



## **Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz**

für das Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz

### **DURCHGEFÜHRT VOM**

<b>Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern</b>	<b>Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation Speyer</b>
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	Prof. Dr. Jan Ziekow
Florian Boettcher M.A.	Dr. Corinna Sicko
Stephan Brand M.A.	Axel Piesker, M.A.

### **ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN**

(STAND: 28. 01. 2010)

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	2
I. Fragestellung .....	3
II. Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen (1. KVR-GE) .....	4
1. Methodisches Vorgehen .....	4
2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse.....	5
a) Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit .....	5
b) Bewertung der Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen .....	8
3. Erreichung der mit dem 1. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung.....	9
a) Zweite Reformstufe.....	9
b) Kommunalfinanzen.....	10
c) Stärkung der Leistungsfähigkeit .....	11
d) Bürgernähe und Bürgerbeteiligung.....	11
e) Ausgestaltung des Reformprozesses .....	12
III. Verlagerung von Aufgaben (2. KVR-GE).....	12
1. Methodisches Vorgehen .....	12
2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse.....	14
a) Gesamteinschätzung.....	14
b) Verhältnis der verlagerten zu bereits wahrgenommenen Aufgaben.....	14
c) Personal .....	14
d) Aufgabenstruktur .....	15
3. Erreichung der mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung.....	17
a) Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen.....	17
b) Fortsetzung der Aufgabenkritik.....	17
c) Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe.....	18

## I. Fragestellung

Im Vordergrund des Vorhabens einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz steht die Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Verwaltungskraft und der Wettbewerbsfähigkeit der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden vor dem Hintergrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung, von durch die technologische Entwicklung gewonnenen Effizienzreserven der Verwaltung, der Notwendigkeit einer Schonung der Ressourcen der öffentlichen Haushalte sowie von Ungleichheiten in der Größe und Verwaltungskraft kommunaler Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz.

Der Entwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform (1. KVR-GE) enthält im Wesentlichen Regelungen zur Optimierung der Gebietsstrukturen (Zusammenschlüsse/Fusionen), zur Erweiterung der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit (Ergänzung der bisherigen Rechtsgrundlagen für Zweckverbände und Zweckvereinbarungen und Anstalten des öffentlichen Rechts), zur Bürgerbeteiligung (Bürgerbegehren und -entscheide) sowie eine Experimentierklausel (Erprobung innovativer Ansätze auf kommunaler Ebene). Der Entwurf des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform (2. KVR-GE) befasst sich mit einer Neuregelung der Aufgabenwahrnehmung. Hier wird eine Vielzahl von Zuständigkeiten aufgeführt, die anderen Behörden als bisher zugeordnet werden sollen.

Mit den beiden genannten Gesetzentwürfen werden im Einzelnen folgende Ziele verfolgt:

- Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten zur Erreichung einer effektiveren und effizienteren, orts-, sach- und bürgernäheren Aufgabenwahrnehmung, auch im Interesse des gewerblichen und freiberuflichen Sektors,
- Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen zur Bewirkung einer schnelleren, qualitativ besseren und wirtschaftlicheren Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten,
- Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden,
- Ausbau interkommunaler Kooperationen zur Steigerung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung,
- Verbesserung der Bürgernähe und des Bürgerservices der Kommunen,
- Erweiterung der Möglichkeiten einer direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten,
- Förderung der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Experimentierklausel.

Das Verfahren der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) wird eingesetzt, um einen vorliegenden Regelungsentwurf anhand bestimmter Kriterien und auf seine

Wirkungen zu prüfen. Im Mittelpunkt steht dabei der Zielerreichungsgrad, d. h. die Fragen, ob und in welchem Umfang die entworfenen Regelungen zur Erreichung der verfolgten Ziele beitragen können und wie der Zielerreichungsgrad ggf. erhöht werden kann.

In Anbetracht der extremen Kürze des für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeitraums, konnten bis zur Vorlage dieses Berichts noch nicht alle erhobenen Daten vollständig ausgewertet werden. Überdies erfolgt vereinbarungsgemäß zunächst eine Konzentration auf die Themenfelder „Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen“ (1. KVR-GE) und „Aufgabenverlagerungen“ (2. KVR-GE). Die Vervollständigung muss dem noch zu erstellenden Schlussbericht vorbehalten bleiben.

## **II. Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen (1. KVR-GE)**

### **1. Methodisches Vorgehen**

Die Untersuchung von Wirkungsrichtung und Wirkungsintensität der im 1. KVR-GE vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen wurde mit zwei methodischen Zugängen vorgenommen:

Zum einen wurde auf der Grundlage der kommunalen Finanzstatistik eine Analyse der Kosten der Leistungserbringung in den 163 Verbandsgemeinden und 36 verbandsfreien Städten und Gemeinden zur Klärung folgender Fragen vorgenommen:

- Ist die Einwohnerzahl eine adäquate Bemessungsgrundlage für die Neustrukturierung von Gemeinden?
- Sind größere Gemeindeeinheiten in Rheinland-Pfalz in der Regel zu einer wirtschaftlicheren Erbringung ihrer Aufgaben imstande?
- Gibt es eine Einwohnerzahl, ab der Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden in Rheinland-Pfalz wirtschaftlicher sind und die als Schwellenwert einer Neustrukturierung genutzt werden kann?

In einer Analyse der größenklassenspezifischen Ausgabentätigkeit wurden die dominierenden Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge im Bereich der ausgabenmäßigen Effizienz mittels eines dreistufigen Verfahrens – bestehend aus Mittelwertvergleichen, Regressions – sowie Varianzanalysen – untersucht. Besondere Herausforderungen bestehen zum einen in der Eliminierung intervenierender Einflüsse (z.B. der örtlichen Sozialbelastung oder der Wirtschaftskraft) und darüber hinaus in der Ermittlung eines methodisch gesicherten Einwohnerschwellenwertes, bei dessen Unterschreitung die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns mittel- und langfristig nicht mehr sichergestellt ist.

Zum anderen wurde die qualitative Dimension des Zielerreichungsgrads und der Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur Gebietsreform mit den Instrumenten der qualitativen empirischen Sozialforschung in Gestalt leitfadengestützter Interviews untersucht. Auf der Grundlage einer Bildung von Gruppen (1er-Kommunen: unter 10.000 Einwohnern, 2er-Kommunen: Verbandsgemeinden zwischen 10.000 und 12.000 Ein-

wohnern, 3er-Kommunen: mehr als 10.000 Einwohner – verbandsfreie Gemeinden – bzw. mehr als 12.000 Einwohner – Verbandsgemeinden –, jeweils mit weiterer Binnendifferenzierung) wurden die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von 50 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden u. a. zu folgenden Punkten befragt:

- Grundsätzliche Haltung der Kommunen zur Fusion
- Erwartete Auswirkungen durch die Fusion
- Gründe, die vor Ort für oder gegen eine Fusion sprechen
- Einstellung zur Fusionsprämie
- Einschätzung des Verhältnisses zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit.

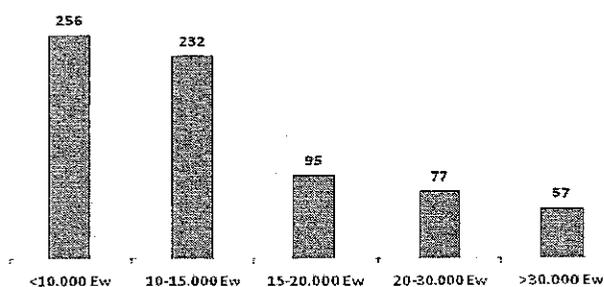
## 2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

### a) Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit

Die Untersuchung der Verbandsgemeinden hat gravierende ortsgrößenspezifische Disparitäten innerhalb dieser Ebene zutage gefördert. In fiskalischer Hinsicht stehen kleine Verbandsgemeinden im Durchschnitt deutlich schlechter da als einwohnerstarke Verbandsgemeinden. Dies spiegelt sich zum einen in ihren überwiegend negativen Haushaltsergebnissen und darüber hinaus auch in der Höhe ihrer Kassenkreditverbindlichkeiten wider. Beide Indikatoren korrespondieren deutlich mit der Gemeindegröße (vgl. Abb. 1).

**Abb. 1: Verbandsgemeinden: Kassenkreditschulden nach Verbandsgemeindegröße**

jew. 2006, in Euro je Einwohner



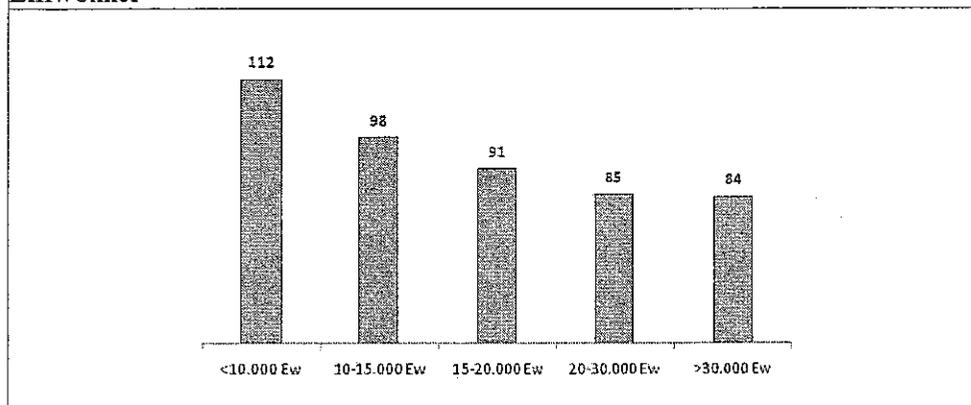
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Die skizzierten fiskalischen Unterschiede gehen wesentlich auf ortsgrößenbedingte Kostendifferenzen zurück. Deutlich sind diese im Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0). In der Gruppe der Verbandsgemeinden unter 10.000 Einwohnern liegen die Nettoausgaben (d.h. die Ausgaben für den Verwaltungsapparat abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen, etwa Gebühren für erbrachte Verwaltungsleistungen) für diesen Aufgabenbereich etwa ein Drittel über denen der großen Verbandsgemeinden

(112 €/Ew. gegenüber 84 €/Ew.). Da die allgemeine Verwaltung auf der Verbandsgemeindeebene den mit Abstand bedeutsamsten Ausgabenposten darstellt, schlagen diese größenspezifische Unterschiede auch auf die kommunalen Gesamtkosten durch - und spiegeln sich schließlich im fiskalischen Abschneiden der Verbandsgemeinden wider (vgl. Abb. 2).

**Abb.2 :Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) sortiert nach Verbandsgemeindegröße**

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben im Einzelplan 0, in Euro je Einwohner



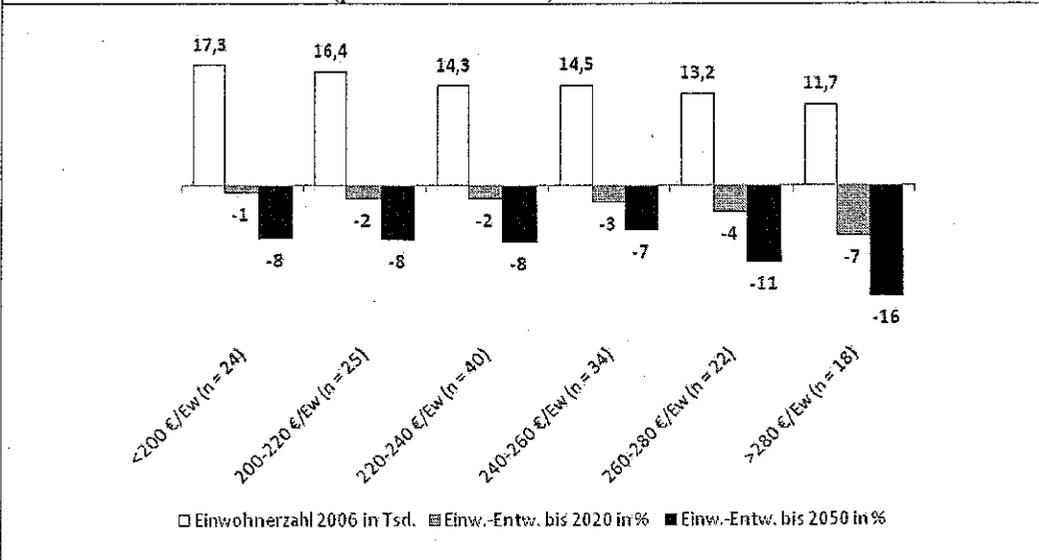
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Im Rahmen von multivariaten Regressionsanalysen konnte gezeigt werden, dass dieser treppenförmige Kostenverlauf auf der Verbandsgemeindeebene auch kausal auf den Einfluss der Ortsgröße zurückgeht, und nicht etwa das Resultat einer Scheinkorrelation mit strukturellen Variablen – etwa der Sozialstruktur – ist. Demnach stellt die Einwohnerzahl zwar nicht die einzige Bestimmungsgröße für die Höhe des administrativen Ressourcenverbrauchs dar, doch insbesondere im fiskalisch besonders bedeutsamen Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) hat sie einen deutlich spürbaren Einfluss. Die Ortsgröße kann somit als Bemessungsgrundlage für eine Gebietsreform herangezogen werden (Frage 1).

Es gibt somit deutliche Hinweise, dass auf der Verbandsgemeindeebene größere Einheiten angestrebt werden sollten. Speziell am unteren Ende der Ortsgrößenskala lässt sich bereits gegenwärtig eine erhebliche Problemballung erkennen, deren Folgen jedoch erst in der Zukunft vollständig auf die Haushaltssituation durchschlagen werden. *Abbildung 3* macht deutlich, dass auf der Verbandsgemeindeebene weit überdurchschnittliche Kosten der Leistungserbringung mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Verbandsgemeindegröße und einer ausgesprochen negativen Bevölkerungsentwicklung korrespondieren. Diese Konstellation „klein, teuer, schrumpfend“ ist insofern problematisch, als sie für die Zukunft eine deutliche Zunahme des fiskalischen Problemdrucks erwarten lässt.

**Abb. 3: Verbandsgemeinden: Einwohnerzahl und -entwicklung nach Höhe der Gesamtzuschussbedarfe (Einzelpläne 0 bis 7) sortiert**

Zuschussbedarfe in 2006 in Euro je Einwohner, Einwohnerentwicklungen 2006 bis 2020 sowie 2006 bis 2050 (positive Variante)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Die Frage nach der konkreten Höhe einer künftigen Mindestortsgröße wurde mit Hilfe einer Varianzanalyse untersucht. Im Verbandsgemeindebereich ergeben sich demnach zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen. Die erste liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite ergibt sich bei einer Trennung bei etwa 13.000 Einwohnern. Angesichts des zu erwartenden gravierenden Bevölkerungsrückgangs – speziell in den kleineren Verbandsgemeinden – werden jedoch in absehbarer Zeit zahlreiche Kommunen unter diese Schwellenwerte rutschen, auch wenn ihre Einwohnerzahl gegenwärtig noch deutlich über dieser Grenze liegen sollte. Nimmt man hinzu, dass diese Schwellenwerte auf der Grundlage von Ist-Ausgaben und nicht von betriebswirtschaftlich optimierten Schwellenwerten beruhen, so sollten politisch Schwellenwerte zwischen 13.000 und 15.000 Einwohnern in Erwägung gezogen werden. Nur dann läßt sich auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen.

Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) nachgewiesen werden. Eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden ist vor diesem Hintergrund vertretbar. Insbesondere in den größeren verbandsfreien Gemeinden wird der Ortsgrößeneffekt durch strukturelle Einflüsse auf die Ausgaben anderer Aufgabenbereiche – etwa durch den Einfluss der zentralörtlichen Bedeutung auf die Höhe der Kultur- und Verkehrsausgaben – überkompensiert. Diese strukturellen Sonderlasten haben zur Folge, dass kleine und große Gemeinden im verbandsfreien Bereich (auch unter Ausschluss der großen kreisangehörigen Städte) nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar sind; dies gilt speziell

für verbandsfreie Gemeinden unter bzw. über 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In den kleinen verbandsfreien Gemeinden mit vergleichsweise geringen strukturellen Sonderlasten sind kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz von Einzelplan 0 zu vermeiden. In den größeren verbandsfreien Gemeinden liegt hingegen eine andere Problemlage vor, da die Ausgabenintensität hier in deutlich stärkerem Maße durch strukturelle Sonderfaktoren (z.B. die zentralörtliche Überschussbeurteilung für den umliegenden Raum) geprägt wird.

#### **b) Bewertung der Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen**

**aa) Gesamteinschätzung.** Die im 1. KVR-GE vorgesehene Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wurde durch die befragten Kommunen differenziert bewertet, wobei sich eine deutliche Unterscheidung entlang der potentiellen Fusionsbetroffenheit feststellen lässt. Während die nicht von einem Zusammenschluss konkret bedrohten Kommunen das Fusionskonzept ganz überwiegend unterstützen, lag die Zustimmungquote bei den fusionsgefährdeten Kommunen deutlich niedriger. Allerdings wird das Konzept auch von den fusionsgefährdeten Kommunen nicht durchweg abgelehnt. Rund zwei Drittel der betroffenen Kommunen setzt sich konstruktiv mit dem Ansatz des 1. KVR-GE auseinander und prüft verschiedene Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung.

**bb) Erwartete Auswirkungen von Fusionen.** Seitens der fusionsgefährdeten Kommunen wird besonders ein Verlust der bisherigen Bürgernähe der Verwaltung befürchtet, da diese nicht mehr in gleichem Maße „vor Ort“ präsent wäre. Auch wird die Gefahr einer Abkoppelung strukturschwacher Gemeinden von der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung betont, da keine Verwaltung mehr als Ansprechpartner für die Wirtschaft vor Ort zur Verfügung stehe und zentralörtliche Funktionen verloren gingen. Darüber hinaus werden negative Auswirkungen auf das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger durch die Bildung größerer Einheiten befürchtet.

Die Chance von Effizienzgewinnen durch Fusionen wird gesehen, häufig aber als frühestens mittelfristig realisierbar angesehen. Deutlich hervorgehoben wird aber auch, dass die aus Zusammenlegungen entstehenden größeren Administrationen eine, stärkere Spezialisierungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglichende, verbesserte Personalausstattung sowie eine höhere Leistungsfähigkeit aufweisen, die ggf. die Übertragung weiterer Aufgaben ermöglicht.

**cc) Fusionsprämie.** Die Fusionsprämie wird als eine willkommene Zugabe für ohnehin fusionswillige Kommunen, jedoch nicht als Instrument angesehen, das einen eigenständigen Anreiz zur Aufnahme von Fusionsüberlegungen zu setzen geeignet ist. Als wesentlich anreizintensiver wird die Tilgung von Altschulden genannt – insbesondere beim Zusammenschluss mit einer finanzschwachen Kommune.

**dd) Zusammenhang Gebietsreform – interkommunale Zusammenarbeit.** Bemängelt wurde der durch die Reformüberlegungen nicht deutlich gemachte Zusammenhang von Gebietsreform und interkommunaler Zusammenarbeit. Den Kommunen sollte der

Nachweis erleichtert werden, dass sie durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit positive Effekte erzielen können, die den bei einer Fusion erreichbaren gleichwertig sind. Darüber hinaus könnte interkommunale Kooperation spätere Fusionsüberlegungen vorbereiten, da sie den Aufbau von Vertrauen und partnerschaftlichen Strukturen ermögliche.

**ee) Fokussierung auf verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden.** Einen zentralen Kritikpunkt stellt die Fokussierung der Gebietsreform auf die Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden unter Ausblendung der Ebenen der Landkreise und der Ortsgemeinden dar. Ohne Einbeziehung insbesondere der Landkreisebene wäre die Entwicklung eines stringenten Konzepts kommunaler Gebietsstrukturen nicht möglich. Dringlich sei, die Möglichkeit zur landkreisübergreifenden Fusion von Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden deutlich zu erleichtern. Auch für die Ebene der Ortsgemeinden müsse über die Realisierbarkeit von Effizienzgewinnen durch Zusammenschlüsse nachgedacht werden.

**ff) Gemeindefinanzreform.** Als dringlich wird die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen der mit der Gebietsreform angestrebten Verbesserung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften mit der Durchführung einer zu einer verbesserten Finanzausstattung der kommunalen Ebene führenden Gemeindefinanzreform angesehen.

**gg) Verfahren der Reform.** Zum Verfahren der Kommunal- und Verwaltungsreform wurde angemerkt, dass die zunächst angelegte stärkere Bürgerbeteiligung sich nur unzureichend in den vorliegenden Gesetzentwürfen perpetuiert habe. Weiterhin werden eine längere Freiwilligkeitsphase und eine stärkere, allerdings nicht „bevormundende“ Unterstützung durch die Landesregierung als wichtige Instrumente angesehen, um die Möglichkeiten zur Suche nach geeigneten Fusionspartnern zu verbessern. Diesbezüglich sei die vom Innenministerium ohne vorherige Kommunikation mit den Betroffenen veröffentlichte Liste von Kommunen mit vordringlichem Fusionsbedarf wegen ihrer stigmatisierenden Wirkung kontraproduktiv gewesen, da sie die Verhandlungsposition der in ihr genannten Kommunen deutlich verschlechtert habe.

### **3. Erreichung der mit dem 1. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung**

In einer Gesamtbewertung lässt sich aus der Gesetzesfolgenabschätzung der Schluss ziehen, dass die diskutierten Maßnahmen des 1. KVR-GE in der Tendenz der gewünschten Zielrichtung folgen. Die von der Landesregierung verfolgten Ziele werden von der Mehrzahl der befragten Kommunen akzeptiert. Eine grundsätzliche Ablehnung ist nicht feststellbar. Allerdings lassen sich folgende Hinweise für eine Optimierung formulieren:

#### **a) Zweite Reformstufe**

Die vollständige Erreichung des Ziels einer Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen setzt voraus, dass die Reformmaßnahmen in ein Gesamtkonzept einer Kommunalreform eingebettet werden. Dies schließt es aus, die Reform auf eine einzelne Ebene zu

beschränken. Die Konzentration auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden darf insoweit nur ein erster Schritt bleiben.

- Zwingend erforderlich ist, dass auf einer zweiten Stufe der Kommunalreform die Landkreisgliederung überprüft wird. Eine Steigerung der Leistungskraft vergrößerter Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wirkt zwangsläufig die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen dieser Ebene und der Ebene der Landkreise auf. Insoweit muss im Blick behalten werden, dass die Bündelungsfunktion der Landkreise erhalten bleiben muss, aber zumindest eine Untersuchung erforderlich ist, unter welchen Voraussetzungen diese Funktion erhalten und gestärkt werden kann. Dazu gehört auch die Frage einer Integration von Sonderbehörden in die Kreisverwaltung. Einzubeziehen ist ebenso eine Überprüfung der Stellung der kreisfreien Städte. In einigen Regionen – z.B. im Umland von Ludwigshafen und Pirmasens – werden die finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten überdies durch eine ausgeprägte Kern-Umland-Problematik verschärft. Hier nimmt der Gebietszuschnitt bislang auf bestehende zentralörtliche Verflechtungsbereiche nicht in hinreichendem Maße Rücksicht.
- Unabhängig davon kann eine Gebietsreform auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf der derzeit laufenden ersten Stufe vorgezogen werden, ohne dass die Zielerreichung insgesamt in Frage gestellt wird. Allerdings müssen negative Entkoppelungseffekte vermieden werden. Solche negativen Effekte in Gestalt der Zementierung von Kreisstrukturen, die die Handlungsoptionen auf der zweiten Reformstufe möglicherweise verengen, können durch eine Beschränkung der Auswahl potentieller Kooperationspartner auf das Gebiet desselben Landkreises auftreten, wie sie § 2 Abs. 4 S. 1 1. KVR-GE vorsieht. Zwar handelt es sich dabei nur um eine Soll-Regelung, von der Satz 2 die Gewährung einer Ausnahme ermöglicht. Jedoch wird diese Gewährung einer Ausnahme nach Ermessen als die kommunalen Überlegungen zu stark einengend betrachtet. Es wird deshalb empfohlen, den genannten Regelungszusammenhang daraufhin zu überprüfen, ob die Spielräume für Landkreisgrenzen überschreitende Fusionen nicht erweitert werden können.
- Auf der zweiten Stufe der Kommunalreform sollte auch die Ebene der Ortsgemeinden in die Betrachtung einbezogen werden. Allerdings dürfte sich der Handlungsdruck hier deutlich geringer darstellen.

#### **b) Kommunalfinanzen**

- Der Gesetzgeber sollte eine durchgreifende Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Angriff nehmen. Insbesondere im Hinblick auf den Ausgleich sozialer und zentralitätsbedingter Lasten hat sich das System bislang als unzureichend erwiesen.

- Eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorausgesetzt, ist auch eine konsequente Beaufsichtigung des kommunalen Haushaltsverhaltens für die dauerhafte Sicherstellung ihrer finanziellen Handlungs- und Tragfähigkeit unverzichtbar.
- Und schließlich könnte die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns durch die Bereitstellung eines technisch-administrativen Beratungsangebotes für die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden gesichert bzw. verbessert werden.

### c) Stärkung der Leistungsfähigkeit

- Die Möglichkeit einer instrumentellen Verknüpfung zur Erreichung der mit der Gebietsreform verfolgten Ziele mit der interkommunalen Zusammenarbeit sollte geprüft werden. Dabei geht es nicht um ein defensives Verständnis von interkommunaler Kooperation als bloßes Mittel zur Abwendung von Gebietsfusionen. Vielmehr sollte die langfristige Etablierung interkommunaler Kooperationen als im Vergleich zu Gebietsreformen flexibleres Mittel zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft verstanden werden, das einerseits Gebietsfusionen überflüssig machen, sie andererseits aber auch vorbereiten kann.
- Der Gefahr eines Verlustes an Zentralität und wirtschaftsstruktureller Bedeutung des bisherigen Sitzes einer Verbandsgemeindeverwaltung nach einer Fusion sollte durch ein Bündel verschiedener Maßnahmen begegnet werden. Hierzu können zum einen Kompensationsangebote für den aufgegebenen Verwaltungssitz, eine Auslagerung von Teilen der Verwaltung oder die Verknüpfung mit anderen Initiativen der Landesregierung wie dem „kommunalen Mittelstandslotsen“ gehören.

### d) Bürgernähe und Bürgerbeteiligung

- Dem bei Gebietsfusionen befürchteten Verlust an Bürgernähe im Sinne von Erreichbarkeit kann vor allem durch die Etablierung der sog. aufsuchenden Verwaltung und von mobilen Bürgerbüros entgegengewirkt werden. Unverzichtbar hierfür ist – worauf immer wieder hingewiesen wurde – eine schnellstmögliche, d. h. zum Abschluss der Gebietsreform gesicherte, flächendeckende Versorgung mit schnellen Internet-Anschlüssen auch im ländlichen Raum. Insoweit sollte überprüft werden, ob die von der Landesregierung bereits begonnenen Initiativen hierfür ausreichen. Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sollten Erreichbarkeitsstandards entwickelt werden, die von den Kommunen in Form von Leistungsversprechen umgesetzt werden können.
- Unabhängig von der noch zu untersuchenden Wirkung der vorgesehenen Verbesserungen bei der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sollte überprüft werden, ob nicht durch das Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der Vorberei-

tung der Kommunal- und Verwaltungsreform Erwartungen geweckt worden sind, die zur Einführung neuer Beteiligungsinstrumente ermutigen können.

#### e) Ausgestaltung des Reformprozesses

Wesentlich für eine Optimierung des Zielerreichungsgrades wird eine zielführende Ausgestaltung des weiteren Verfahrens der Kommunalreform sein.

- Die Anreizwirkung der sog. Fusionsprämie ist gering. Ihre Einführung sollte daher überprüft werden. Insbesondere könnte erwogen werden, die dafür vorgesehenen, ggf. aufzustockenden Mittel dafür einzusetzen, um gezielt in besonderen Problemfällen aus der Überschuldung von Fusionspartnern resultierende Hindernisse zu reduzieren.
- Eine Verlängerung des durch § 3 Abs. 4 1. KVR-GE auf den 30. 06. 2012 begrenzten Zeitraums für die Beschlussfassung über freiwillige Gemeindefusionen sollte überprüft werden. Dies würde insbesondere eine engere Verknüpfung der zweiten Stufe der Kommunalreform mit der ersten ermöglichen.
- Bei ihrer Suche nach den jeweiligen Besonderheiten Rechnung tragenden individuellen Lösungen, die von der Suche nach geeigneten Fusionspartnern bis hin zur Begleitung von Fusionsprozessen reicht, sollte das Ministerium des Innern und für Sport selbst oder unter Hinzuziehung anderer Stellen eine intensive Unterstützung anbieten.

### III. Verlagerung von Aufgaben (2. KVR-GE)

#### 1. Methodisches Vorgehen

Unter Beschränkung auf „echte“ Zuständigkeitsverlagerungen, d. h. unter Ausblendung bloßer Verfahrenserleichterungen sowie der Begründung und des Wegfalls fakultativer Zuständigkeiten, sowie unter Ausklammerung aller Aufgabenverlagerungen innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die sich auf das Ziel der Steigerung der Bürger-, Orts- und Sachnähe nur marginal auswirken werden, erfolgte eine Datenerhebung mittels teilstandardisierter Fragebögen bei den Körperschaften, die nach dem Gesetzentwurf künftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden. Auf diese Weise konnte innerhalb des relativ kurzen Untersuchungszeitraums eine Vollerhebung durchgeführt werden. Für die zu untersuchenden 32 Artikel des Gesetzentwurfs wurden insgesamt 44 unterschiedliche Fragebögen entworfen und an die jeweils betroffene Körperschaft (insgesamt 2.480 Fragebögen an 236 Körperschaften) versandt.

Die Beschränkung der Befragung auf diejenigen Körperschaften, die zukünftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden, findet ihren Grund darin, dass es für die Frage nach durch die Aufgabenverlagerung veranlassten Effizienzgewinnen maßgeblich darauf ankommt, ob die übernehmende Körperschaft selbst davon ausgeht, bereits über entsprechendes Fachwissen und Personal zu verfügen bzw. bereits für ähnli-

---

che Aufgaben zuständig zu sein. Hiervon hängt auch ab, ob eine schnelle und qualitativ hochwertige Sachbearbeitung zu erwarten ist.

Der Fragebogen enthielt folgende Fragestellungen:

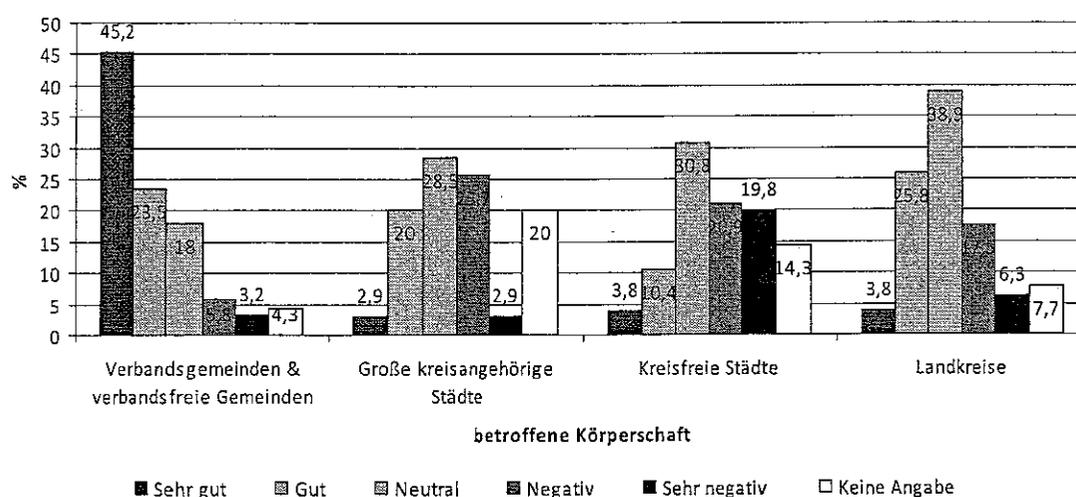
- Welche Stelle wird die neue Aufgabe wahrnehmen?
- Ist die übernehmende Körperschaft bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig? Wenn ja, für welche?
- Können die zusätzlichen Aufgaben mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden?
- Werden Qualifikationsmaßnahmen nötig?
- Welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe gehören die Mitarbeiter an, die die Aufgabe erfüllen werden?
- Wie wird die Aufgabenverlagerung generell beurteilt? Warum?
- Wird mit Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung gerechnet? Mit welchen?

## 2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

### a) Gesamteinschätzung

Obwohl moniert wird, dass der Erstellung des Katalogs zu verlagernder Zuständigkeiten keine wirkliche Aufgabenkritik vorangegangen sei, werden die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen von rund der Hälfte der Gebietskörperschaften als „gut“ und „sehr gut“ und von weniger als einem Fünftel als negativ bewertet. Allerdings unterscheidet sich das Antwortverhalten der verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften deutlich:

Abb. 4: Bewertung der Aufgabenverlagerungen



### b) Verhältnis der verlagerten zu bereits wahrgenommenen Aufgaben

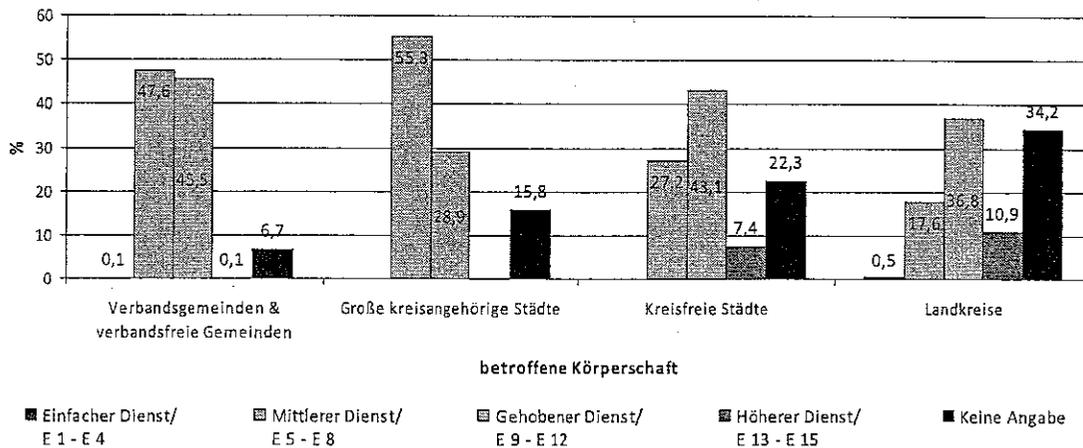
Sämtliche Gruppen von Gebietskörperschaften gehen davon aus, schon bisher für Aufgaben zuständig zu sein, die den zur Verlagerung vorgesehenen ähnlich oder gleichartig sind. Allerdings finden sich gleichwohl beträchtliche Unterschiede zwischen den Gruppen (Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden: neun Zehntel, große kreisangehörige Städte: zwei Drittel, kreisfreie Städte und Landkreise knapp über 50 %).

### c) Personal

aa) **Stellenzahl.** Weit überwiegend wird davon ausgegangen, dass durch die Aufgabenverlagerungen ein zusätzlicher Personalbedarf entstehen wird, jedoch nur von maximal einer Stelle. Ausschließlich von einigen Landkreisen und kreisfreien Städten wird teilweise ein deutlich höherer Personalbedarf erwartet, und zwar für die Aufgaben der Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten – vor allem außerhalb geschlossener Ortschaften – und wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen etc.

bb) **Qualifikation.** Die erwarteten Personalbedarfe werden schwerpunktmäßig dem mittleren Dienst / den Entgeltgruppen E 5 – E 8 und dem gehobenen Dienst / den Entgeltgruppen E 9 – E 12 zugeordnet. Lediglich seitens der Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt eine Zuordnung benötigten Personals zum höheren Dienst / zu den Entgeltgruppen E 13 – E 15.

**Abb. 5: Erwartetes Qualifikationsprofil benötigter Mitarbeiter/innen**



Die Schwerpunkte dieses erwarteten Bedarfs liegen für die Landkreise bei der Zuständigkeit für die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren, bei den kreisfreien Städten bei Zuständigkeiten im Bereich des Bodenschutzes. Ganz überwiegend wird davon ausgegangen, dass durch die Aufgabenverlagerungen Maßnahmen zur Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich werden.

#### d) Aufgabenstruktur

Die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen werden im Einzelnen sehr unterschiedlich bewertet. Die vollständige Auswertung wird im Schlussbericht erfolgen. Als signifikantes Negativbeispiel, das Hinweise auf eventuelle strukturelle Optimierungsbedarfe geben kann, kann die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB sowie wegen Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen etc. genannt werden. Sie wird von deutlich mehr als zwei Dritteln der betroffenen Gebietskörperschaften abgelehnt, während sich am anderen Ende der Skala Zuständigkeitsverlagerungen finden, die von mehr als 80 % der Betroffenen befürwortet werden. Als Gründe für die erwähnte Ablehnung der Aufgabenverlagerung wurden genannt:

- Aufgabe ist bei Polizei besser angesiedelt;
- Zuständigkeitsverlagerung umfasst nicht alle für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Befugnisse;

- 
- sehr personal- und kostenintensive Aufgabe, die nicht kostendeckend zu erledigen ist.

### **3. Erreichung der mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung**

In einer Gesamtbewertung lässt sich aus der quantitativen Erhebung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung der Schluss ziehen, dass die mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele im Wesentlichen erreicht werden können. Die überwiegende Zahl der Gebietskörperschaften steht den vorgesehenen Aufgabenverlagerungen positiv gegenüber. Allerdings bestehen zwischen den verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften beträchtliche Bewertungsunterschiede. Eine eindeutige Zuordenbarkeit dieser Haltung zu einzelnen Faktoren ließ sich bislang nicht nachweisen. Insoweit bedarf es der Durchführung ergänzender Interviews, die bislang aus Zeitgründen noch nicht möglich war. Auf der Grundlage des bisher ausgewerteten Materials liegt allerdings der Schluss zumindest nahe, dass gerade die zur Verlagerung auf Landkreise und kreisfreie Städte vorgesehenen Aufgaben sich als besonders anspruchsvoll darstellen und deshalb ein erhöhter Implementations- und Personalaufwand befürchtet wird, obwohl andere Behörden als zur Erfüllung der Aufgabe hinsichtlich der Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der übrigen Kompetenzausstattung als besser geeignet angesehen werden.

Soweit zum gegenwärtigen Untersuchungsstand möglich, lassen sich aus der Gesetzesfolgenabschätzung folgende Hinweise für eine Optimierung des Grades der Erreichbarkeit der verfolgten Ziele der Erreichung einer effektiveren und effizienteren, orts-, sach- und bürgernäheren Verwaltung unter Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen formulieren:

#### **a) Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen**

Auffallend ist der Zusammenhang zwischen der auf der Ebene der Verbandsgemeinde und verbandsfreien Gemeinden ansetzenden kommunalen Gebietsreform durch den 1. KVR-GE und der hohen Zustimmung dieser kommunalen Ebene zu den durch den 2. KVR-GE vorgesehenen Aufgabenverlagerungen. Dies legt den Schluss nahe, dass die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen auf diese Ebene von den betroffenen Gebietskörperschaften als unverzichtbares Element des Reformpakets zur Stärkung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wahr- und angenommen werden. Es sollte daher deutlich gemacht werden, dass Aufgabenverlagerungen auf Landkreise und kreisfreie Städte im Zusammenhang einer Stärkung auch dieser Ebenen, insbesondere mit der von den Landkreisen zu Recht in Anspruch genommenen Bündelungsfunktion stehen.

#### **b) Fortsetzung der Aufgabenkritik**

Dies bedingt, dass auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform die Aufgabenkritik wieder aufgenommen werden und in gleicher Weise in den Zusammenhang der Überprüfung von Gliederung und Stellung der Landkreise und kreisfreien

---

Städte gestellt werden muss wie es auf der derzeit laufenden ersten Stufe für die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erfolgt.

**c) Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe**

Insoweit sollte schon auf der ersten Stufe der Reform darauf geachtet werden, die notwendige Verknüpfung mit der zweiten Stufe im Blick zu behalten. Vorentscheidungen, die die Weiterführung der Aufgabenkritik verengen, sollten vermieden werden. Dies betrifft die Verlagerung von Aufgaben, die von den betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten als nicht zum sonstigen Aufgabenbestand passend angesehen werden, gleichzeitig aber einen hohen Implementations- und Personalaufwand erfordern. Zwar besteht keine zwingende Veranlassung, diese Aufgaben aus dem 2. KVR-GE wieder zu streichen. Jedoch könnte erwogen werden, den für die Umsetzung dieser Verlagerungen zur Verfügung stehenden Zeitraum so zu bemessen, dass der Zusammenhang mit der zweiten Reformstufe hergestellt wird.