des Gutachtens „Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland“. Zusammenfassung der Empfehlungen des Gutachtens zur Funktional- und Strukturreform, in: Saarländische Kommunalzeitschrift (SKZ) 10 und 11/2004, 257-270.
- Hesse, J. J.:* Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 14/6, 2007, 145-160.
- Hesse, J. J.:* Wider den Hochmut und die Gleichgültigkeit: die Professionalisierung Europas als Zukunftsaufgabe, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3/4, 2005, 620-649.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2009.
- Hesse, J.J.:* Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, 2009.
- Hesse, J.J.:* Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte, 2009.
- Hilligart, J.:* Bestimmung des Mehrwerts regionaler Kooperation, Diskussionspapier, Darmstadt, 2006.
- Höhnberg, U.:* Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 2005, 483-488.
- Holbach-Grömig, B./Floeting, H./Kodolitsch, P./Sander, R./Siener, M.:* Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin, 2005.
- Hopper, W./Uechtritz, M. (Hrsg.):* Handbuch kommunale Unternehmen, 2. Auflage, Köln, 2007.
- Hösch, U.:* Öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, in: DÖV, 10, 2000, 393-406.
- Hütning, S./Waibel, M.:* Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Haushalts- und Erwerbsstruktur, Geographisches Institut der Universität Göttingen, 2004.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung:* Studie „Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen“, Dresden, 2004.
- IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Hrsg.):* Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern – Modellvorhaben der Raumordnung, Berlin, 2003.
- Innovationsring des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages:* Leitfaden zur Durchführung zukünftiger interkommunaler Leistungsvergleiche, Plön, 25.05.2004.
- Innovationsring des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages:* Leitfaden zur kennzahlengestützten Entwicklung von Zielen und Grundsätzen (Strategische Steuerung), Plön, 13.04.2005.
- Innovationsring des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages:* Projekt Kosten- und Leistungsrechnung, Kiel, 11.06.2003.
- Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung et al.:* Zwischenevaluierung des Bundesländer-Programms "Soziale Stadt" im Land Brandenburg. Abschlussbericht, Berlin, 2005.
- Institut für soziale Arbeit:* Abschlussbericht für den Vergleichsring "Jugendhilfe in Landkreisen", Münster, 09/1998.
- Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V.:* Staatliche Mittelinstanz und Landschaftsverband, Bericht über die Arbeitsbesprechung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten am 28.06.1951 in Frankfurt a.M., Frankfurt a.M., 1951.
- Ipsen, J.:* Die (verfassungs-)rechtliche Stellung der Landkreise im Verwaltungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, in: Meyer, H./Wallerath, M.: Gemeinden und Kreise in der Region, 6. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5. und 6. März 2003, Stuttgart u. a., 2003, 17-25.
- Ipsen, J.:* Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift 2006, 2801-2806.
- Jann, W.:* Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden, 2005.

- Jock, C.* (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2006-2007, Untersuchung im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz, Speyer, 2008.
- Junkernheinrich, M./Micosatt, G.*: Kommunalstrukturen in Deutschland – Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2009.
- Kasties, O./Jahn-Fiedler, P.*: Interkommunale Zusammenarbeit. Trends, Konzepte, Umsetzung, Braunschweig, 2005.
- Keilmann, U./Hermonies, F.*: Der Leistungsauftrag – vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz, in: *Verwaltung & Management* 06/2004, 306-310.
- Keilmann, U.*: Personalausgabenbudgetierung. Teil 3, die Abschlussanalyse der Erprobungsphase : die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996, Baden-Baden, 2001.
- Keilmann, U.*: Personalausgabenbudgetierung. Teil 4, die Ausweitung: die Entwicklung in Rheinland-Pfalz seit 1996, Baden-Baden, 2001.
- Kelleher, C./Lowery, D.*: Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts, in: *Urban Affairs*, 39 (2004), 720-757.
- KGSt/Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO)*: Verwaltung im Umbruch, Strategien zur Verwaltungsmodernisierung, 2005, 19ff.
- Kienbaum Management Consultants GmbH/Deutscher Städte- und Gemeindebund*: Studie interkommunale Zusammenarbeit, Düsseldorf, 2004.
- Kilper, H./Lhotta, R.*: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen, 1996.
- Kirchhof, F.*: Rechtsgutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein, Tübingen, 03/2001.
- Klaas, H.*: Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Boppard, 1978.
- Kluth, W.*: Kommunale Selbstverwaltung kontra (staatliche) Verwaltungseffizienz? Selbstverwaltungsaufgaben und übertragener Wirkungskreis, in: Meyer, H./Wallerath, M.: *Gemeinden und Kreise in der Region*, 6. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5. und 6. März 2003, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden, 2003, 65-79.
- Knieling, J./Fürst, D./Danielzyk, R.*: Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen?, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 2-3/2001, 184-191.
- Knieling, J./Fürst, D./Danielzyk, R.*: Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung, Dortmund, 2003.
- Knopp, M.*: Die „Einheitlichen Ansprechpartner“ der Dienstleistungsrichtlinie – Vorgaben und Auswirkungen einer Reformverpflichtung, in: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland* 07/2007, 251-254.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Hrsg.): *Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, Luxemburg, 2007.
- Kommission Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg*: Bericht der Kommission Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg, Band I, Leitbilder und Vorschläge, Band II, Leitbilder, Vorschläge und Erläuterungen, Stuttgart; 1985.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*: *Kosten eines Arbeitsplatzes* (Stand 2007/2008), Köln, 24.06.2007.
- König, K.* (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 2002.
- König, Th.*: Die Privatisierung im Landesorganisationsrecht, in: *DÖV*, 8, 1999, 322-329.
- Konzendorf, G.*: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern, in: *Speyerer Forschungsberichte*, 187, Speyer, 1998.
- Konzendorf, G.*: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 17/2004, 729-733.
- Koschützke, A.* (Hrsg.): *Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern*, Bonn, 1999.

Köttgen, A.: Gutachten zur Frage der Notwendigkeit von Bezirksregierungen im Landes Rheinland-Pfalz, vorgelegt unter dem 20. August 1965 von Professor Dr. Arnold Köttgen, Göttingen, in: Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Mainz, 1966, 302ff.

KPMG: 1. Berliner Gespräch „Alternative Konzepte zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ - Organisation und Finanzierung, Berlin, 2000.

Kubicek, H./Wind, M.: E-Government in Kommunen. Studie für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtages Nordrhein-Westfalen, Bremen, 2003, 42.

Kubicek, H./Wind, M.: Integriertes E-Government auch im föderalen Staat? Herausforderungen auf dem Weg zu effizienten Verwaltungsverfahren, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 02/2004, 48-63.

Ladner, A./Bühlmann, M.: Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegröße und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie, Zürich, 2007.

Landesgesetz zur Änderung der Schulstruktur vom 22.12.2008, GVBl., 340.

Landesregierung Rheinland-Pfalz: Materialien über die staatliche Mittelinstanz, dem Sonderausschuss für Verwaltungsvereinfachung von der Landesregierung Rheinland-Pfalz vorgelegt im Juni 1965, in: *Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz*: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Mainz, 1966, 274 ff.

Landesregierung Rheinland-Pfalz: Regierungsvorlage und Denkschrift der Landesregierung Rheinland-Pfalz über die Verwaltungsvereinfachung (Drucksache II/370 - ausgeg. am 2. Februar 1965), in: *Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz*: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation. Mainz, 1966, 67-200.

Landkreistag Rheinland-Pfalz: Stellungnahme des Landkreistages Rheinland-Pfalz vom 05.11.2009 zu den Entwürfen des ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz, 05.11.2009.

Landsberg, W.: E-Government und Verwaltungspolitik, in: *Wind, M./Kröger, D. (Hrsg.)*, Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 35-46.

Landtag Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Unterrichtung durch die Landesregierung: Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz, Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), Drucksache 15/1774, Mainz, 2007.

Landtag Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Unterrichtung durch die Landesregierung: Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz, Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), Drucksache. 14/3738, Mainz, 2004.

Lange, K.: Neuordnung der Organisationsstrukturen in Verdichtungsräumen, Vortrag, Aurich, 10.03.2000.

Lewentz, R.: Moderne Verwaltung in Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft, in: Lorig, W. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft, Baden-Baden, 2008.

Ley, R./Prümm, H. P.: Staats- und Verwaltungsrecht für Rheinland-Pfalz, Neuwied und Darmstadt, 1986.

Lidström, A.: Commuting and Citizen Participation in Swedish City-Regions, Political Studies, 54 (2006), 865-888.

Lorenz, P.: Interkommunale Funktionalreform – Prinzipien und Erwartungen, in: Die Gemeinde in Schleswig-Holstein, 1/2001, 6-9.

Lorenz, P.: Interkommunale Zusammenarbeit – Welche Möglichkeiten bietet das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit tatsächlich?, in: Die Gemeinde in Schleswig-Holstein, 12/2002, 319-321.

Lorig, W. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft, Baden-Baden, 2008.

Lotz, K.: Die Neuorganisation der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz, in: polis 24/1999, 47-61.

Lutter, H.: Raumordnungsberichte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 2005, 872-877.

Mathy, H.: Bundesland Rheinland-Pfalz. Von der Gründung bis zur Gegenwart, in: *Theyen, F.-J. (Hrsg.)*: Territorien-Ploetz, Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, Freiburg/Würzburg, 1981.

Mayer, F.: Die Mittelstufe in der Organisation der inneren Verwaltung, Gutachten zu den Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Regierungsvorschlag zur Vereinfachung der Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz aus der Diskussion um die Bezirksregierung als Mittelinstanz der staatlichen Verwaltung ergeben haben, in: *Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation*, Mainz, 1966, 336ff.

Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 1994.

Meyer, H.: Kommunales Ehrenamt und die Verwaltungsreform, in: *Der Landkreis*, 74, 2004, 432-437.

Miller, C./Götz, A.: Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland: Auftrag, Untersuchungsprogramm und Methodik, in: *Saarländische Kommunalzeitschrift (SKZ)* 3/2004, 50-55.

Miller, M.: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, in: *Speyerer Forschungsberichte*, 149, 1998, 59ff.

Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: Eckwerte Landeshaushalt Rheinland-Pfalz 2007/2008, Mainz, 2008.

Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: Finanzkennzahlen der Länder einschließlich Kommunen 2007, Mainz, 2008.

Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: Landeshaushalt Rheinland-Pfalz. Vorläufiges Ergebnis 2009, Mainz, 2010.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Aktionsplan eGovernment. Bericht und Handlungsleitfaden für die Verwirklichung von eGovernment in Rheinland-Pfalz, Mainz, 2005

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Rheinland-Pfalz. Gesetzestext und Materialien zum Einheitlichen Ansprechpartner und zum Binnenmarktinformationssystem, Mainz, 2009/2010.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Zentralstelle für IT und Multimedia: Standort stärken, Dienstleistungen optimieren, Medienkompetenz vermitteln. IT-, eGovernment- und Multimedia-Strategie für die Landesverwaltung 2006-2011, Mainz, 2007.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Dokumentation Bürgerkongresse im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz, Mainz, 2008.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, o.J.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Organisationsplan des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, Stand: 01.09.1999.

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz: Reform der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz, Koblenz, 1999.

Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz: Organisationsplan des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, Stand: 06.07.1999.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung des Landes Rheinland-Pfalz: Organisationsplan des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, Stand: 01.06.1999.

Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz: Organisationsplan des Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, 1999.

Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz: Benchmarking Wasserwirtschaft. Öffentlicher Abschlussbericht Benchmarking Wasserwirtschaft Rheinland-Pfalz, Mainz, 2009.

Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz: Stand der Abwasserbeseitigung in Rheinland-Pfalz, Lagebericht 2008, Mainz, 2009.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz: Organisationsplan des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, Stand: 01.07.1999.

Ministeriums der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: Organisationsplan des Ministeriums der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, Stand: 01.07.1999.

Ministeriums der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz: Organisationsplan des Ministeriums der Justiz Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, Stand: 22.09.1999.

Mueller, D./Stratmann, T.: The Economic Effects of Democratic Participation, in: *Journal of Public Economics*, 87/2003, 2129-2155.

MUMMERT Consulting/IDT-HSG: Kundenmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Zürich, 2003..

Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung: Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz, Berlin, 2008.

Niedersächsischer Staatsgerichtshof: Urteil des NdsStGH v. 06.12.2007, StGH 1/06.

Nolte, F.: E-Government in der Verwaltungsreform: Der große Sprung nach vorn?, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 22/2007, 941-949.

Obermayer, K.: Gutachten zur Frage der Notwendigkeit von Bezirksregierungen im Landes Rheinland-Pfalz, vorgelegt unter dem 28. Januar 1968 von Professor Dr. Klaus Obermayer, Erlangen, in: *Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz*: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Mainz, 1966, 394ff.

OECD: Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance, Paris, 2001.

Otto, U.: Bürgerschaftliches Engagement. Förderung durch die Bundesländer, Opladen, 2003.

Perschau, H.: Forcierung der Ökonomischen Entwicklung durch eGovernment in der Freien Hansestadt Bremen, Deutschland. Vortrag auf der Government Leaders Conference von Microsoft vom 15.-17. April 2002 in Seattle, Oregon, USA, 2002, zitiert nach: *Drüke, H./Grabow, B.*: Kommunales E-Government. Ein internationales Erfolgsmodell, in: *Wind, M./Kröger, D. (Hrsg.)*: Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 67-89, hier 77f.

Putnam, R. D. (Hrsg.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh, 2001.

Rechnungshof des Saarlandes: Jahresbericht 2008 über die Haushalts –und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2007, Saarbrücken, 2008, Anlage 1.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Jahresberichte, Speyer, 1999ff.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Kommunalberichte, Speyer, 1999ff.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Jahresbericht, Speyer, 1999ff.

Reichard, C.: Die Stadt als Konzern. Corporatization als Fortführung des NSM?, in: Bogumil, J. u.a. (Hrsg.): *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin, 2007.

Reichard, Ch./Berg, F./Maass, Ch.: Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg, Potsdam, 1999.

Reinermann, H./v. Lucke, J. (Hrsg.): Portale in der öffentlichen Verwaltung. Internet, Call Center, Bürgerbüro, Speyer, 2000.

Reiser, M.: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Opladen, 2006.

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Amtsblatt der Europäischen Union (L 376/36), 27.12.2006.

Rienaß, U./Wagnitz, R.: Mobile Verwaltung ermöglicht besseren Bürgerservice, in: *Innovative Verwaltung*, 1-2/2005, 19-21.

Röber, M., Schröter, E.: Europäische Metropolen im Vergleich – Institutionenentwicklung zwischen Konvergenz und Divergenz, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 43/2004, H.II, 129-58.

Romeyk, H.: Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens, Siegburg, 1988.

Rosenfeld, M.T.W. u.a.: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2007.

Rossnagel, A./Knopp, M.: Mobilisierte Verwaltung: Perspektiven und rechtlicher Gestaltungsbedarf, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 23/2006, 982-988.

- Rüter, K.:* Die Treppe wird von oben gekehrt: zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Berlin, 1999.
- Schink, A.:* Kommunale Daseinsvorsorge in Europa, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 14/2005, 861-932.
- Schlichting, J. M.:* Der Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im Binnenmarkt – sog. Dienstleistungsrichtlinie, Info-Brief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages 017/05, 25.02.2005.
- Schliesky, U. (Hrsg.):* eGovernment in Deutschland, Kiel, 2006.
- Schliesky, U.:* Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, in: NVwZ, 11/2003, 1322-1328.
- Schliesky, U.:* Bürgerschaftliches Engagement in der repräsentativen Demokratie – rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen auf der kommunalen Ebene, in: Der Landkreis, 74, 2004, 422-429.
- Schliesky, U.:* E-Government: Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung oder Angriff auf bewährte Verwaltungsstrukturen?, in: LKV, 03/2005, 89-95.
- Schliesky, U.:* Regelungsbedarf für elektronische Verwaltungsstrukturen, in: *Henneke, H.-G. (Hrsg.):* Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, Stuttgart u.a., 2006, 59-78.
- Schmidt, K.:* Den demographischen Wandel gestalten – Weichen für die Zukunft stellen, Gütersloh, 2003.
- Schmitt, A.:* Haushaltsreform und Budgetrecht in Rheinland-Pfalz : Stand und Perspektiven, in: Verwaltung & Management, 03/2004, 116-119.
- Schulz, E.:* Macht Art. 91 c GG E-Government-Gesetze der Länder erforderlich?, in: Die Öffentliche Verwaltung 05/2010, 225-228.
- Schuppert, G. F.:* Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen, in: Die Verwaltung, IV, 1998, 416-447.
- Schwarting, G.:* Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin, 2006.
- Seitz, H.:* Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen, Gutachten, 09/2006.
- Seitz, H.:* Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten, Dresden, 04/2005.
- Seitz, H.:* Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Berlin/Dresden, 2007.
- Seitz, H.:* Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, Präsentation, Berlin, 21.11.2006.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Mainz, 1966.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz:* Organisationsplan der Staatskanzlei Landes Rheinland-Pfalz, Mainz, Stand: 01.02.2010.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz:* Verwaltungsvereinfachung im Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation. 2. Teil. Mainz, 1968.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Abschlussbericht über den Verwaltungsmodernisierungsprozess der Landessozialverwaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 17, Mainz, 2005.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Auf gutem Weg zur modernen Verwaltung. Zwischenbericht 95, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 02, Mainz, 1995.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 15, Mainz, 2003.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Bericht über die Neuorganisation der Landessozialverwaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 13, Mainz, 2001.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Budgetierung und Controlling in der öffentlichen Verwaltung von Rheinland-Pfalz : dargestellt an Beispielen aus der Kommunal-, Schul-, Finanz- und Forstverwaltung, Mainz, 1996.

- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Budgetierung und Controlling in der öffentlichen Verwaltung von Rheinland-Pfalz, dargestellt an Beispielen aus der Kommunal-, Schul-, Finanz- und Forstverwaltung, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 04, Mainz, 1996.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Die Neuorganisation der Landesverwaltung von Rheinland-Pfalz, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 07, Mainz, 1998.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Die Neuorganisation des Gesundheitsdienstes in Rheinland-Pfalz, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 08, Mainz, 1999.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Frauenförderung als integraler Bestandteil des Verwaltungsmodernisierungsprozesses in Rheinland-Pfalz, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 12, Mainz, 1999.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Führungsfunktionen auf Zeit. Dokumentation eines Expertengesprächs, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 01, Mainz, 1995..
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung – mit dem Fallbeispiel Landesforsten, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 16, Mainz, 2004.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt am Beispiel eines Zeugen-schutzgesetzes, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 05, Mainz, 1997.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Leitbilder der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 10, Mainz, 1999.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft. Reform der Landeskulturverwaltung nach den Methoden des Business Reengineering, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 03, Mainz, 1996.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Verwaltungsvorschriften und Standards, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 06, Mainz, 1997.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): Von Landesbetrieben zu modernen Dienstleistungsunternehmen im Gesundheits- und Sozialwesen/Landeskrankenhaus: Anstalt des öffentlichen Rechts, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 11, Mainz, 1999.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): VORAN in Rheinland-Pfalz – eine Bilanzierung der Verwaltungsmodernisierung, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 09, Mainz, 1999.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz* (Hrsg.): VORAN in Rheinland-Pfalz. Reform im Staat durch effiziente und bürgergerechte Verwaltung, Voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz 14, Mainz, 2001.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz*: Rheinland-Pfalz, Struktur der Verwaltung - Verwaltungsbehörden und Gerichtsorganisation, Koblenz, 1977.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz*: voran Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland Pfalz, Band 7, Die Neuorganisation der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz, Mainz, 1999.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank.
- Statistisches Bundesamt*: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 1998ff.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Statistische Jahrbücher Rheinland-Pfalz, Bad Ems, 1990ff.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Statistisches Taschenbuch 1998, Bad Ems, 1998.
- Steinmetz, H.-J.*: Überlegungen zur Regionalreform außerhalb von Verdichtungsräumen. Das Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie 02/2000, 29-34.
- Stüer, B.*: Region und Regionalisierung - Verwaltungsorganisatorische Konzeption - verfassungsrechtliche Grenzen, in: Meyer, H./Wallerath, M.: Gemeinden und Kreise in der Region, 6. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5. und 6. März 2003, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden, 2003, 33-46.
- Tarkan, B.*: Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte, Köln, 2009.

- Thieme, W./Prillwitz, G.:* Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden, 1981.
- Tomerius, S.:* Gestaltungsoptionen öffentlicher Auftraggeber unter dem Blickwinkel des Vergaberechts, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Berlin, 2005.
- Wagner, B. (Hrsg.):* Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement in der Kultur. Bonn, 2000.
- Wagner, F.:* Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin, 1968.
- Wahl, R.:* VIII. Kapitel - Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und in Berlin, § 1 Die Länder, IV. Ministerialverwaltung und Staatskanzleien, in: *Jeserich, K. G. A. u.a. (Hrsg.):* Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. V, Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1987.
- Weck, S.:* Neue Kooperationsformen in Stadtregionen, in: *Raumforschung u. Raumordnung* 1996, 247-56.
- Weissleder, M./Ewer, E.:* Thesenartige Zusammenfassung der Ergebnisse des Rechtsgutachtens zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, 2007.
- Wind, M.:* IT in der Verwaltung - lange Historie, neue Perspektiven, in: *Wind, M./Kröger, D. (Hrsg.):* Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 3-33.
- Windoffer, A.:* Einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Aufgabenprofil und Ansiedlungsoptionen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2006, 1210-1218.
- Wolf, G.:* Verwaltung und Bürger auf Augenhöhe – Von der Zuschauerdemokratie zur Mitmachgesellschaft, in: *Der Landkreis*, 74/2004, 444-447.
- Wollesen, B.:* Aufgabenkritik – Praktische Erfahrungen aus dem aufgabenkritischen Prozess in Schleswig-Holstein, Präsentation, Potsdam, 18.10.2006.
- Worms, C.:* Die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen am Beispiel des Art. 49 Abs 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 09/2008, 353-361.
- Würz, S.:* Förderung von Bürgerengagement – eine Gemeinschaftsaufgabe des Landes Hessen und seiner Landkreise, in: *Der Landkreis*, 74/2004, 442-443.
- Ziekow, J./Windoffer, A. (Hrsg.):* Ein Einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleister. Anforderungen des Vorschlags einer EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gestaltungsoptionen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 2007.
- Zinn, A. G./Stein, E.:* Verfassung des Landes Hessen, Loseblattausgabe, Bad Homburg, 1963ff.