



An den Präsidenten
des Landtages
Rheinland-Pfalz
55116 Mainz

LANDTAG
Rheinland-Pfalz

17/4060

VORLAGE

DER MINISTER

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3720
Mail: Poststelle@mdi.rlp.de
www.mdi.rlp.de

4. Dezember 2018

Mein Aktenzeichen

Ihr Schreiben vom

Telefon / Fax
06131 16-3803
06131 16-3803

Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der vergangenen Legislaturperiode wurden von der Landesregierung in Übereinstimmung mit den regierungstragenden Fraktionen und der Fraktion der CDU unter Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände umfangreiche wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Auftrag gegeben. Auch im Koalitionsvertrag zwischen SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde dieses Vorgehen bekräftigt.

Zwischenzeitlich liegen die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen vor. Als Anlage übersende ich Ihnen eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Gesamtgutachtens mit der Bitte, diese den Mitgliedern des Landtags zur Verfügung zu stellen.

In Vertretung



Günter Kern
Staatssekretär

Anlage

Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Zusammenfassung der Ergebnisse

von

Univ.-Prof. Dr. *Martin Junkernheinrich*, Technische Universität Kaiserslautern,
Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und
Umweltökonomie und

Univ.-Prof. Dr. *Jan Ziekow*, Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öf-
fentliche Verwaltung, Speyer

– als leitenden Gutachtern –

Dr. *Falk Ebinger*, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management
und Governance,

Univ.-Prof. Dr. *Sabine Kuhlmann*, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaftliche Fakultät, Professur für Politikwissenschaft, Verwaltung und
Organisation,

Univ.-Prof. Dr. *Thorsten Ingo Schmidt*, Universität Potsdam, Juristische Fakul-
tät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und

Univ.-Prof. Dr. *Annette Spellerberg*, Technische Universität Kaiserslautern,
Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Fachgebiet Stadtsoziologie

– als weiteren Gutachtern –

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|----|
| A | Reformkontext | 2 |
| B | Besonderheiten der kommunalen Ebene des Landes Rheinland-Pfalz .. | 6 |
| C | Leitbild und Leitkriterien einer Reform | 11 |
| D | Funktionale Betrachtung – Analyse von Landes- und Kommunalverwaltung sowie Kooperationslösungen | 12 |
| I | Landesverwaltung | 12 |
| 1 | Aufgabenbezogene Betrachtung | 12 |
| 2 | Strukturbezogene Analyse | 15 |
| II | Kommunalverwaltung | 21 |
| 1 | Landkreise und Kreisfreie Städte | 21 |
| 2 | Kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden | 24 |
| 3 | Ortsgemeinden | 26 |
| 4 | Strukturbezogene Analyse der Kommunalverwaltung . | 27 |
| III | Kooperationslösungen | 27 |
| 1 | Interkommunale Zusammenarbeit | 27 |
| 2 | Stadtkreismodell | 29 |
| 3 | Höherer Kommunalverband, Bezirksverband Pfalz | 29 |
| 4 | Stadt-Umland-Lösungen | 30 |
| E | Reform der Gebietsstrukturen | 32 |
| I | Rechtlicher Rahmen, allgemeine Grundsätze und Ziele der Gebietsreform | 32 |
| II | Leitkriterien für Landkreise und kreisfreie Städte | 34 |
| III | Leitkriterien für Ortsgemeinden | 41 |
| F | Räumliche Betrachtung – empirische Analyse der Landkreise und ihrer Fusionsoptionen | 43 |
| G | Politische Handlungsoptionen im Gesamtzusammenhang: Elemente eines rheinland-pfälzischen Weges | 53 |
| I | Optionale Module einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz | 53 |
| II | Reformstufen unterschiedlicher Intensität | 59 |

A Reformkontext

1. Mehr als 30 Jahre nach der letzten großen Funktional- und Gebietsreform in Rheinland-Pfalz stellte der Landtag im Jahre 2008 fest, dass die Aufgabenzuständigkeiten sowie die kommunalen Gebietsstrukturen im Rahmen einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform optimiert werden sollen. In der 15. Wahlperiode wurden zunächst auf einer 1. Stufe der Reform die Gebietsstruktur der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden verbessert sowie eine Änderung von Aufgabenzuständigkeiten mit dem Ziel einer bürger-, sach- und ortsnäheren Aufgabenerledigung vorgenommen. In ihrer Regierungserklärung vom 1. Juni 2016 kündigte die Ministerpräsidentin an, dass die nächste Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform weiterverfolgt werden solle.

2. Im Zuge der weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform wird angestrebt, die rheinland-pfälzische Verwaltung „demographiefest“ und „zukunftsfähig“ auszugestalten.¹ Mit dem zunehmend komplexeren und vielfältigeren Aufgabenbestand konnten die personellen und finanziellen Ressourcen vielfach nicht Schritt halten. Die kommunale Aufgabenerfüllung stößt an ihre Leistungsgrenzen. Insbesondere die

- mit dem demographischen Wandel in Kombination mit den siedlungsstrukturellen Entwicklungen verbundenen Herausforderungen (Alterung, Entleerung, Reurbanisierung),
- die teilweise erhebliche Veränderung der Bedeutung und des Umfangs öffentlicher Aufgaben (Komplexitätssteigerung, Aufgabenwandel),
- die Erfordernisse von Erhalt sowie Um- und Ausbau der sozialen und technischen Infrastruktur (Berücksichtigung der Alterung) und
- die für eine Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben relevanten technologischen Entwicklungen (Organisationsdruck durch Digitalisierung von Verwaltungsprozessen, E-Government)

erfordern daher auch für die Kreis- und Ortsgemeindeebene eine intensive Prüfung der Zukunftsfähigkeit des bestehenden Ortsgrößen- und Gebietszuschnitts sowie der zu erfüllenden Aufgaben.

1 PRESSEDIENST DER STAATSKANZLEI (Hrsg.) (2013): Verantwortung und Zuversicht. Manuskript der Regierungserklärung der Ministerpräsidentin Malu Dreyer vom 30.01.2013. sowie PRESSEDIENST DER STAATSKANZLEI (Hrsg.) (2016): Wir sind für alle da. Manuskript der Regierungserklärung der Ministerpräsidentin Malu Dreyer vom 01.06.2016.

3. Allgegenwärtige Reaktionen auf den Strukturwandel als Folge der veränderten Qualität und Quantität der Nachfrage sowie der Digitalisierungsprozesse finden sich in allen Lebensbereichen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung: Bankfilialen, Apotheken, Einzelhandels- oder Schulstandorte schließen, wo die Nachfrage die Tragfähigkeit in Frage stellt. Kirchengemeinden werden zusammengelegt, Kliniken fusionieren, niedergelassene Ärzte ziehen sich aus der Fläche zurück. Gerade im gemeinwohlorientierten Aufgabenfeld der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen die Anpassungsstrategien daher in einem abwägenden Aushandeln zwischen Konzentration und Bürgernähe bzw. Dezentralität sowie ggf. einem Angebot an mobilen Diensten bestehen.

4. Während in anderen Flächenländern die Anzahl der Gebietskörperschaften auf Kreisebene bereits signifikant verringert wurde, blieb dieser Schritt in Rheinland-Pfalz insbesondere für die kreisfreien Städte bisher aus. Im Rahmen der letzten rheinland-pfälzischen Funktional- und Gebietsreform (1969-1974) wurde die Anzahl der Landkreise von 39 auf 24 verringert, während die Anzahl der kreisfreien Städte (12) konstant blieb. Derzeit weist Rheinland-Pfalz im Flächenländervergleich weiterhin deutlich kleinteiligere Kommunalstrukturen auf. Über 45 Jahre nach der letzten Gebietsreform auf Kreisebene in Rheinland-Pfalz ist angesichts der veränderten soziodemographischen und fiskalischen Rahmenbedingungen erneut eine funktionale und territoriale Anpassungsstrategie angezeigt. Mit der Kommunal- und Verwaltungsreform werden somit nach den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden² alle weiteren relevanten Verwaltungsebenen einbezogen.

5. In den letzten Jahrzehnten waren die rheinland-pfälzischen Kommunalhaushalte von ausgeprägten Defiziten gekennzeichnet. Zwischen 1990 und 2016 betragen die Finanzierungssalden im Durchschnitt -319 Mio. Euro. Dies entspricht kumuliert einem Defizit von 7,66 Mrd. Euro und schlägt sich in einem im Flächenländervergleich stark überdurchschnittlichen Schuldenniveau nieder. Im Jahr 2015 erreichten die Kommunen erstmals nach 25 Jahren wieder einen Haushaltsausgleich bzw. erzielten einen leichten Überschuss von 82 Mio. Euro.

2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./FRANKENBERG, D./STEIDEL, D./BROMBERGER, A. (2012): Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz -Teil B- Gebietsoptimierungsrechnung und Entwicklung von Neugliederungsoptionen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur. Kaiserslautern. Sowie JUNKERNHEINRICH, M./FRANKENBERG, D./STEIDEL, D. (2012): Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz -Teil A- Prüfung der Ausnahmegründe von der Fusionspflicht im Rahmen der territorialen Neugliederung rheinland-pfälzischer Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur. Kaiserslautern.

Im Jahr 2016 ergab sich wieder ein leichtes Defizit von -15 Mio. Euro. Die vorläufigen Kassenergebnisse zeigen für 2017 einen deutlichen Überschuss des kameraleen Finanzierungssaldos von 432 Mio. Euro. In welchem Maße damit die hinter den Durchschnittswerten sich verbergende erhebliche Spreizung zwischen Kommunen mit Überschüssen nivelliert und selbst diejenigen Kommunen mit auch zuletzt noch hohen Defiziten den Ausgleich schaffen konnten, wird noch zu klären sein. Selbst die stärker steigenden Steuereinnahmen in konjunkturell guten Zeiten können die zurückbleibenden Einnahmen in schlechten Zeiten nicht kompensieren, um zuvor entstandene Defizite (Schulden) wieder auszugleichen (zu tilgen). Auch muss offen bleiben, ob hier ein konjunkturelles Zwischenhoch oder eine dauerhaft strukturell verbesserte fiskalische Situation vorliegt, die die Leistungsfähigkeit der Kommunen verbessert. Es gibt jedenfalls keinen Anlass, angesichts der heute sprudelnden Steuerquellen und der Entlastungen durch den Bund in den Bemühungen um eine langfristig und dauerhaft wirkende Verbesserung der Funktional- und Verwaltungsstruktur nachzulassen.

6. Das zur Vorbereitung dieser zweiten Reformstufe beauftragte umfassende wissenschaftliche Gutachten ist von einem Gutachterteam aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Verwaltungswissenschaft, Ökonomie, Soziologie und Rechtswissenschaft) in mehreren Teilgutachten bearbeitet worden, die inhaltlich aufeinander abgestimmt sind. Das Gutachten geht von dem Grundansatz einer ganzheitlichen, durch ein einheitliches Leitbild verbundenen Funktional- und Gebietsreform aus. Allerdings halten die Gutachter ebenso eine Entkoppelung von funktionaler und territorialer Reform für möglich und zeigen verschiedene Reformvarianten auf, um den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern unterschiedliche Entscheidungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Der folgende Text fasst diese Optionen zusammen.

7. Sollte für eine spätere Umsetzungsphase eine Begleitung der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform durch eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in Betracht gezogen werden, so könnte unter Auswertung empirischer Analysen und der Erkenntnisse der Beteiligungsforschung ein Beteiligungskonzept mit folgenden zentralen Formaten zugrunde gelegt werden:

- Regionalkonferenzen mit jeweils etwa 100 geladenen Teilnehmenden (zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger): Diskussion und ggf. Modifikation der in dem wissenschaftlichen Gutachten formulierten Reformoptionen, evtl. Äußerung von Präferenzen

- Ein landesweiter Reformbegleitkreis, der sich aus bei den Regionalkonferenzen delegierten Personen zusammensetzt: In Anknüpfung an die Ergebnisse der Regionalkonferenzen Begleitung der politischen Leitbilddiskussion bis hin zum Erlass eines Grundsatzgesetzes
- Lokale/regionale Reformbegleitkreise, bestehend aus Mitgliedern des landesweiten Reformbegleitkreises und weiteren, vor Ort gewonnenen „Zufallsbürgern“: Beteiligung Betroffener vor Ort in den möglicherweise neugliederungsbetroffenen Landkreisen und Kommunen.

B Besonderheiten der kommunalen Ebene des Landes Rheinland-Pfalz

8. Im Flächenländervergleich wird für Rheinland-Pfalz eine sehr kleinteilige Strukturierung der kommunalen Gebietskörperschaften sichtbar. Die Landkreise weisen mit durchschnittlich 124 950 Einwohner 36,4 % weniger Einwohner auf als die der westdeutschen Flächenländer insgesamt (vgl. *Abbildung 1*). Mehr als doppelt so große Landkreise bestehen gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Baden-Württemberg. Allein Thüringen (Ø 93 200 Ew.) weist in den Landkreisen eine geringere Durchschnittseinwohnerzahl auf als Rheinland-Pfalz. Mit durchschnittlich 87 800 Einwohnern je kreisfreier Stadt bildet Rheinland-Pfalz das Schlusslicht im Flächenländervergleich. Die in der Durchschnittsbetrachtung größten kreisfreien Städte weisen Sachsen (Ø 451 000 Ew.) sowie Nordrhein-Westfalen (Ø 327 600 Ew.) und Hessen (Ø 297 200 Ew.) auf. Das Saarland hat keine kreisfreien Städte. Darin spiegeln sich zwar auch historische Prozesse der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung wider. Zugleich haben aber auch die kommunalen Gebietsreformen diese Strukturen mitgeprägt.

9. Während die Einwohnerzahl in Rheinland-Pfalz im Zeitraum von 2000 bis 2015 insgesamt stagnierte (+0,5 %), haben die kleinsten Landkreise einen durchschnittlichen Einwohnerrückgang von -5,5 % erlebt. In der Mittelfristprognose bis 2035 ist mit einem weiteren Rückgang um -10,8 % zu rechnen (Ø RP: -5,2 %). Ein vergleichbarer demographischer Problemdruck zeigt sich für die kleineren kreisfreien Städte. Sie verloren von 2000 bis 2015 0,8 % der Einwohner; bis 2035 wird ein durchschnittlicher Rückgang von 4,9 % erwartet.

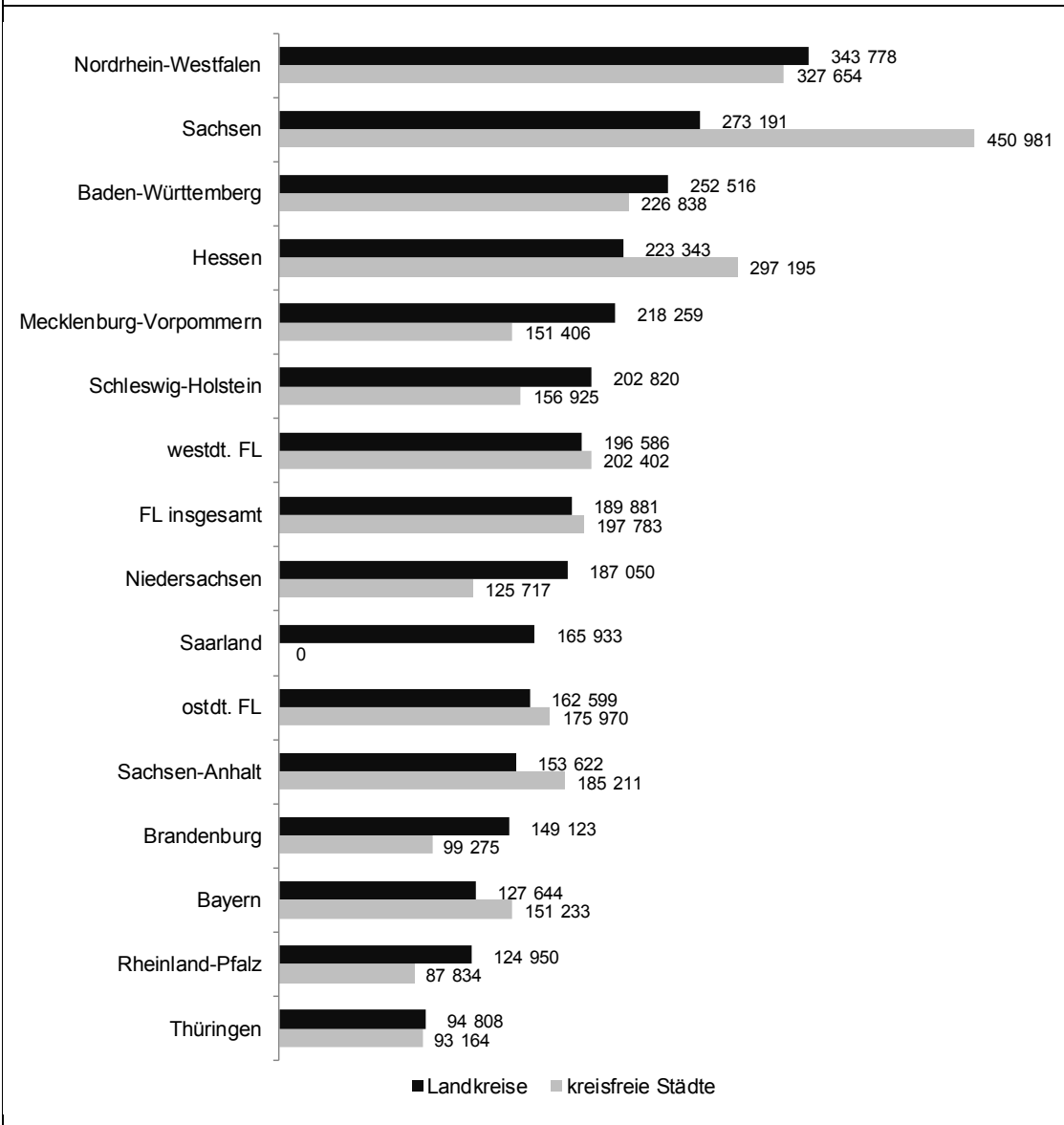
10. Bei den kreisfreien Städten treten Mainz und Trier in den letzten Jahren durch eine kontinuierliche Bevölkerungszunahme hervor. Auch Koblenz und Landau, beides Hochschulstandorte, zeigen Wachstumstendenzen. Diese Entwicklungen lassen sich neben der Bildungsmigration auf Reurbanisierungstendenzen zurückführen, ausgelöst durch die Tertiärisierung der Wirtschaft, durch die Attraktivität urbaner Lebensweisen oder Mobilitätsvorteile. Zugleich hat der Flüchtlingszustrom gerade die Städte präferiert.

11. Vor allem an der Rheinschiene lässt sich eine positive Entwicklung in Form von Schwarmstädten und Suburbanisierungsgewinnern erkennen, auch beeinflusst durch die Metropolregionen Rhein-Main und Rhein-Neckar. Im Wes-

ten wirkt sich die räumliche Nähe zu Luxemburg positiv auf die Wanderungsmuster aus. In der Mitte von Rheinland-Pfalz konzentrieren sich ländliche und strukturschwache Räume (z. B. Pfälzer Wald und Grenzlagen zu Frankreich).

Abbildung 1: Einwohnerzahl im Flächenländervergleich

Durchschnittliche Einwohneranzahl je Landkreis bzw. kreisfreier Stadt,
Stand: 31.12.2015



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

12. Die Verschiebung der Altersstruktur hin zu einer älteren Bevölkerung ist deutlich erkennbar. Während bis in die 1980er Jahre noch die Gruppe der unter 20-Jährigen die größte Gruppe innerhalb der Bevölkerung stellte, so sind es 2015 die 50 bis 65-Jährigen – die sogenannten Babyboomer. Aber auch die

Zahlen der Gruppen der 65 bis 80-Jährigen und der über 80-Jährigen steigen stetig an. Schon heute entspricht der Anteil der 70-Jährigen und Älteren (16 %) dem Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung. Die regionalisierten Bevölkerungsvorausrechnungen gehen auf Basis zurückliegender natürlicher und Wanderungsbewegungen von einer weiterhin zunehmenden räumlichen Heterogenität und wachsenden räumlichen Disparitäten aus.

13. Wie *Tabelle 1* veranschaulicht, weisen die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen hinsichtlich der Einwohnerzahlen auch innerhalb der Landesgrenzen erhebliche Größendisparitäten auf. Die größte Ortsgemeinde (Stadt Konz) weist fast dreimal so viele Einwohner auf wie die bislang kleinste Verbandsgemeinde (Alsenz-Obermoschel). Die Stadt Neuwied hat als große kreisangehörige Stadt mehr Einwohner als die Hälfte der kreisfreien Städte und fast doppelt so viele Einwohner wie die kleinste kreisfreie Stadt (Zweibrücken) und auch mehr Einwohner als der kleinste Landkreis (Vulkaneifel).

| Tabelle 1: Größendisparitäten hinsichtlich der Einwohnerzahl (31.12.2015) | | | |
|---|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| GK-Gruppe | ... mit der geringsten Einwohnerzahl | durchschnittliche Einwohnerzahl | ... mit der höchsten Einwohnerzahl |
| Kreisfreie Städte | 34 000 (Zweibrücken) | 88 000 | 210 000 (Mainz) |
| Landkreise | 60 800 (Vulkaneifel) | 125 000 | 210 500 (Mayen-Koblenz) |
| Verbandsfreie Städte und Gemeinden | 8 200 (Kirn) | 20 000 | 63 800 (Neuwied) |
| Verbandsgemeinden | 6 700 (Alsenz-Obermoschel) | 16 000 | 40 400 (Rhein-Selz) |
| Ortsgemeinden | 11 (Dierfeld/Hisel*) | 1 000 | 17 600 (Konz) |
| * Zum 1. Januar 2018 wurde die Ortsgemeinde Hisel aufgelöst und in das Gebiet der Ortsgemeinde Brimingen eingegliedert. | | | |
| Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes. | | | |

14. Auf einzelgemeindlicher Ebene stellt Rheinland-Pfalz im Flächenländervergleich hinsichtlich der Einwohnerzahl die im Durchschnitt kleinsten kreisangehörigen Gemeinden. Dies gilt insbesondere für die Ortsgemeinden: Nahezu die Hälfte (1 058) der 2 263 Ortsgemeinden hat jeweils weniger als 500 Einwohner. 645 der Ortsgemeinden (rd. 29 %) weisen sogar weniger als 300 Einwohner auf. Nur 643 Ortsgemeinden (28 %) verfügen über mehr als 1 000 Einwohner.

Unter den 100 kleinsten Gemeinden der Bundesrepublik finden sich 72 rheinland-pfälzische Ortsgemeinden, insbesondere in der Eifelregion. Mit der Ortsgemeinde Martinstein (VG Bad Sobernheim) liegt auch die flächenkleinste Gemeinde Deutschlands (0,39 km²) in Rheinland-Pfalz. Hier entfallen auf die 100 flächenkleinsten Gemeinden Deutschlands insgesamt 83 rheinland-pfälzische Ortsgemeinden.

15. Die gegenwärtige Kreisstruktur dürfte angesichts der demographischen Entwicklungstrends kaum in der Lage sein, mit ihrer regionalen Reichweite dauerhaft eine ausreichende Mindesteinwohnerzahl zu sichern, um die anspruchsvolle Aufgabenerledigung mit Fachpersonal insbesondere in den kleineren Gebietskörperschaften langfristig effizient zu gewährleisten. Dies gilt auch für das Bewerberpotenzial bei der Rekrutierung für politische Ämter. Erst recht wären die kleineren Gebietskörperschaften bei einer weiteren Verlagerung von Aufgaben und Personal von der Landes- auf die Kommunalebene überfordert. Dafür wäre eine umfassende Kreisstrukturreform die Voraussetzung, wenn diese nicht auch aus den ohnehin bestehenden Problemlagen schon sinnvoll wäre.

16. Dabei bestehen zahlreiche potenzielle Wirkungsfelder von Territorialreformen, die sich teilweise einer Operationalisierung bzw. der statistischen Messbarkeit entziehen (*vgl. Abbildung 2*). Einige Wirkungen sind stärker verwaltungsbezogen, andere stärker bürgerbezogen. Je nach Ausgestaltung sind sowohl Vorteile (z. B. Professionalisierung und Spezialisierung, Fixkostendegression) wie auch Nachteile (z. B. Verlust an Bürgernähe und größere Entfernungen) zu erwarten. Die erhofften Renditen von Reformmaßnahmen werden aber nicht sofort sichtbar werden. Die Umstellung ist zunächst mit einmaligen Anpassungskosten verbunden. In einer Umstellungsphase von vier bis sechs Jahren sollten die fiskalischen Renditen dann schrittweise wirksam werden. Der Verzicht auf eine Reform ist allerdings auch mit erheblichen Kosten verbunden: Opportunitätskosten wegen unzureichender Spezialisierung, Fixkostenzunahme etc. Auch Nicht-Handeln kostet Geld, Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit. Da all diese Effekte nach Aufgaben unterschiedlich ausfallen, ist in jedem Fall eine aufgaben- bzw. produktspezifische Analyse angezeigt gewesen und durchgeführt worden.

Abbildung 2: Zentrale Wirkungsfelder von Territorialreformen

| | Leistungs-/Qualitätseffekte („Effektivität“) | Kosteneffekte („Effizienz“) |
|-----------|--|---|
| Vorteile | <ul style="list-style-type: none"> • Professionalisierung, Spezialisierung, Vollzugssicherheit und Rechtsqualität • längere Öffnungszeiten • Internalisierung von Spill-over-Effekten (z. B. Stadt-Umland-Beziehungen, Planungs-koordination) • höhere Investitions- und Entwicklungskraft | <ul style="list-style-type: none"> • Fixkostendegression • Personalaufwand • Mindestlosgrößen • Tragfähigkeitssicherung, Demographiefestigkeit • Ressourcenbündelung (Verbundeffekte/Synergie) • technische Effizienz |
| Nachteile | <ul style="list-style-type: none"> • Verlust lokalen Wissens • Präferenzverletzungen • Verringerung der Bürgernähe • Verdrängung ehrenamtlichen Engagements • Identitätsverluste • Frustrationskosten | <ul style="list-style-type: none"> • steigende interne Koordinationskosten (Managementaufwand) • Wegekosten Verwaltung/Bürger |

Quelle: Eigene Darstellung.

17. Grundsätzlich können größere Gebietskörperschaften Aufgaben erfüllen, die die Leistungsgrenzen der bisherigen Einheiten überschreiten (etwa in Form einer Ausweitung der Leistungsangebote). Darüber hinaus ermöglichen größere Gebietseinheiten mit einer höheren Bedarfsträgeranzahl, dass Ressourcen gepoolt werden können und das Leistungsniveau in Folge der Ressourcenbündelung ausgebaut werden kann (Verwendung der Einsparungen für andere öffentliche Aufgaben bzw. zur Effektivitätssteigerung). So werden auch größere und hochwertigere Ersatzinvestitionen ermöglicht, z. B. im Bereich der sozialen Infrastruktur, wo teilweise Leistungen erst im Verbund möglich werden. Von zentraler Bedeutung ist das Argument der Rechtsqualität und Vollzugssicherheit. Kleinere Verwaltungseinheiten stoßen vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und gegenseitigen Durchdringung von EU-, Bundes- und Landesrecht oft an Grenzen. Auch die Teilnahme an (oft kompliziert ausgestalteten) Förderprogrammen setzt eine leistungsfähige Verwaltung voraus. Gleiches gilt umgekehrt für Ausschreibungsverfahren.

C Leitbild und Leitkriterien einer Reform

18. Der mit einer Gebietsreform verbundene Eingriff in den Kernbereich der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung erfordert, dass der Eingriff in den Gebietsbestand aus Gründen des öffentlichen Wohls bzw. des Gemeinwohls erfolgt. Hierbei handelt es sich um einen offenen Begriff, der durch den Gesetzgeber wertend zu konkretisieren ist. Eine Gebietsreform rechtfertigende Gemeinwohlgründe sind in jedem Fall solche Gesichtspunkte, die ihrerseits einer Stärkung der betreffenden kommunalen Ebene dienen, ohne dass dies zwingend wäre. Zu beachten ist, dass die Bezugspunkte des Gemeinwohls für eine gebietliche Neugliederung auf den verschiedenen kommunalen Ebenen unterschiedlich sind. Auf der Ebene der Ortsgemeinden wird im Blick behalten werden müssen, dass als Bezugspunkte neben der eigenen Erbringung von Verwaltungsleistungen insbesondere die identitätsstiftenden Funktionen von großer Bedeutung sind.

19. Allgemeine Ziele und Kriterien einer Gebietsreform auf den Ebenen der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. der Ortsgemeinden lassen sich den vom Landtag am 11. Dezember 2008 beschlossenen „Grundlagen und Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ entnehmen. Das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) selbst entfaltet hingegen keine Wirkung für ein Leitbild und Leitkriterien auf weiteren Reformstufen. Eine formelle rechtliche Bindung des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers an die genannten Leitkriterien besteht damit zwar nicht. Jedoch wird ein erhöhter Begründungs- und Rechtfertigungsbedarf bestehen, wenn auf der zweiten Stufe einer als – wenn auch zeitlich gestreckte – Einheit angelegten Kommunal- und Verwaltungsreform die vom Landtag beschlossenen Grundlagen und die Ziele maßgeblich geändert würden.

20. Als Leitbild der kommunalen Struktur in Rheinland-Pfalz wird zugrunde gelegt, dass jede kommunale Gebietskörperschaft so leistungsfähig sein soll, dass sie in der Lage ist, ihre Kernaufgaben selbstständig zu erfüllen:

- Die einzelnen Gebietskörperschaften sollten dabei für den Erhalt und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ein substantielles Portfolio von eigenständigen Aufgaben- und Politikfeldern aufweisen.
- Zu diesem Zweck sollen sie über eine ausreichende Finanz- und Verwaltungskraft verfügen, um auch zukünftig die eigenen und die übertragenen Aufgaben fachlich fundiert und wirtschaftlich wahrzunehmen.

D Funktionale Betrachtung – Analyse von Landes- und Kommunalverwaltung sowie Kooperationslösungen

21. Die Strukturen der Kommunal- und Landesverwaltungen sind ebenso wie die Aufgabenzuweisungen innerhalb diesen Strukturen historisch gewachsen. Sie wurden durch vielfältige Einflussfaktoren geprägt und spiegeln die zur Zeit ihrer Schaffung bestehenden Interessen, Lösungsansätze und Notwendigkeiten. Die aufgabenbezogene Analyse soll diese überkommenen Strukturen hinterfragen, Alternativen auch mit Blick auf andere Länder aufzeigen und Vorschläge zur Optimierung der Aufgabenzuordnung entwickeln. Aus diesen Vorschlägen zur Optimierung könnte der Gesetzgeber eine *Funktionalreform* (Zuständigkeitsreform) entwickeln, die eine Neuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den bestehenden Verwaltungseinheiten vornimmt.

22. Wie eine kommunale Gebietsreform auch ohne Änderung der Aufgabenzuordnung durchgeführt werden kann, um die Effektivität der Erfüllung den Kommunen bereits übertragener Aufgaben zu verbessern, ist umgekehrt ebenso eine Funktionalreform ohne eine Gebietsreform denkbar, wenn z. B. Aufgaben von der kommunalen auf die staatliche Ebene übertragen werden sollen oder die Leistungsfähigkeit der Kommunen in ihrer derzeitigen Größe für eine effektive Wahrnehmung auch zusätzlich zu übertragender Aufgaben ausreicht. Beides ist grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Es würde allerdings der isolierten Durchführung einer Funktionalreform ohne eine zumindest geplante Kommunalreform entgegenstehen, wenn die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen von den vorhandenen kommunalen Gebietskörperschaften offensichtlich nicht bewältigt werden können.

I Landesverwaltung

1 Aufgabenbezogene Betrachtung

23. Im Zuge der aufgabenbezogenen Betrachtung wurden auf Landesebene aus den über 2 400 von den Landesministerien gemeldeten Einzelaufgaben zusammenhängende Aufgabencluster gebildet, die aufgrund ihrer inhaltlichen Zusammenhänge sinnvoller Weise nur gemeinsam betrachtet werden können. Aus diesen Clustern wurden anhand einer Auswahlmethodik die 48 hinsichtlich des aufgewendeten Personals (Vollzeitäquivalente) gewichtigsten Cluster ausge-

wählt und einer Grundprüfung unterzogen. Ausgehend vom grundsätzlichen Reformpotenzial wurden 30 Cluster bestimmt, die einer detaillierten Prüfung unterzogen wurden. Diese detaillierte qualitative Analyse orientierte sich an einem Prüfschema, das ausgehend von den drei Performanzdimensionen Effektivität/Funktionalität, Effizienz und Legitimität insgesamt 17 Performanzaspekte erfasste und abprüfte (vgl. *Abbildung 3*).

| Abbildung 3: Performanzdimensionen und Konzeptspezifikation zur Prüfung des Optimierungspotenzials | | |
|---|-----------------------|------------------------|
| Effektivität/ Funktionalität | Effizienz | Legitimität |
| Professionelle Qualität | Einsparungen | Politische Steuerung |
| Komplexität | Skaleneffekte | Demokratische Qualität |
| Spezialisierungsgrad | Verbundeffekte | Teilhabe |
| Homogenität | Transformationskosten | Transparenz |
| Koordination | | Regionale Identität |
| Bürger-/Ortsnähe | | Realisierbarkeit |
| Kundenorientierung | | |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | |

24. Anhand dieser Analyse wurde die potenzielle Überführbarkeit der betrachteten Aufgabencluster in alternative Vollzugsmodelle diskutiert. Die hierbei einbezogenen Grundmodelle (vgl. *Abbildung 4* mit Modellen für die Analyse der auf Landesebene wie auf kommunaler Ebene vollzogenen Aufgaben) wurden dabei bei Bedarf angepasst oder ergänzt, aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Frage kommende Optionen wurden im Einzelfall ausgeschlossen, um die Übersichtlichkeit der Darstellung zu wahren. Die geprüften, potenziell möglichen Reformoptionen wurden hinsichtlich der aus Sicht der Gutachter ihrer Reformpotenziale, also dahingehend, inwiefern sie von den Gutachtern zur Umsetzung empfohlen werden, gereiht.

| Abbildung 4: Organisatorische Modelle für die abschließende Bewertung der Reformoptionen in Landesanalyse und Kommunalanalyse | |
|--|--|
| Landesanalyse (mittlerer Orientierungswert) | Kommunalanalyse |
| Kommunalisierung 100 000 EW Kommunalisierung 150 000 EW | Ortsgemeinden, verbandsangehörige Städte Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte |
| Kommunalisierung 250 000 EW Kommunalisierung 350 000 EW | Landkreise, kreisfreie Städte Landkreise, kreisfreie Städte |
| Untere Landesbehörde als Sonder- oder Sammelbehörde Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen | Hochzoning auf die staatliche Ebene (oder äquivalent leistungsfähige Einheiten) |
| Quelle: Eigene Darstellung. | |

25. Als Befunde dieser aufgabenbezogenen Analyse lassen sich die folgenden wesentlichen Ergebnisse zusammenfassen:

1. Die Detailanalyse resultierte häufig in der Empfehlung der Beibehaltung des organisationalen Status quo. Dies ist einerseits dem Ansatz der Analyse geschuldet, welche nicht wie bei vergleichbaren Gutachten üblich eine Vorauswahl der betrachteten Aufgaben bspw. hinsichtlich einer potenziellen Optimierbarkeit vornehmen, sondern explizit eine im ersten Schritt alle Aufgaben einbeziehende Betrachtung vornehmen sollte. Darüber hinaus spiegelt dieser Befund die permanente, von innen und außen getriebene Optimierung des Verwaltungsapparates. Diese führte jedoch vielfach zu einem – im Rahmen des rechtlich, technisch und wirtschaftlich Möglichen – „optimierten“ Vollzug.
2. Die Prüfung der Kommunalisierbarkeit von Aufgaben entsprechend der in *Abbildung 3* dargestellten Reformmodelle der kommunalen Ebene förderte nur sehr wenige empfehlenswerte Reformoptionen zu Tage. Die staatlichen Behörden sind im Regelfall sehr stark örtlich gebündelt – maximal fünf bis sechs Standorte – und mit sehr überschaubarem Personalbesatz ausgestattet. Selbst im sehr stark konsolidierenden Modell mit Landkreisen ab 250 000 Einwohnern oder in Kooperationsmodellen mit einer analogen Verwaltungskraft ist offensichtlich, dass die staatlichen

Vollzugseinheiten in einem Maße fragmentiert werden müssten, dass die Effektivität und Effizienz des Vollzugs deutlich abnehmen würde. Entsprechend wird auch das im Gutachten diskutierte Modell einer Überführung der Landesverwaltung in eine zweistufige Struktur aufgrund einer negativen Gesamtbewertung hier nicht vorgestellt.

3. Viele der vorgeschlagenen empfehlenswerten Reformoptionen zielen angesichts der in den obigen Punkten genannten Befunde auf strategische Grundsatzentscheidungen zur Veränderung der Gesamtstruktur der Landesverwaltung ab – bspw. der Weiterentwicklung der Mittelinstanz oder der gesamten umwelt- oder landwirtschaftsbezogenen Verwaltung. Sie adressieren insofern keine akuten Vollzugsdefizite, sondern zielen auf die Eröffnung von Entwicklungspotenzialen ab, um Beschränkungen der gegebenen Strukturen zu überwinden und zukünftige, absehbare Herausforderungen bspw. aufgrund des weiteren Personalabbaus und der Überalterung der Beschäftigten, des weiteren Anwachsens der inhaltlichen Komplexität der Rechtsfelder oder des steigenden Investitionsbedarfs aufgrund von Technisierung und Digitalisierung besser und kostengünstiger bewältigen zu können.

2 Strukturbezogene Analyse

26. In die Entwicklung eines belastbaren Reformmodells der Landesverwaltung sollten zwei Grundsatzentscheidungen einfließen: Erstens, inwiefern Kreisgebietsreformen oder alternative Modelle territorialer Konsolidierung (höhere Kommunalverbände, interkommunale Kooperation, funktionale Vor-Ort-Lösungen) auf der Kreisebene umgesetzt werden sollen. Dies ist entscheidend für die Möglichkeit zur Verlagerung von Aufgaben von der Landes- auf die Kommunalebene und damit für die (noch) erforderlichen staatlichen Strukturen. Zweitens muss eine Entscheidung über das zukünftige Ausmaß an Bündelung landesstaatlicher Verwaltungsaufgaben (einschließlich der Diskussion über die Zukunft der Mittelinstanz) getroffen werden, da dies wesentlich für die zu erwartenden Effekte der jeweiligen Modelle ist.

27. Zunächst ist festzuhalten, dass die Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz im Bundesländervergleich als durchaus fortgeschritten hinsichtlich struktureller

Reformen gelten kann. Es erfolgte in den vergangenen beiden Jahrzehnten bereits eine deutliche Konsolidierung der staatlichen Kernverwaltung, die sich auch sinnvoll an Prozessen und Kundeninteressen orientierte. Insofern besteht aus funktionaler Perspektive kein hoher Reformdruck, der Umstrukturierungen unabweisbar erscheinen ließe. Dennoch kann der eingeschlagene Reformweg weiterverfolgt werden, um auch den bereits absehbaren Veränderungen in Rahmenbedingungen und Ansprüchen gerecht zu werden. Aus einer strukturbezogenen Analyse der Landesverwaltung können eine Reihe von grundsätzlichen Reformoptionen angedacht werden. Diese beziehen sich (a) auf eine Weiterentwicklung der Mittelinstanz, (b) auf eine Weiterentwicklung der umweltbezogenen Behörden der Landesverwaltung, (c) auf eine Weiterentwicklung der Verwaltung der Aufgaben des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung. Selbstverständlich sind diese Reformansätze miteinander kompatibel oder bauen aufeinander auf und können hier genannte Einzelmaßnahmen auch losgelöst von den Gesamtkonzepten sinnvoll umgesetzt werden.

a) Entwicklung der Mittelinstanz

28. Auf der Ebene der Landesverwaltung mit mittelinstantzlichen Funktionen (SGDen, ADD) hat sich die derzeitige Struktur der Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich bewährt. Durchgreifende Strukturveränderungen sind daher nicht erforderlich. Gleichwohl sind als Handlungsoptionen für eine Verwaltungsreformpolitik in Fortführung der bereits erfolgten funktionalen Konsolidierung weitere sektorale Aufgabenumschichtungen und funktionale Bündelungen denkbar. Diese Modelle werden im Folgenden vorgestellt.

Konsolidiertes Direktionsmodell

29. Ziel dieses Modells wäre die grundsätzliche Beibehaltung der gegebenen regional-funktionalen Gliederung der Landesverwaltung auf der Mittelinstanzebene. Dieses Modell basiert auf einer Trennung der beiden wenig verflochtenen Zuständigkeiten einerseits im Bereich Kommunales, Schulen und Dienstleistungen in der ADD sowie im Wirtschafts- und Umweltbereich in den SGDen andererseits. Vorteile dieses Modells sind, dass die SGDen mit ihren Außenstellen die notwendige Ortsnähe für ihre vollzugsorientierten Aufgaben gewährleisten und lediglich die tatsächlich miteinander verflochtenen Aufgaben regio-

nal bündeln, während die ADD die Realisierung der größtmöglichen Skalenerträge im Vollzug nicht zwingend ortsnah zu erbringender Aufgaben sicherstellt. Die weitere Konsolidierung der Landesverwaltung wäre in diesem Modell neben punktuellen Entflechtungen insbesondere durch die Integration ausgewählter Sonderbehörden und somit die der vollständigen Umsetzung des Modells der „konzentrierten Dreistufigkeit“ möglich.

Konzentriertes Direktionsmodell

30. Unbeschadet der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung im Bundesländervergleich, sind in einigen Ländern eine zunehmende institutionelle Konsolidierung der Landesverwaltung und weitere Behördenreduktion zu erkennen. Dies betrifft die generelle Ausgestaltung der Mittelinstanzen mit einem, vor allem in Ostdeutschland zu beobachtenden, Trend hin zu landesweit zuständigen Bündelungsbehörden wie Landesverwaltungsämtern bzw. Landesdirektionen. Hinsichtlich des Größenzuschnitts wäre eine einzige bündelnde Verwaltungseinheit für Rheinland-Pfalz – auch als Langfristziel – denkbar und im Ländervergleich keinesfalls besonders groß.

31. Aus Sicht der Verwaltungseffizienz sind in Folge der konsequenten Konzentration mittelinstantzlicher Funktionen gewisse (nicht zu überschätzende) Skaleneffekte in den Overheads, sowie Einsparungen im Verwaltungsaufwand zu erwarten. Die wesentlichen Vorteile liegen jedoch in der Möglichkeit einer erleichterten, dann innerbehördlichen Koordination sowie der – zumindest potenziell – höheren Mobilität im Personaleinsatz über den gesamten Behördenverbund hinweg. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Schnittstellen zwischen jenen Bereichen der ADD, die mit Bewilligungen für andernorts geführte Verfahren befasst sind, und den Verfahrensträgern reduziert werden können. Durch die Zusammenführung fachverwandter und/oder abstimmungsintensiver Aufgaben können diese effektiver erledigt werden, was letztlich positive Auswirkungen auf die fachliche Qualität und den Zielerreichungsgrad der Aufgabenerfüllung haben könnte.

32. Institutionell wäre eine Integration der beiden Behördentypen SGD und ADD als (teils dislozierte) Abteilungen einer Gesamtbehörde denkbar. Durch entsprechende Standortregelungen wären die Repräsentanz der Direktion in den verschiedenen Landesteilen, die räumliche Erreichbarkeit und die Bürger-

nähe gewahrt. Allerdings sind die in einem solchen Modell drohenden Reibungsverluste der Steuerung nicht zu unterschätzen, so dass der durch Konzentration erzielte Vorteil gering wäre.

b) Reform der Umweltverwaltung

33. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen im Umweltbereich erscheint hier eine strukturelle Lösung sinnvoll, die die Kapazitäten im Umweltbereich einerseits bündelt, dabei aber auch eine klare Trennung zwischen aufsichts- und vollzugsorientierten Tätigkeiten und grundlagenorientierten und analytischen Tätigkeiten gewährleistet. Hierzu werden drei aufeinander aufbauende, prinzipiell aber unabhängig voneinander umsetzbare Schritte vorgeschlagen.

Landesweite Struktur- und Genehmigungsdirektion

34. Durch eine formale Zusammenfassung der beiden SGDen zu einer Genehmigungsdirektion könnten ohne weitere Transformationskosten zukünftig und bedarfsabhängig Personal und Wissen ausgetauscht, spezifische, eine hohe Fachkompetenz erfordernde, aber nur vergleichsweise selten anfallende Aufgaben leichter konzentriert („Vor-Ort-Wahrnehmung“) sowie die Bildung und Nutzung von Kompetenzzentren erleichtert werden. Die Disposition im Personaleinsatz würde generell, aber insbesondere in Krisenfällen oder bei aufwändigen Verfahren erleichtert. Gleichzeitig blieben die Standorte und damit die Ortsnähe der vollziehenden Verwaltung erhalten, so dass auch zukünftig eine schnelle und ortskundige Betreuung der Unternehmen und Vorhaben gewährleistet ist. Die inhaltliche Ausgestaltung der Transformation und Neuordnung sollte der Behörde überlassen bleiben und zur Vermeidung von Kosten und Belastungen für die Belegschaft sukzessive erfolgen. Diese flexibel an die Anforderungen der jeweiligen Aufgaben anpassbare Struktur wäre ein konsequenter Schritt zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der technischen Fachverwaltungen.

Integrierte Umwelt- und Genehmigungsdirektion

35. Eine weitergehende Konzentration würde die SGDen und das Landesamt für Umwelt (LfU) als landesweit zuständige Struktur- und Genehmigungsdirektion umfassen. Durch die Zusammenführung könnte ein tatsächliches kon-

zentriertes Kompetenzzentrum für Gewerbeaufsicht und Umwelt gebildet werden. Nachteile wären neben Transformationskosten ggf. der Übergang der Dienstaufsicht auf das Innenministerium, was aus Sicht der Umwelt- und Sozialverwaltung möglicherweise eine Abschwächung der Sachwalterschaft von Umwelt- und Arbeitnehmerinteressen bedeuten könnte. Hier sind rechtlich-institutionelle Lösungen zu entwickeln. Nicht in die Fusion einbezogen und im gleichen Schritt ausgegliedert werden sollten die vielfältigen Labor- und Analysekapazitäten, die in SGDen und LfU, jedoch auch in weiteren Verwaltungseinheiten angelagert sind, sowie ggf. weitere Unterstützungsaufgaben, die ebenfalls in das neu ausgerichtete Landesumweltamt (LUA) integriert werden könnten.

Integrierte Analytik und Laborwesen

36. Verzahnt, aber als dritter Schritt nicht untrennbar verbunden mit den grundsätzlichen Überlegungen zur Neuordnung im Umweltbereich ist eine Neuordnung im Bereich des Laborwesens in Rheinland-Pfalz. In der Gesamtschau sind hier mit Landesuntersuchungsamt (LUA), Landesamt für Umwelt (LfU), Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalt des Bezirksverband Pfalz (LUFA), SGDen mit kleineren Wasserlaboren und Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) mit mehreren Diagnoselaboren deutliche Überschneidungen erkennbar. Diese zahlreichen Akteure implizieren zwar aufgrund klarer Zuständigkeiten keine inhaltlichen Abgrenzungsprobleme. Eine Umgliederung und Zusammenfassung mit Fokus auf die analytischen Prozesse bietet hier aber beträchtliches Synergiepotenzial.

37. Entsprechend wird die Zusammenfassung der von Doppelungen oder Prozessbrüchen gekennzeichneten Teile der Umweltanalytik (insb. mit Wasserbezug; LfU Ref. 65 und 66), der Veterinärmedizin, der landwirtschaftsbezogenen Untersuchungen (einschließlich Saatgut; LUFA) und Lebensmittel (ohne Wein und Honig; DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück) empfohlen. Aufgrund der hohen Schnittmengen in der Analytik und Geräteausstattung insb. zwischen LUA, LfU und LUFA können damit Doppelungen in der Analytikausstattung vermieden und eine zusammenhängende Überwachung (Saatgut- und Futtermitteluntersuchung, Tiergesundheit, Lebensmittelsicherheit) und eine medienübergreifende Identifikation von Verschmutzungsquellen sichergestellt werden. Institutionell wird eine Zusammenführung der Kompetenzen beim *LUA* bzw. dessen Weiterentwicklung zu einem *Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz* empfohlen.

c) Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV)

38. Insbesondere aufgrund der aktuellen Diskussion zur Neuordnung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe infolge des neuen Bundesteilhabegesetzes (BTHG) ist die Sozial- und Versorgungsverwaltung in Rheinland-Pfalz und damit auch das LSJV Gegenstand von Überlegungen zu organisatorischen Optimierungen. Im vorliegenden Gutachten wurden dabei die folgenden Optionen diskutiert: aufgabenspezifische Optimierungen im Status Quo, verschiedene Optionen der Kommunalisierung sowie eine weitere Bündelung der Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich. Eine Kommunalisierung auf alle Landkreise wird für die große Mehrheit der LSJV-Aufgaben nicht empfohlen. Die Gründe hierfür liegen in der Kleinteiligkeit vieler Aufgaben (z. B. Arzneimittelwesen), aber auch in Spezialisierungsanforderungen bzw. daraus resultierender Bündelungsnotwendigkeit sowie nicht zuletzt in der Aufsichtslogik einiger Aufgaben, bei denen im Fall einer Kommunalisierung die Befürchtung unzulässiger Interessensüberschneidungen, z. B. zwischen der Aufsichtsfunktion und wirtschaftlichen Interessen der Kommune, besteht. Alternative Modelle wie „Vor-Ort-Lösungen“ (Aufgabenwahrnehmung durch einige geographisch und kapazitär geeignete Landkreise) oder Höhere Kommunalverbände sind teilweise dazu geeignet, diesbezüglich Abhilfe zu schaffen. Allerdings würde insbesondere die flächendeckende Einführung solcher Lösungen wesentlichen Organisationsprinzipien, wie Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung, Transparenz von Zuständigkeiten und Verantwortungsstrukturen entgegenstehen. Aufgabenbezogene Optimierungen des Status Quo, wie z. B. der Verzicht auf eine ortsverteilte Wahrnehmung bestimmter Aufgaben, können jedoch ohne größere Transformationskosten und Negativeffekte realisiert und daher empfohlen werden. Eine weitere Konsolidierung der Sozial- und Versorgungsverwaltung in Richtung noch stärker bündelnder Oberbehörden (etwa Landesdirektion) würde dem bisherigen Reformansatz in Rheinland-Pfalz entsprechen (z. B. Eingliederung der Ämter für Soziale Angelegenheiten 2012). Vor diesem Hintergrund empfehlen die Gutachter bei der Reform der Sozial- und Versorgungsverwaltung die Umsetzung der folgenden Leitsätze:

1. Finanzierung und Entscheidungsverantwortung sollten zumindest überwiegend in einer Hand liegen. Entkopplungen führen nach den Erfahrungen in anderen Ländern zu kostentreibenden Konstellationen.
2. Die öffentliche Trägerschaft muss kapazitativ und hinsichtlich ihrer Durchsetzungsfähigkeit (d. h. politische Rückendeckung) in der Lage

sein, örtliche und überörtliche Bedarfsplanungen zu entwickeln und die Angebotsentwicklung der freien Träger effektiv in die gewünschte Richtung zu steuern. Geschieht dies nicht, sind kostentreibende Überkapazitäten zu befürchten, während ggf. kostendämpfende Angebotsmodelle unterentwickelt bleiben.

3. Bewilligende Behörden sollten auf die notwendigen fachlich-medizinischen Kapazitäten zurückgreifen können und auch im Regelfall zurückgreifen, um eine individuell angemessene Versorgung zu gewährleisten. Die häufig anzutreffende Struktur einer Entkopplung von fachlicher Empfehlung und Bewilligung sollte nur in begründeten Fällen erfolgen.
4. Eine gut implementierte Fallbetreuung (Case Management) kann hier die Leistungsqualität und Zufriedenheit der Adressaten erhöhen und gleichzeitig durch passgenaue Leistungen die Ausgaben senken. Hier ist auch durch ein Controlling sicher zu stellen, dass sich die Teilhabe in eine positive Richtung entwickelt. Ggf. ist auf eine Angebotsentwicklung der Freien Träger hinzuwirken.
5. Gerichtlich bestätigte Ansprüche von Leistungsempfängern sollten landesweite Präcedenzwirkung entfalten, um auch die Interessen von artikulierungsschwächeren Adressaten(gruppen) zu sichern.

II Kommunalverwaltung

1 Landkreise und Kreisfreie Städte

39. Im Zuge einer explorativen Analyse zu den funktionalen Herausforderungen von territorialer Kleinteiligkeit und geringen Einwohnerzahlen konnte gezeigt werden, dass sowohl in Landkreisen wie in kreisfreien Städten die Zahl der „kritisch“ ausgestatteten Produktgruppen über die untersuchte (sehr überschaubare) Größenspanne stark zurückgeht. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass territoriale Mindestgrößen dazu beitragen können, solche Verwaltungseinheiten zu etablieren, die personell stärker besetzt und damit potenziell robuster sind, was Risiken im Vollzug reduzieren und die Effektivität der Aufgabenerledigung steigern kann. Erst durch die Erreichung einer Mindestgröße der vollziehenden Einheiten kann überhaupt arbeitsteilig gearbeitet werden, da nicht alle

Mitarbeitenden im Falle von Urlauben, Krankheiten oder sonstigen Personalengpässen sämtliche innerhalb einer Produktgruppe anfallenden Aufgaben bearbeiten müssen. Dies ist angesichts der sehr hohen und permanent steigenden Komplexität der einzelnen Regelungsfelder notwendig, um überhaupt verlässlich die dauerhaft zu fordernde Qualität im Vollzug sicher zu stellen.

40. Für die Trägerschaft von Schulen bzw. die äußeren Schulangelegenheiten bei Realschulen, Gymnasien, Berufsbildenden Schulen, Förderschulen, Schulzentren, Integrierten Gesamtschulen (mit Ausnahme der Grundschulen) zeigt die Analyse, dass keine Anhaltspunkte für positive Effekte einer Hochzonung auf die Landesverwaltung vorliegen. Eine Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinde würde aufgrund der Varianzen zwischen den Verbandsgemeinden bezüglich Bevölkerung, Fläche und Wirtschaftskraft einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene der Verbandsgemeinden und der großen kreisangehörigen Städte entgegenstehen. Da eine weitere Konsolidierung der Territorialstruktur der Verbandsgemeinden mittelfristig ausgeschlossen ist, wird daher im Sinne einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung empfohlen, die Trägerschaft für Schulen konsequent bei den Landkreisen anzusiedeln, was etwa bei den Förderschulen eine Hochzonung der bei den Verbandsgemeinden verbliebenen Förderschulen auf die Landkreise impliziert. Für die Verlagerung der Aufgaben von Verbandsgemeinden ist verfassungsrechtlich zu beachten, dass diesen lediglich ein Mindestinhalt als Aufgabenportfolio zur eigenständigen Wahrnehmung als Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben muss. Diese Grenze würde durch die vorstehende Aufgabenzuweisung nicht überschritten.

41. Bei den sonstigen Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird von einer Dezentralisierung auf die Verbandsgemeindeebene und die großen kreisangehörigen Städte bei Beibehaltung der gegebenen Gebietsstrukturen abgeraten. Eine Beibehaltung der Bündelung mit den sonstigen Jugendamtsstrukturen wird empfohlen. Die erforderliche Bürger- und Ortsnähe kann gewährleistet werden, indem in Städten ab ca. 50 000 Einwohnern dezentrale Organisationsformen wie Außenstellen des Jugendamtes oder Sozialraumzentren vorgehalten werden.

42. Im Bereich der Bau- und Grundstücksordnung wird eine vollumfassende Übertragung an den kreisangehörigen Raum unter Aspekten der Sicherstellung der fachlichen Kompetenz und unter Aspekten der Fallzahlen für einen wirtschaftlichen Vollzug nicht empfohlen. Stattdessen sollte die Praxis fortgeführt

werden, flexible Organisationslösungen zu ermöglichen. Im Grundsatz ist die Organisation im Kreis mit teilweise flexibler Delegation basierend auf einer Mindesteinwohnerzahl von 25 000 ein guter Kompromiss zwischen Größe und Ortsnähe, der aus funktionaler Perspektive auch für andere übertragene wie auch eigene Aufgaben der Verbandsgemeinden angewendet werden könnte.

43. Auch im Aufgabenbereich Land- und Forstwirtschaft, Weinbau wird eine Dezentralisierung auf den kreisangehörigen Raum nicht empfohlen. Allerdings bietet sich der Abbau von Doppelstrukturen an, indem die Übertragung der Aufgaben aus der Zuständigkeit der Landkreise auf das DLR Mosel (bzw. eine potenzielle Nachfolgestruktur), das eine bereits bestehende Außenstellenstruktur nutzt, erfolgt, um neben der Konzentration von Expertise schlagkräftigere und flexiblere Einheiten zu schaffen.

44. Da in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Vollzug der Aufgaben Naturschutz und Landschaftspflege, Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen/Gewässerschutz und Umweltschutzmaßnahmen teilweise Beschäftigtenzahlen im niedrigen einstelligen Bereich zu finden sind und außerdem teils für Routineaufgaben Vollzugsdefizite berichtet werden, wird eine weitere Dezentralisierung nicht empfohlen. Ebenso wenig wird eine Hochzoning der Aufgaben in die Landesverwaltung empfohlen. Zielsetzung sollte sein, auf der Kreisebene zu größeren und damit schlagkräftigeren Einheiten zu kommen.

45. Die Aufgabenbereiche der Sonstigen sozialen Hilfen und Leistungen, der Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen können aufgrund ihres direkten Bezugs zu den Menschen vor Ort, nicht für eine Hochzoning in die Landesverwaltung (etwa das LSJV) empfohlen werden. Auch eine weitere Dezentralisierung auf die Verbandsgemeinden ist mit Blick auf die entstehenden Teamgrößen nicht sinnvoll. Daher ist insgesamt ein Beibehalten des derzeitigen Vollzugsmodells zu empfehlen, was einzelne Optimierungen insbesondere durch IKZ oder andere Unterstützungsansätze in Teilbereichen nicht ausschließt.

46. Auch bei den Ordnungsangelegenheiten wird die Beibehaltung des Status quo – mit Ausnahme der Abschiebeanträge, die wie in Hessen zentral durch eine staatliche Einheit vorbereitet werden sollten – als sinnvollste Lösung eingeschätzt, da dieser eine gute Kombination aus einem gewissen Maß an Ortsnähe und notwendigen Teamgrößen sichert. Darüber hinaus ist die Bündelung von Aufgaben des Ordnungswesens sinnvoll, da die Aufgaben einen relativ klar zuordenbaren regionalen Fokus haben. Der Status quo der Kreiszuständigkeit

stellt auch bei den Verkehrsangelegenheiten eine sinnvolle organisatorische Lösung dar, wobei eine weitergehende Vollzugsdezentralisierung im Bereich der kundenintensiven Aufgaben der Fahrerlaubnisse und der Zulassungen sinnvoll erscheint und die Ansiedlung dieser Aufgaben bei den Verbandsgemeinden die Bürgerfreundlichkeit und die Ortsnähe verbessern könnte. Vor diesem Hintergrund könnten eine dezentralisierte Kooperationslösung im Sinne einer Aufgabenverlagerung der Kfz-Zulassungsstellen als Front-/Backoffice-Lösung auf alle Verbandsgemeinden und einer „Miterledigung“ der Bearbeitung der Fahrerlaubnisse und Zulassungen überprüft werden.

47. Die aktuelle Aufgabenanlagerung im Bereich des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung ist als funktional zu bewerten, wenngleich Optimierungspotenziale bestehen und insbesondere durch eine Konsolidierung der Kreisstrukturen die Leistungsfähigkeit – speziell bei Krisenfällen, sowie die vertikale Koordinationsfähigkeit (mit dem LUA) verbessert werden könnte, womit dieser Aufgabenbereich „zukunfts-fester“ gestaltet würde. Alternativ käme ein Zweckverband in Frage, der aber aufgrund von mehr Schnittstellen und Transaktionskosten eine weniger gute Effektivitäts- und Effizienzbilanz erwarten lässt.

2 Kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden

48. Angesichts der fragmentierten Territorialstruktur und der Anzahl von Ortsgemeinden, die die Anzahl der Grundschulen in Rheinland-Pfalz überschreitet, kann eine vollständige Dezentralisierung der Trägerschaft von Grundschulen auf die Ebene der Ortsgemeinden nur nach einer umfassenden Konsolidierung der Territorialstruktur der Ortsgemeinden empfohlen werden. Andernfalls wird mit Blick auf die gebotene landesweit einheitliche und transparente Aufgabenwahrnehmung empfohlen, die Trägerschaft für Grundschulen vollständig auf der Ebene der Verbandsgemeinden anzusiedeln. Eine Hochzonung auf die Ebene der Landkreise ist aus Gutachtersicht nicht notwendig, da die Verbandsgemeinden für die Aufgabenwahrnehmung hinreichend leistungsfähig sind und zudem ein höheres Maß an lokaler Identität sicherstellen können. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zu beachten, dass eine generelle Verlagerung der Trägerschaft weg von den Ortsgemeinden nicht mit einer erhofften Effektivitätssteigerung allein gerechtfertigt werden kann. Erstreckt sich das Einzugsgebiet bzw.

der Schulbezirk einer Grundschule hingegen über eine Ortsgemeinde hinaus, so wird der Kreis der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft überschritten.

49. Der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen durch die Verbandsgemeinden stellt in allen untersuchten Performanzdimensionen die bestmögliche Option dar. Weder eine Dezentralisierung auf die Ortsgemeinden (Leistungsüberforderung, Opportunismus) noch die Hochzoningung auf die Landkreise (zu große Gebietseinheiten, geringe Bürgernähe, Intransparenz, verfassungsrechtliche Bedenken) bieten hier realistische Alternativen.

50. Die aktuelle Aufgabenanlagerung des Brandschutzes und der technischen Hilfe sowie des Baus und der Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen bei den Verbandsgemeinden wird den spezifischen Leistungsanforderungen in diesen Bereichen in hohem Maße gerecht. Allerdings sollten die Landkreise in Zukunft angesichts der steigenden Herausforderungen in Form stärker unterstützend tätig werden. Sowohl die Einrichtung von Brandschutzdienststellen als auch engere Kooperationen mit den Verbandsgemeinden in bestimmten Arbeitsbereichen (z. B. bei der Bedarfsplanung) sind hier denkbare Optionen. Eine Übertragung ganzer Aufgabenbereiche im Brandschutzbereich von den Verbandsgemeinden auf die Landkreise ist insbesondere bei Unterschreiten einer Leistungsgrenze oder erkennbaren Leistungsdefiziten zu empfehlen, die eingehender zu prüfen wären.

51. Bei der Flächennutzungsplanung wird weder eine Hochzoningung noch eine Verlagerung auf die Ortsgemeinden empfohlen. Allerdings sind Optimierungen des Status zu prüfen, um eine stärkere Verzahnung zwischen den übergeordneten Regionalplänen und den Flächennutzungsplänen sowie verbesserte Koordination zwischen den Planungsebenen oder auch zwischen den Flächennutzungsplänen untereinander zu erreichen. Zudem könnten regionale Flächennutzungspläne, dazu dienen, den vierstufigen Aufbau aus Landes-, Regional-, Flächennutzungs- und Bebauungsplanung durch Kombination der Regional- und Flächennutzungsplanung zu entflechten.

52. Um die teils bestehende Problematik kleinräumiger Strukturen nicht noch weiter zu verschärfen, wird für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung eine Verlagerung auf die Ebene der Ortsgemeinde ausgeschlossen. Eine grundsätzliche Hochzoningung der Zuständigkeit auf die Landkreise könnte zwar zu Leis-

tungssteigerungen – und einer hier nicht vorrangigen Angleichung der Kostenstrukturen – führen. Allerdings wird eine ausschließliche Orientierung an den (aktuellen) Kreiszuschnitten nicht den stark unterschiedlichen Anforderungen vor Ort gerecht und sind die u. U. zu erzielenden Einsparungen unsicher.

53. Da der Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung stark durch Europäisches Recht (z. B. Wasserrahmenrichtlinie) geprägt sind, könnte den daraus entstehenden fachlichen Anforderungen durch eine Bündelung des Ausbaus und der Unterhaltung der Gewässer dritter Ordnung zusätzlich zu den dort bereits verorteten Gewässern zweiter Ordnung bei den Landkreisen besser Rechnung getragen werden. Dies ist auch deshalb in Betracht zu ziehen, weil die Verbandsgemeinden im Vollzug der Aufgabe hinsichtlich ihrer quantitativen und fachlichen Personalkompetenzen häufig an ihre Grenzen stoßen. Da zudem auch die Fließgewässer dritter Ordnung regelmäßig die Verbandsgemeindegrenzen überschreiten und nicht im unmittelbaren Lebensumfeld des Bürgers stehen, sollte eine Übertragung (Hochzonung) auf die Kreisebene geprüft werden.

3 Ortsgemeinden

54. Angesichts der extrem kleinteilig-fragmentierten Struktur der rheinland-pfälzischen Ortsgemeindelandschaft und der kapazitiven Grenzen dieser Kleinsteinheiten ergibt sich in den aktuellen Strukturen kein Spielraum für weitere Aufgabenübertragungen auf diese Ebene. Bereits jetzt haben die Ortsgemeinden teils Schwierigkeiten damit, ihre Aufgaben mit den gegebenen Ressourcen (Gemeindemitarbeiter) zu erledigen, so dass sich weitere Verlagerungen in den gegebenen Strukturen ausschließen. Eine Hochzonung der wenigen auf der Ortsgemeindeebene verbliebenen Aufgaben käme dagegen einer funktionalen Aushöhlung dieser Selbstverwaltungsebene gleich und könnte ihre weitere Existenz infrage stellen. Funktionale Optimierungen sind jedoch durchaus sinnvoll, etwa bei der Zuständigkeit für die Kitas, bei der eine übergreifende Koordination auf Verbandsgemeindeebene geprüft werden sollte.

4 Strukturbezogene Analyse der Kommunalverwaltung

55. Wie dargelegt wurden für ausgewählte Aufgabenbestände der kommunalen Ebenen funktionale Analysen durchgeführt. Hieraus ergab sich für jedes der betrachteten Aufgabencluster eine Empfehlung bezüglich der für den Vollzug sinnvollen Leistungsfähigkeit der vollziehenden Einheiten und damit auch Anlagerungsempfehlungen. Sinnvoll bedeutet in diesem Zusammenhang, dass über das gesamte Spektrum der hier zugrunde gelegten Kriterien ein zumindest zufriedenstellendes Ergebnis erzielt wird. Erreichen nicht alle vollziehenden Einheiten in einem Aufgabencluster die empfohlene Leistungskraft, so signalisiert dies Reformbedarf.

III Kooperationslösungen

56. Angesichts der dargelegten Entwicklungen wie demographischer Wandel, unterentwickelte Steuerkraft, steigende Regulierungsdichte und zunehmende Ansprüche der Bevölkerung steht die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz als Ganze unter hohem Druck. Dieser Druck kann gerade in jenen Einheiten, die in mehreren Bereichen stark belastet sind, die langfristige Leistungsfähigkeit stark gefährden. Der konventionelle Ansatz zur Begegnung dieser Herausforderungen ist die Vergrößerung der Gebietszuschnitte. Es ist jedoch zumindest nachvollziehbar, dass die Politik und teils auch die Bürgerschaft mildere Mittel vorzieht und entsprechend „alternative Lösungen“ einfordert. Derartige alternative Lösungen lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen:

- interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) als Kooperationslösung sowie
- alternative Gebietslösungen.

1 Interkommunale Zusammenarbeit

57. Der klassische Ansatz zur Verbesserung einer die lokalen Ressourcen übersteigenden Leistungskraft ist der Einsatz von Interkommunalen Kooperationen (IKZ). Angesichts der sehr unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Aufgaben einer Ebene kann IKZ dazu dienen, eine Zwischenlösung zwischen Nicht-Kooperation und Integration darzustellen. Hierdurch wird die Flexibilität

der gegebenen Strukturen erhöht, so dass Aufgaben, die die Kapazitäten einzelner Einheiten übersteigen, flächendeckend auf der entsprechenden kommunalen Ebene gehalten werden können. Beispielsweise kann die Beibehaltung der Zuordnung einer kommunalen Aufgabe bei gleichzeitiger Bildung eines pflichtigen Zweckverbands gegenüber einer Entkommunalisierung der Aufgabe die kommunenfreundlichere Variante darstellen. Wird durch die Herbeiführung einer kommunalen Kooperation durch den Staat überhaupt erst ermöglicht, dass die Kommunen, die zur Erfüllung der Aufgabe ohne die Kooperation nicht hinreichend leistungsfähig wären, in der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen die Aufgabe wahrnehmen können, so ist ein milderer Mittel unter Berücksichtigung des Vorrangs der Aufgabenerfüllung durch die kommunale Ebene nicht ersichtlich. Denn eine durch einen zur gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung für die Kommunen gebildeten Zweckverband erfüllte Aufgabe bleibt eine kommunale Aufgabe. Hiervon zu unterscheiden ist die Übertragung einer kommunalen Aufgabe auf eine juristische Person, die die Aufgabe nicht gemeinschaftlich für die Kommunen wahrnimmt, sondern einen von diesen unabhängig legitimierten, eigenständigen Aufgabenträger der funktionalen Selbstverwaltung darstellt.

58. Der IKZ-Ansatz wird in Rheinland-Pfalz bereits sehr intensiv, jedoch unsystematisch in äußerst unterschiedlichen Feldern und Ausgestaltungen genutzt. Allerdings wird aus der Analyse des tatsächlichen, freiwilligen Einsatzes dieses Instruments durch die Kommunen, seiner Wirtschaftlichkeit, wie auch durch die in der Literatur vielfach anzutreffenden Analysen der praktischen Herausforderungen beim Einsatz dieses Instruments offensichtlich, dass es – im Vergleich zu territorialen Lösungen – Nachteile und Probleme beim Einsatz dieses Instruments gibt. Die Problemintensität und -massierung variiert dabei beträchtlich je nach gewähltem Modell (freiwillig oder gesetzlich verpflichtend; öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Regelung; mandatierende oder delegierende Verlagerung von Aufgaben). In der Summe zeigt sich, dass es sich hierbei um ein nützliches Hilfskonstrukt zur Behebung singulärer Problemlagen bzw. einen „eingeschränkten Aufgabenkreis“ handelt. Kooperationsmodelle sind keine wirklichen Alternativen, um breite Aufgabenbündel flächendeckend abzudecken. Insofern kann dieser Ansatz wohl auch keine gleich wirksame Alternative zu einer Gebietsreform darstellen, insbesondere dann nicht, wenn in den Gebietskörperschaften verschiedene Belastungsfaktoren zusammenkommen.

2 Stadtkreismodell

59. Das im Jahr 2011 vom Städtetag Rheinland-Pfalz vorgeschlagene sogenannte „Stadtkreismodell“ stellt einen Vorschlag zur Neuordnung der Stadt-Umland Strukturen, insbesondere im Umkreis der kreisfreien Städte dar. Die Ortsgemeinden blieben in diesem Modell erhalten. Die Funktionen der Verbandsgemeinden und der Landkreise würden jedoch auf den zentralen Ort (i. d. R. eine kreisfreie Stadt) übergehen, diese Gemeindeverbände selbst würden für die betreffenden Gemeinden aufgehoben. Die Bürger der mitverwalteten Umlandgemeinden sollen volles aktives und passives Stimmrecht für die Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen der Kernstadt erhalten.

60. Dieser Ansatz bringt einige kritische Problemlagen mit sich: Er ist nicht flächendeckend für das gesamte Land umsetzbar, er stellt einen Systembruch im überkommenen System der territorialen Verwaltungsorganisation dar und erfordert ex ante die Klärung der angemessenen Sicherstellung der Selbstverwaltungs- und Mitbestimmungsrechte der einem Stadtkreis zugerechneten Ortsgemeinden. Darüber hinaus ist das Modell insbesondere hinsichtlich der demokratischen Legitimation nicht frei von Bedenken, dürfte sich aber letztlich als verfassungsgemäß erweisen, sofern das Modell entsprechend ausgestaltet wird, beispielsweise bei Abstimmungen, die nur Angelegenheiten der Kernstadt betreffen, auch nur deren Vertreter im Stadtrat stimmberechtigt wären, nicht aber die von den Bürgern der Umlandgemeinden gewählten Vertreter.

3 Höherer Kommunalverband, Bezirksverband Pfalz

61. Ein Modell zur Darstellung einer höheren, die Kommunalisierung originär staatlicher Aufgaben ermöglichenden Leistungsfähigkeit ist die Gründung eines höheren Kommunalverbandes mit landesweiter Zuständigkeit. Ein solches Modell würde dieselben Leistungsparameter wie ein zentralisierter Vollzug auf Landesebene (bspw. durch die ADD) aufweisen und entsprechend die Vorteile des bürgernahen, kommunalen Vollzugs einbüßen. Um die Etablierung eines landesweiten höheren Kommunalverbands zu rechtfertigen, muss eine verhältnismäßig hohe Zahl an Aufgaben bzw. Personalvolumen übertragen werden, da sonst unverhältnismäßige Overheadkosten anfallen. Eine funktionale Alternative zu einem höheren Kommunalverband bei einer nur geringen Zahl von Aufgaben ist die Vor-Ort Aufgabenübernahme durch eine Gebietskörperschaft, die

im Zuge der Mitverwaltung diese Aufgabe landesweit vollzieht. Die Gutachter sehen im derzeitigen Verwaltungsaufbau weder Raum noch die notwendige kritische Masse für die Etablierung eines landesweiten höheren Kommunalverbandes.

62. Der Bezirksverband Pfalz stellt eine Zwitter-Struktur dar, die einerseits nur für den pfälzischen Landesteil auf freiwilliger, andererseits aber auch landesweit auf gesetzlicher Basis tätig wird. Er ist in seiner bisherigen Struktur verfassungsgemäß, selbst wenn dadurch die Pfalz anders behandelt wird als die übrigen Landesteile. Aus funktionaler Perspektive finden sich im Aufgabenportfolio zahlreiche Doppelungen in der Aufgabenwahrnehmung des Bezirksverbands mit andernorts vom Land bereitgestellten Aufgabenbereichen. Diese Strukturen sind kritisch zu sehen und stellen die bisherigen staatlich übertragenen Zuständigkeiten insbesondere aufgrund der fehlenden Entwicklungspotenziale als landesweit zuständiger höherer Kommunalverband, der durch die Selbstverwaltungsstruktur gegebenen Steuerungsproblematik, der besagten Dualitäten mit landesseitig vollzogenen Aufgaben sowie intransparenter Kostenstrukturen in Frage. Verfassungsrechtlich wäre es zulässig den Bezirksverband Pfalz aufzulösen oder ihm zum Vollzug übertragene Aufgaben zu entziehen.

4 Stadt-Umland-Lösungen

63. Die Stadt-Umland-Problematik könnte über gesetzliche Regelungen im Einzelfall oder in den allgemeinen Formen des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit angegangen werden. Allerdings sind die derzeit gesetzlich vorgesehenen Kooperationsformen auf die Zusammenarbeit zwischen im Wesentlichen gleich starken Partnern zugeschnitten. Die Stadt-Umland-Problematik ist aber dadurch gekennzeichnet, dass eine oder selten mehrere Kernstädte mit Gemeinden des Umlands zusammenarbeiten sollen, die wesentlich weniger Einwohner, ein viel kleineres Gebiet und weniger Infrastruktur aufweisen. Hier besteht die Gefahr, dass die Kernstadt die Kooperationsform dominiert und ein Schutz der Umlandgemeinden durch besondere regulatorische Vorkehrungen wie Höchstgrenzen für Stimmrechte gewährleistet werden muss.

64. Das Regionsmodell liegt näher am verfassungsrechtlichen Normalfall als das Stadtkreismodell, denn es weist organisatorisch mit der Region eine flächendeckend nicht nur über den Umlandgemeinden, sondern auch über der

Kernstadt liegende weitere kommunale Ebene auf, die als Gemeindeverband zu identifizieren ist. Die Bildung von Regionen bewegte sich in sichereren verfassungsrechtlichen Bahnen, verdoppelte aber Verwaltungsstrukturen im Bereich der Kernstadt.

E Reform der Gebietsstrukturen

I Rechtlicher Rahmen, allgemeine Grundsätze und Ziele der Gebietsreform

65. Die Neugestaltung der kommunalen Gebietsstruktur in Rheinland-Pfalz ist geboten, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenträger zu sichern und die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Sie erscheint insbesondere dann zweckmäßig, wenn sie von weiteren Reformschritten flankiert wird: Die umfassende Ausschöpfung der Effektivitäts- und Effizienzreserven erfordert ein Zusammenwirken aller Kommunal- und Verwaltungsreformtypen (vgl. *Abbildung 5*). Dazu stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung (u. a. Gebietsreform, Aufgabenübertragungen, E-Government). Kommunal- und Verwaltungsreformen sind immer vor dem Hintergrund mehrerer Zielsetzungen und instrumenteller Optionen zu sehen. In kommunaler Perspektive ist hinsichtlich des Zielsystems zwischen Wirtschaftlichkeit (administrative Effizienz) und Wirksamkeit (administrative Effektivität) zu unterscheiden.

| Abbildung 5: Systematisierung von Kommunal- und Verwaltungsreformtypen | | |
|---|--|--|
| Reformtyp | Ziele | Instrumente |
| Funktionalreform <i>Welche öffentlichen Aufgaben sind notwendig von Einheiten der öffentlichen Verwaltung zu erfüllen?</i> | Effektivität, Effizienz, Bürgernähe, fachliche Synergien, Bürokratieabbau | Aufgabenkritik u. -verlagerung, Kooperationen, Standardflexibilisierung |
| Strukturreform <i>In welchen Organisationsstrukturen sollen die Aufgaben erfüllt werden?</i> | Bürgernähe od. Zentralität, demokratische Legitimation u. Teilhabe, Transparenz, Verwaltungsstraffung | Neugliederung der Aufbauorganisation |
| Territorialreform <i>In welchem räumlichen Zuschnitt sollen die Aufgaben erfüllt werden?</i> | Kostenreduktion, Professionalisierung, Berücksichtigung regionaler Verflechtungen u. Spillovers, Disparitätenausgleich | Neuer Gebietszuschnitt, Fusionen, Teil-Ausgliederungen, Einkreisungen, Stadt-Umland-Verbände |
| Binnenreform | Effizienz, Bürgerorientierung, Personaleinsatzoptimierung | „NSM“, E-Government, Bürgerbüros ... |
| Finanzierungsreform <i>Wer soll welche Aufgaben wie finanzieren?</i> | Aufgaben- bzw. bedarfsgerechte Finanzausstattung, Konnexität | Kommunaler Finanzausgleich, Aufgabenzuordnung |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | |

66. Bei der Bildung von neuen Gebietskörperschaften ist vor dem Hintergrund der Gemeinwohlorientierung neben den regionalen Besonderheiten auch die gesamträumliche Perspektive des Landes zu berücksichtigen. Die Territorialreform sollte sich an den folgenden, eine Gebietsreform verfassungsrechtlich rechtfertigenden und innerhalb der Zielkoordinaten liegenden Grundsätzen (s. Beschluss des Landtags vom 11. Dezember 2008 zur Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz) orientieren:

- Im Zentrum steht die Gewährleistung bzw. der langfristige Erhalt der für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben erforderlichen Leistungs- und Verwaltungskraft. Um die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Kommunen zu sichern, ist eine effizient und effektiv arbeitende professionelle Verwaltung vorzuhalten. Dieser Grundsatz ist untrennbar verbunden mit der Stärkung bzw. dem Erhalt von Zentralen Orten, für die Aufgaben der Kreisebene insbesondere von Mittel- und Oberzentren.
- Des Weiteren ist die Steigerung der Kongruenz von Funktional- und Verwaltungsraum sinnvoll. Insbesondere in aus zusammengewachsenen Siedlungsgebieten bestehenden Agglomerationsräumen stimmen die politisch-administrativen Grenzen oftmals nicht mit den dynamischen Veränderungen unterworfenen funktionalen Grenzen überein. Eine vollständige Kongruenz zwischen Entscheidern, Kostenträgern und Nutzern kann jedoch nur im Idealmodell realisiert werden – zudem erscheint es lebensfremd, regelmäßig die sich verändernden Lebensräume trennscharf nachzuzeichnen.
- Darüber hinaus sollten die Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, bürgerschaftliches Engagement, demokratische Teilhabe und Bürgernähe aufrechtzuerhalten. Auf Kreisebene betrifft die Reform vor allem Struktur und Organisation der politisch-administrativen Ebene, ohne grundlegende Aspekte des alltäglichen Zusammenlebens zu tangieren. Örtliche Kultur und Identität basiert auf dem gesellschaftlichen Engagement, aber auch auf dem örtlichen Vereinsleben. Die bisherigen Ortsgemeinschaften mit ihren Besonderheiten bleiben unabhängig von der administrativen Kreisgebietskulisse bestehen.

67. Gerade die Sicherung von dauerhafter Tragfähigkeit und Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften in ländlich geprägten Regionen des Landes bil-

det ein gemeinsames Kernziel. Ein vorrangiges Ziel der Reform liegt in der Stärkung Zentraler Orte sowie darin, die ländlichen Bereiche des Landes zu stabilisieren. Dabei sind zwischen den landesplanerischen Entwicklungsansätzen und denjenigen der Kommunal- und Verwaltungsreform deutliche Kongruenzen zu konstatieren. Die Bildung von leistungsfähigen Verwaltungseinheiten ist im Interesse der Schaffung gleichwertiger und verwaltungspolitisch gleichgewichtiger Lebensräume auch in raumordnerischer und landesplanerischer Hinsicht geboten. Damit wird eine zumindest annähernde Kongruenz des Verflechtungsraums mit dem Verwaltungsraum hergestellt.

68. Die gegenwärtige Einstufung der Zentralen Orte beruht jedoch auch auf der historischen Kommunalstruktur und ist somit ebenfalls den Veränderungen unterworfen, die auch die kommunale Aufgabenerfüllung in Quantität und Qualität verändert haben. Anhand der skizzierten Leitkriterien sollen Gebietskörperschaften entstehen, die die vorgenannten Ziele in größerem Umfang widerspiegeln als der gegenwärtige Gebiets- und Aufgabenzuschnitt.

69. Im Vordergrund der flankierenden Empfehlungen stehen die Unterstützung durch das Land und die Freiwilligkeitsphase: Einerseits kann der Landesgesetzgeber finanzielle Anreize schaffen, die Reformanstrengungen anstoßen und erleichtern, zudem ist die fachliche Unterstützung und Moderation in den verschiedenen Reformumsetzungsphasen von zentraler Bedeutung. Im Sinne der gesamträumlichen Gebietsoptimierung aus Gemeinwohlgründen entspricht dieses Prinzip der zweistufigen Vorgehensweise aus Freiwilligkeitsphase und der anschließenden Möglichkeit zur Gebietsänderung ohne Zustimmung der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung gesamträumlicher Vorgaben und Entwicklungsziele.

II Leitkriterien für Landkreise und kreisfreie Städte

70. Die kreisfreien Städte und die Landkreise des Landes Rheinland-Pfalz unterschreiten hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl den westdeutschen Flächenländerdurchschnitt in beträchtlichem Maße (-57 % bzw. -36 %). Damit stellt sich die Frage, ob es ausreicht, im Rahmen der Zusammenlegung von Gebietskörperschaften allein das Erreichen des derzeitigen rheinland-pfälzischen Größendurchschnitts der Gebietskörperschaften als Referenzkriterium heranzuziehen. Da eben dieser jetzige Durchschnitt von den kleinen

Gebietskörperschaften mitgeprägt wird, erscheint es unter Reformgesichtspunkten nicht zweckmäßig, diesen wegen seiner Verzerrung nach unten als Orientierungsgröße zu verwenden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass er angesichts der Spreizung unter den Kommunen (*vgl. Tabelle 1*) lediglich das (zufällige) Ergebnis weit auseinanderdriftender Pole ist und somit keine repräsentative Aussage über die Größe der Gebietskörperschaften enthält. Insofern wird im Weiteren bei der Verwendung von Durchschnitten genau diese Verzerrung beachtet.

71. So belegen die im Rahmen der produktorientierten Abschätzung potenzieller Fusionsrenditen durchgeführten ökonomischen Analysen für die rheinland-pfälzischen Landkreise, dass Effizienzreserven auch bei Gebietskörperschaften mit im Status quo durchschnittlichen Einwohnerzahlen bestehen. Diese Analysen basieren auf der Berechnung von Einsparpotenzialen für die Zusammenlegung von jeweils zwei Landkreisen und unter Ausschluss der Einkreisung der kleinen kreisfreien Städte und ohne die Berücksichtigung etwaiger technischer Effizienzgewinne, die eine Fusion mit sich bringen könnte, dass eine Fusionsrendite von 7 bis 8 % erwartet werden kann (*vgl. Ziff. 39*). Zudem wurden im Rahmen der explorativen Analyse von Aufgabenzuordnung und Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung auch von Landkreisen und kreisfreien Städten innerhalb von Einwohnerschwellenwerten, die bisherigen Durchschnittsgrößen entsprechen, bestimmte Personalausstattungsgrenzen unterschritten (*vgl. Ziff. 39*). Vor diesem Hintergrund lässt sich schlussfolgern, dass als Ziel für die Entwicklung von Fusionsempfehlungen eine untere Landkreisgröße anzustreben ist, die deutlich über dem jetzigen Durchschnitt liegt.

72. Angesichts der im Flächenländervergleich identifizierten deutlichen Fragmentierung ist somit für die Kreisebene in Rheinland-Pfalz von einem besonderen gebietsstrukturellen Nachholbedarf bzw. dem Vorliegen von Reformpotenzial auszugehen. Zur Binnendifferenzierung werden auf der Grundlage der prognostizierten durchschnittlichen Einwohnerzahl (\emptyset Ew. 2015/2035) drei verschiedene Prüfstufen gebildet, die auf einer Einwohnergrößenklassenanalyse basieren. Das Prüfschema gilt jeweils getrennt sowohl für kreisfreie Städte als auch für Landkreise.

73. Für die Gebietskörperschaften mit unterdurchschnittlichen Einwohnerzahlen ergibt sich ohnehin ein Prüfbedarf. In besonderem Maße gilt dies für jene

Gebietskörperschaften, die den herangezogenen Einwohnerdurchschnitt erheblich, also um mehr als 20 %, unterschreiten. Daher werden diese in der Prüfstufenkategorie I zusammengefasst. Daran schließen sich in Prüfstufe II jene Gebietskörperschaften an, die den Einwohnerdurchschnitt geringfügig bis mäßig unterschreiten:

- Prüfstufe I: Landkreise mit weniger als 95 000 Einwohnern und kreisfreie Städte mit weniger als 70 000 Einwohnern.
- Prüfstufe II: Landkreise mit weniger als 120 000 Einwohnern und kreisfreie Städte mit weniger als 85 000 Einwohnern.

Diese beiden Prüfstufen mit Gebietskörperschaften unterhalb des Einwohnerdurchschnitts werden um eine Prüfstufe III ergänzt, die Gebietskörperschaften beinhaltet, die den Einwohnerdurchschnitt nur geringfügig überschreiten:

- Prüfstufe III: Landkreise mit weniger als 135 000 Einwohnern und kreisfreie Städte mit weniger als 95 000 Einwohnern.

74. Damit wird die statische Durchschnittsbetrachtung im Sinne der oben beschriebenen Verzerrung des Durchschnittswertes (*vgl. Ziff. 70*) dynamisch erweitert. Zudem könnten sich die Rahmenbedingungen für Effizienz- und Effektivitätssteigerungen verbessern – ohne durch eine erheblich höhere Steigerung der Einwohnerrichtwerte die skalenökonomisch möglicherweise nachteilige Bildung zu großer Einheiten zu bewirken sowie die Orientierung an historisch gewachsenen Größenordnungen zu vernachlässigen. Somit dient die Erweiterung der Durchschnittsbetrachtung auch der Bildung verschiedener Dringlichkeitsintensitäten zur Analyse unterschiedlicher Neuordnungsvarianten (Stufen I-III).

75. In ihrer Auslösefunktion ist die Bildung der drei Prüfstufen verfassungsrechtlich tragfähig: Die durch die Einwohnerzahl ausgedrückte Größe einer Gebietskörperschaft ist in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte als Indikator für die Leistungsfähigkeit der Kommune akzeptiert. Es ist nicht zu beanstanden, eine 20%-ige Unterschreitung der Größe eines durchschnittlich leistungsfähigen Landkreises als signifikante Minderung der Leistungsfähigkeit anzusehen und diese Landkreise für die weitere Prüfung als in einer Reform vordringlich einzubeziehende Kommunen zu bezeichnen. Auch in der Prüfstufe II wird der Mittelwert von 120 000 maximal erreicht, so dass höchstens die derzeitige durchschnittliche Leistungsfähigkeit stabilisiert würde. Mit Blick darauf, dass das

beide Reformstufen integrierende Gesamtziel der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz darin besteht, nicht nur den Status quo der Leistungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, sondern hierüber hinausgehend die Leistungsfähigkeit der Kommunen ebenso wie die Effizienz des Verwaltungshandelns durch Schaffung größerer Einheiten zu *steigern*, ist es zielkonform und verfassungsrechtlich tragfähig, für die Prüfstufe II ebenso einen erhöhten Prüfbedarf anzunehmen wie für die der Prüfstufe III zugeordneten Landkreise. In der Prüfstufe III wird die durchschnittliche Leistungsfähigkeit lediglich um 10 % überschritten, so dass es gerechtfertigt ist, von einer nicht wesentlich erhöhten Leistungsfähigkeit auszugehen. Der Prüfkorridor der Prüfstufen I bis III umspannt insgesamt 40 000 Einwohner und ist damit recht schmal. Er orientiert sich mithin an der Kleinmaßstäblichkeit der kommunalen Strukturen in Rheinland-Pfalz und stellt keine überhöhten Anforderungen.

76. Zudem werden mit einem „Abweichungspuffer“ in der Größenordnung von 10 % weitere Sprungstellen in der Einwohnerverteilung der Gebietskörperschaften gewürdigt: So weist unter den kreisfreien Städten die kleinste Stadt außerhalb von Prüfstufe III (Koblenz) bereits einen Abstand von 14 % zur Stadt Kaiserslautern (alleinige Stadt in Stufe III) auf. Für die Landkreise besteht eine Differenz von 15 % (Trier-Saarburg ggü. Bad Dürkheim) zum nächsten von einem potenziell höheren Abweichungspuffer betroffenen Landkreis. Selbst bei einer Verdopplung des Abweichungspuffers (auf 20 %) würde daher kein weiterer Landkreis bzw. keine weitere kreisfreie Stadt einbezogen.

77. Wird die Abstufung des Prüfungserfordernisses für Landkreise und kreisfreie Städte zunächst allein anhand der zukünftig zu erwartenden Bedarfsträgeranzahl vorgenommen, ergeben sich für neun Landkreise (Vulkaneifel, Cochem-Zell, Kusel, Donnersbergkreis, Birkenfeld, Südwestpfalz, Rhein-Hunsrück-Kreis, Eifelkreis Bitburg-Prüm und Kaiserslautern) und sechs kreisfreie Städte (Zweibrücken, Pirmasens, Landau i. d. Pfalz, Frankenthal, Speyer und Neustadt a. d. Weinstraße) (Stufe I) erhebliche Abweichungen von der formulierten leitbildgerechten Einwohneruntergrenze; weitere vier Landkreise (Bernkastel-Wittlich, Südliche Weinstraße, Rhein-Lahn-Kreis und Altenkirchen) sowie die kreisfreie Stadt Worms (Stufe II) unterschreiten ebenfalls die durchschnittliche Einwohneranzahl der Gebietskörperschaftsgruppe.

78. Für die in Prüfstufe III klassifizierte kreisfreie Stadt Kaiserslautern sowie den Landkreis Germersheim konnten jeweils Ausnahmetatbestände identifiziert

werden, die dazu führen, dass in dieser Prüfstufe noch drei Landkreise (Ahrweiler, Alzey-Worms und Bad Dürkheim) und keine weitere kreisfreie Stadt verbleiben. Für die kreisfreie Stadt Kaiserslautern gilt dies aufgrund des Status als Oberzentrum sowie der Überschreitung der Mindesteinwohnerzahl bei anteiliger Berücksichtigung der nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte. Der Landkreis Germersheim kann bei nur geringfügiger Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl das Prüfkriterium der überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Finanzkraft erfüllen, somit besteht hier ebenfalls kein eigener Gebietsänderungsbedarf.

79. Vor dem Hintergrund der Prüfung sollen die bisherigen Landkreise – auch angesichts potenziell höherer Aufteilungs- bzw. Transaktionskosten bei der Teilübertragung von Landkreisen – möglichst ohne Teilung in die neue Gebietskulisse überführt werden und sich somit an den bestehenden Verwaltungseinheiten orientieren. Bei der Reform soll die Eingriffsintensität – ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Umsetzungs- und Transformationskosten – auf grundsätzlich zwei Fusionspartner beschränkt werden. Darüber hinaus soll jeder neu zu bildende Landkreis ein zusammenhängendes geographisches Gebiet bilden. Diese Kriterien sind für die Umsetzung der Reform von einem hohen praktischen Nutzen und bedeuten ein Abwägen gegenüber der Verfolgung einseitig grenzwertorientierter Ziele, die einen übermäßigen, auch die Fusionsrendite mindernenden Neuordnungsaufwand bedeuten würden.

80. Bei der Entwicklung von Neugliederungsoptionen sind neben der Einwohnerzahl und den verkehrlichen, naturräumlichen und topographischen Gegebenheiten diejenigen Varianten zu priorisieren, bei denen bereits engere funktionale Verflechtungen bestehen, etwa durch bestehende Kooperationen und Versorgungsstrukturen, gemeinsame/zusammenhängende Infrastruktur bzw. zusammenhängende/zusammengewachsene Siedlungsstrukturen.

81. Im Rahmen der Entwicklung neuer Gebietszuschnitte ist vor dem Hintergrund der teilweise ausgeprägten Disparitäten hinsichtlich der regionalen Wirtschafts- und Finanzkraft die Reform mit der Leitvorstellung des Landkreises als Ausgleichsverband zu verknüpfen. Grundsätzlich sollten die Disparitäten somit möglichst verringert werden. Verstärkt wird diese Beobachtung durch die demographische Entwicklung, die insbesondere in den ohnehin schon einwohnerschwächsten Landkreisen (Landkreise in der Prüfstufe I) zu einer weiteren Problemverschärfung und intensivem Reformdruck beiträgt. Alle Landkreise in Prüfstufe I weisen zudem eine unterdurchschnittliche kommunale Steuerkraft auf.

Die Verfolgung eines Disparitätenausgleichs mit kommunalen Neugliederungen ist verfassungsrechtlich zulässig. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Rheinland-Pfalz empfiehlt es sich aber, ein entsprechendes Ziel oder Kriterium gesetzlich zu verankern.

82. Mit Blick auf die Kommunalfinanzen ist insbesondere bei den kreisfreien Städten eine hohe fiskalische Belastung festzustellen, die sich in einem überproportionalen Niveau und Anstieg der Liquiditätskreditbelastung widerspiegelt. Regelmäßig zählen diese bundesweit zu den Städten mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung mit Liquiditätskrediten. Besonders ausgeprägter demographischer Problemdruck betrifft unter den kreisfreien Städten ausschließlich jene in den Raumordnungsregionen Westpfalz und Rheinpfalz im Süden des Landes.

83. Die Stärkung der Verwaltungskraft der Landkreise ist im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der kreisfreien Städte, die keine Oberzentren sind, zu sehen. Letztere unterliegen den gleichen Rahmenbedingungen wie die kleinen Landkreise (demographischer Wandel, zunehmende Komplexität der Verwaltungsleistungen etc.) und müssen sich diesen Herausforderungen stellen. In Folge der Prüfung nach den Kriterien der Einwohnerzahl und Einwohnerentwicklung, der zentralörtlichen Einordnung, der Wirtschafts- und Finanzkraft sowie des Einflusses der Anzahl nicht kasernierter Soldaten, Zivil- und Familienangehöriger der ausländischen Streitkräfte auf die Gesamteinwohnerzahl betrifft dies die sechs kreisfreien Städte in den Prüfstufen I und II. Ihre Einkreisung trägt zur Stärkung einer leitbildgerechten Verwaltungs- und Gebietsstruktur auf der Kreisebene bei und gleicht auch im Sinne des Stufenverhältnisses der Verwaltungsebenen („Konkordanz der Größenverhältnisse“) die bisherige Dualität in Rheinland-Pfalz aus. Damit würden die kreisfreien Städte, die keine Oberzentren sind, den Status der „großen kreisangehörigen Stadt“, wie ihn beispielsweise auch Neuwied hat, erhalten. Im Rahmen einer funktionalen Neujustierung der Verwaltung könnten dabei für diese Mittelstädte auch entsprechende Funktionszuweisungen erfolgen (vgl. beispielsweise *Ziff. 42*)

84. Damit verbleibt der Status der Kreisfreiheit allein bei den Oberzentren. Sie bilden die regional bedeutsamen Entwicklungsschwerpunkte des Landes und sind zugleich Teil des nationalen oberzentralen Städtesystems. Die Landeshauptstadt Mainz sowie die vier weiteren kreisfreien Städte Kaiserslautern, Ludwigshafen am Rhein, Koblenz und Trier sollten als rheinland-pfälzische Oberzentren ihre Eigenständigkeit beibehalten, um ihre besondere Versorgungs- und Entwicklungsfunktion zu sichern. Zudem bestehen insbesondere

zwischen den fünf Oberzentren und ihrem jeweiligen Umland erhebliche sozio-demographische und fiskalische Disparitäten, die im Rahmen einer Neuorganisation der Stadt-Umland-Beziehungen zielgerichteter kompensiert werden könnten. Verfassungsrechtlich problematisch wäre es, dieses Leitkriterium im Einzelfall zu durchbrechen und diese Durchbrechung nicht gleichmäßig anzuwenden.

85. Kreisfreie Städte, die Oberzentren sind, könnten somit auch durch Eingliederungen von Umlandgemeinden gestärkt werden, soweit dies der Neubildung der Landkreise nicht entgegensteht. Damit bilden sie landesweit bedeutende Entwicklungsschwerpunkte. In diesem Zusammenhang ist auch näher zu untersuchen, inwieweit die Auflösung der „Kragenkreise“ im Umland der oberzentralen kreisfreien Städte zugunsten von Regionalkreismodellen problemadäquat ist, und ob die kleinen kreisfreien Städte eingekreist werden sollten. Weiterhin ist darauf zu achten, dass die notwendige Koordinierung und institutionalisierte Zusammenarbeit von Stadt und Umland umliegende Landkreise erfordert, die eine hinreichende Leistungsfähigkeit aufweisen sollten. Teilweise werden somit durch die Umsetzung der Funktional- und Gebietsreform erst die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen, Stadt-Umland-Organisationsmodelle zu implementieren. Somit ist zu berücksichtigen, dass die verbleibenden oder delegierten Aufgaben weiterhin eine ökonomisch tragfähige Größenordnung bilden müssen.

86. Als Bewertungsmaßstab sollten folgende Kriterien im Vergleich der Organisationsmodelle herangezogen werden:

- ein regionaler Vorteils- und Lastenausgleich sowie die Konfliktregelungsfähigkeit in Verteilungsfragen,
- die Stärkung der Kongruenz von administrativen Grenzen und den wirtschaftlichen und funktionalen Verflechtungsräumen,
- eine Intensivierung von Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen sowie
- die Stärkung der Ober- und Mittelzentren als Voraussetzung der Umlandentwicklung (angemessener Aufgabenbestand sowie Aufgabenwachstums- und Zentralisierungspotenzial, Fähigkeit der Umlandversorgung, aufgabengerechte Finanzausstattung).

III Leitkriterien für Ortsgemeinden

87. Die Ortsgemeindeebene soll erhalten bleiben. Sie gilt als Basis des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements in Rheinland-Pfalz und bietet dabei zugleich eine „Rückfallebene“, um bei größeren übergeordneten Verwaltungseinheiten die lokale Identitätswahrung zu erleichtern und beispielsweise lokale Mitwirkungsrechte zu gewähren. Unterhalb der Ortsgemeindeebene können beispielsweise Ortsvorsteher und Ortsbeiräte oder Ortsteilbudgets und „Kümmerer“ einen institutionellen Rahmen für den Erhalt der Bürgernähe bieten.

88. Zusammenschlüsse von Ortsgemeinden auf freiwilliger Basis sind jederzeit möglich. Darüber hinaus lässt die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung ausdrücklich die Möglichkeit von Gebietsänderungen für Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnern zu (vgl. § 11 Abs. 3 GemO). Auch wenn die Ortsgemeinden nicht expliziter Gegenstand der gegenwärtigen Diskussion über eine Funktional- und Verwaltungsreform sind, so stellt sich auch für sie die Frage nach ihrer zukünftigen Gestaltungskraft.

89. Die quantitative, empirische Analyse der Zukunftsfähigkeit der Ortsgemeinden anhand der Dimensionen Demographie, Finanz- und Leistungskraft sowie Politik zeigt sowohl im Gesamtüberblick wie auch in der Detailbetrachtung, dass für zahlreiche Gemeinden kritische Werte erreicht werden, die eine weitere Prüfung sinnvoll erscheinen lassen. Im Ergebnis wird deutlich, dass der Prüfbedarf dabei tendenziell umgekehrt proportional zur Ortsgröße steht. Der Anteil der Ortsgemeinden mit demographischen, fiskalischen und politischen Problemen sowie geringer Aktivität liegt in den kleinen Ortsgrößenklassen deutlich über dem der größeren. 575 Ortsgemeinden (25,4 %) zählen in zwei oder gar allen drei Dimensionen zu den Schlusslichtern. Insgesamt weisen mehr als 75 % der Ortsgemeinden unter 600 Einwohnern auffällige Indikatorwerte auf. Um ihre Zukunftsfähigkeit zu sichern, ist gerade hier eine weitere Prüfung der Situation angezeigt. Für 787 der 2 263 Ortsgemeinden (34,8 %) besteht hingegen kein intensiverer Prüfbedarf, da die kritischen Werte in keiner der drei Dimensionen erreicht werden.

90. Aufgrund der außerordentlich heterogenen Gebietskulisse der Ortsgemeinden und in Ermangelung belastbarer Datengrundlagen zu Verflechtungsintensität oder landsmannschaftlicher Traditionen wird für diese Gebietskörperschaftsgruppe methodisch allein auf die Ermittlung des gemeindeimmanenten Änderungsbedarfs abgestellt, ohne Neugliederungsoptionen zu konkretisieren.

Diese politischen Entscheidungen können besser „vor Ort“ getroffen werden. Insofern ist die Feststellung eines Prüfbedarfs zunächst ein Hinweis darauf, dass ein unreflektiertes „weiter so“ nicht zukunftsfähig ist. Sie soll die Ortsgemeinden dazu anregen, ihre Situation unter Verwendung der empirischen Ergebnisse selbstkritisch zu untersuchen und ihre Möglichkeiten abzuwägen.

91. Da sich besonders in kleinen und kleinsten Orten gerade die multiplen Problemlagen zu konzentrieren scheinen, sollte diesen Gemeinden eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass gerade in sehr kleinen Ortsgemeinden mit starkem Bevölkerungsverlust – zumal in Kombination mit einer Überalterung – in sehr starkem Maße die Politikfähigkeit berührt und damit auch die Selbstverwaltung generell in Frage gestellt ist. Hier ist der Gedanke an Gemeindefusionen naheliegend. Zur Neuorientierung kann das Land einen Rahmen schaffen und freiwillige Gemeindefusionen mit positiven Anreizen unterstützen.

92. In größeren Ortsgemeinden wäre nicht das Instrument der Gemeindefusion als naheliegende Problemlösung anzustreben. Hier geht es vielmehr um die Prüfung von Kooperationsformen, die die Leistungs- und Gestaltungskraft der Gemeinden erhöhen und damit die Zukunftsfähigkeit sichern. Die Kooperation ist ein flexibles Instrument, das problem- und situationsabhängig eingesetzt werden kann und damit nicht immer die gleichen gebietskörperschaftlichen Konstellationen aufweisen muss. Die Landesebene hat hier die Aufgaben, die Möglichkeiten zur Kooperation offensiv zu unterstützen und gegebenenfalls durch Anreizinstrumente zu befördern.

F Räumliche Betrachtung – empirische Analyse der Landkreise und ihrer Fusionsoptionen

93. Eine verwaltungswissenschaftliche, regionalökonomische und finanzwissenschaftliche Beurteilung von Neugliederungsoptionen erfordert ein mehrdimensionales Ziel- und Kriterienraster. Dieses sollte kommunale, regionale und landespolitische Anliegen gemeinwohlorientiert integrieren. Der Bewertungsrahmen, der schon für die Gebietsreform der verbandsfreien Städte und Gemeinden sowie der Verbandsgemeinden in den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs nicht beanstandet wurde, beinhaltet folgende Kriterien: kommunale Leistungsfähigkeit, Bürgernähe, Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum sowie die sozioökonomische und demographische Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit.

94. Eine systemgerechte Gebietsneugliederung erfordert eine Abwägung aller abstrakt formulierten Kriterien und Maßstäbe. Mit Blick auf die skizzierten Zieldimensionen kann eine optimale Gebietsstruktur erreicht werden,

- wenn die kommunale Leistungsfähigkeit langfristig durch eine ausgeglichene demographische Entwicklung und eine ausreichende Einwohnerzahl gesichert werden kann,
- die demographischen und fiskalischen Disparitäten im Untersuchungsraum verringert werden,
- im Hinblick auf die Pendlerverflechtungen räumliche Ineffizienzen bei der Infrastrukturbereitstellung durch eine weitgehende Übereinbringung von Funktional- und Verwaltungsräumen vermieden werden,
- eine adäquate Präferenzbedienung durch die Vermeidung zu großer Einheiten erreicht wird und
- durch die Minimierung der Entfernung von altem und neuem Verwaltungszentrum ein hinreichendes Erreichbarkeitsniveau für den Bürger gewährleistet wird.

95. Damit steht die Ermittlung von Fusionsempfehlungen vor einer doppelten Herausforderung. Sie muss zwischen den beiden teilweise konfliktären Zieldimensionen kommunale Leistungsfähigkeit (tendenziell große Gebietseinheiten) und Bürgernähe (tendenziell kleine Gebietseinheiten) abwägen und einen Ausgleich zwischen einzelgemeindlichen Verbesserungserfordernissen und einem gesamträumlich optimalen Gebietszuschnitt herstellen.

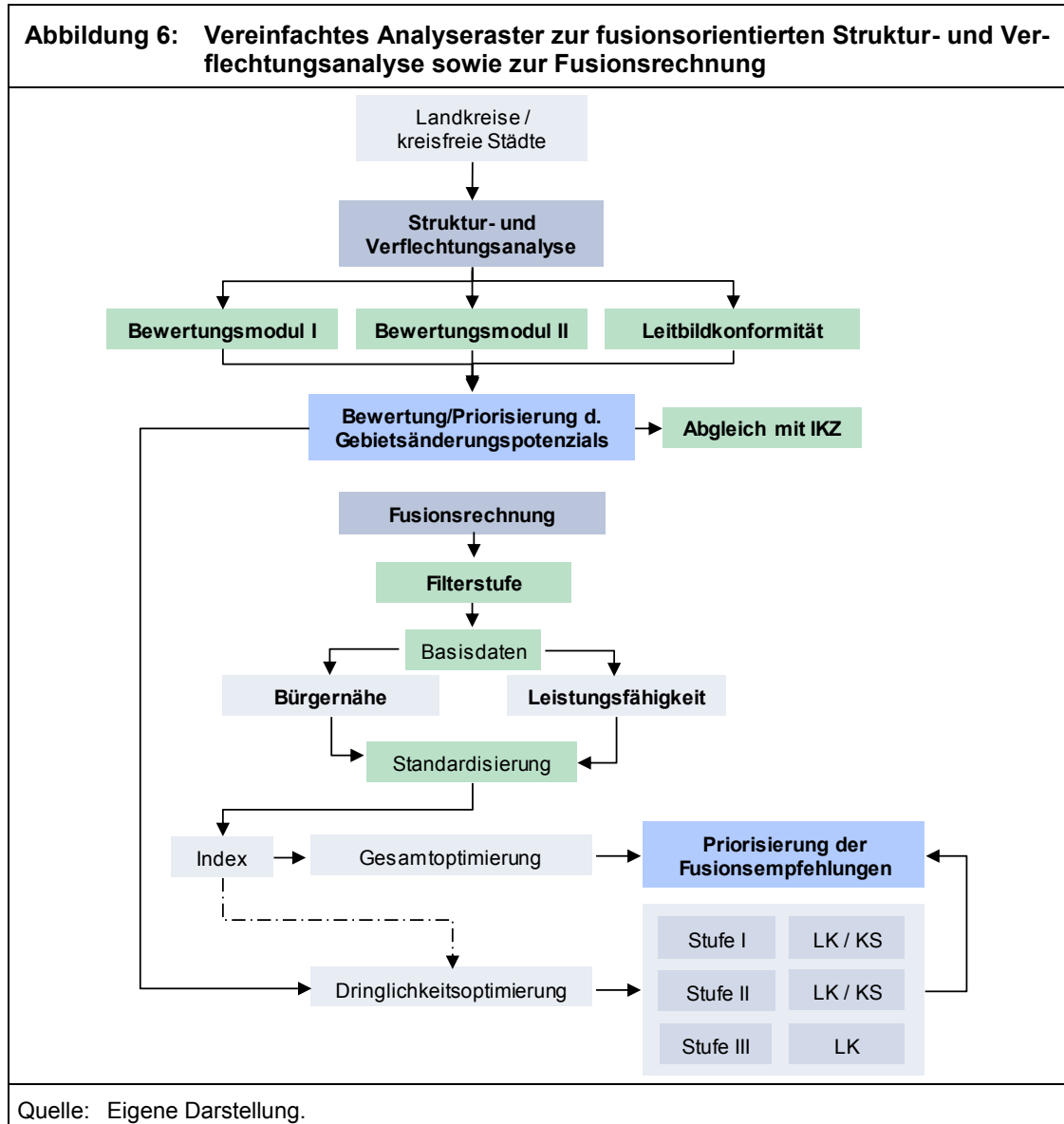
96. Um Empfehlungen für Neugliederungs- bzw. Fusionsoptionen der Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz abzuleiten, wurden diese empirisch untersucht und auf Basis eines mehrdimensionalen Indikatorensets bewertet. Hierzu wurden zunächst strukturanalytisch die jeweiligen demographisch und fiskalisch bedingten Gebietsänderungserfordernisse der Landkreise und kreisfreien Städte sowie verflechtungsanalytisch die funktionalen Verflechtungen der Raumeinheiten betrachtet. Die empirische Untersuchung fokussierte hierbei Fusionsoptionen zwischen zwei Gebietskörperschaften auf Kreisebene, für die eine maximale Anzahl von 71 zu bewertenden Fusionsoptionen vorlag. Da sich die Fusionsoptionen teilweise gegenseitig ausschließen, den gebietsstrukturellen Leitbildkriterien widersprechen sowie vergleichsweise gering ausgeprägte strukturelle Dringlichkeiten und/oder Verflechtungsmerkmale aufwiesen, wurde die maximale Anzahl der Fusionsoptionen durch einen Bewertungsprozess auf Basis von Struktur- und Verflechtungsindikatoren auf eine geringere Anzahl priorisierter Fusionsoptionen reduziert. Hierfür wurden zwei methodische Zugänge konzipiert (*vgl. Abbildung 6*):

- eine detaillierte fusionsorientierte Struktur- und Verflechtungsanalyse sowie
- eine aggregierende Fusionsrechnung.

97. Die fusionsorientierte Struktur- und Verflechtungsanalyse erfasst in einem ersten Bewertungsmodul die relativen Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen den potenziellen Fusionspartnern sowie in einem zweiten Bewertungsmodul die relative Dringlichkeit einer Gebietsänderung je Fusionspartner.

- Das erste Bewertungsmodul nutzt vier Verflechtungsindikatoren, die die Bezüge zwischen den potenziellen Fusionspartnern (Funktionalraum) operationalisieren: die administrativen Grenzverbindungen, die verkehrlichen Erschließungen sowie die Berufspendler- und Schulpendlerverflechtungen zwischen den potenziellen Fusionspartnern.
- Das zweite Bewertungsmodul verwendet demographische Indikatoren sowie Kennzahlen zur fiskalischen Leistungsfähigkeit, der Verschuldungsintensität und der sozialen Belastungsintensität der kreisfreien Städte und Landkreise, um für diese anhand der Strukturindikatoren im Falle unterdurchschnittlicher Ausprägungen einen aktiven Fusionsstatus

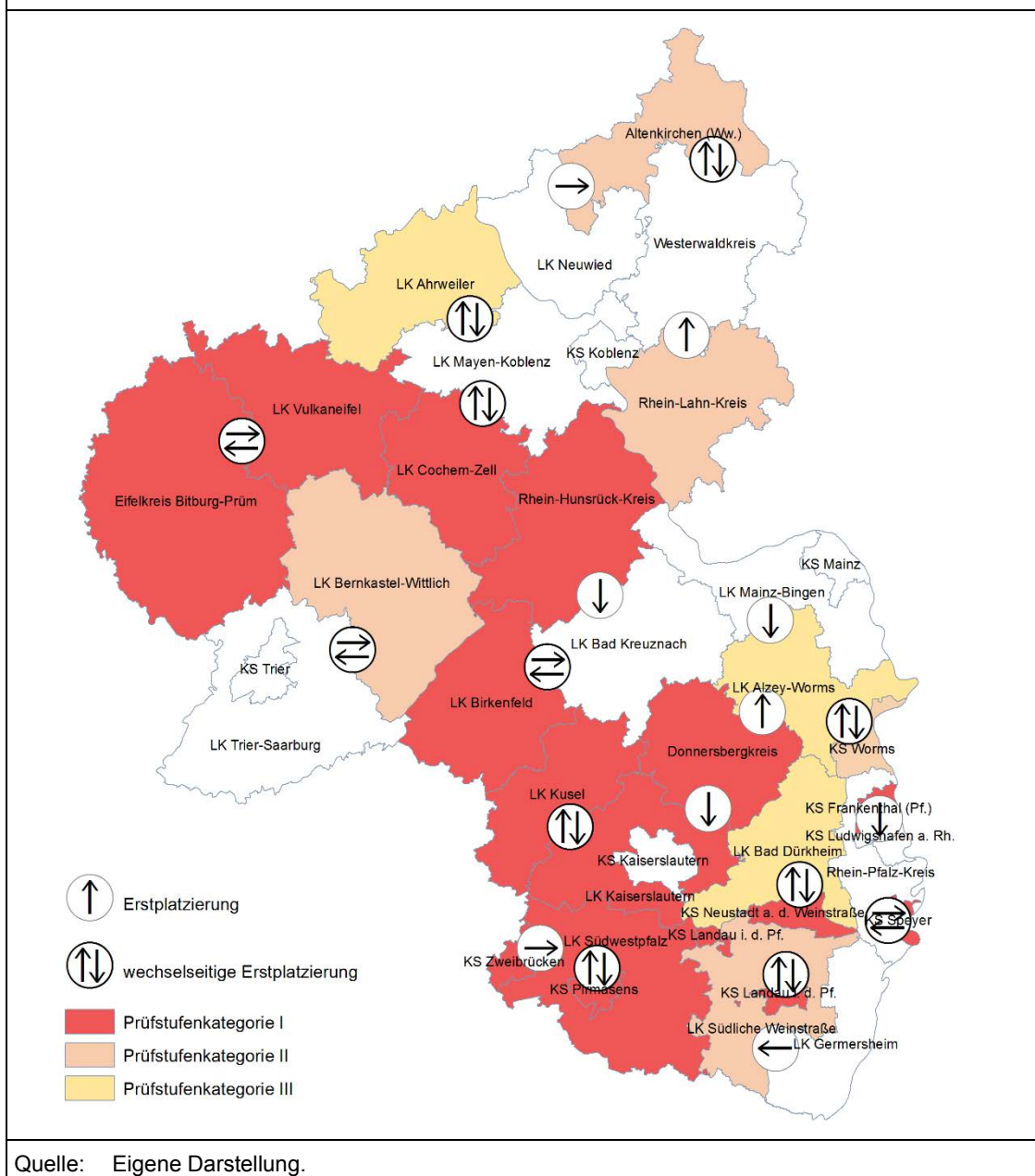
(mit eigenem Gebietsänderungsbedarf) oder im Falle überdurchschnittlicher Ausprägungen einen passiven Fusionsstatus (ohne eigenem Gebietsänderungsbedarf) abzuleiten.



98. Zusammen mit den zwei zentralen gebietsstrukturellen Leitkriterien zur Erhaltung größerer kreisfreier/oberzentraler Städte sowie zum Fusionsausschluss von zwei passiven Fusionspartnern ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf werden die Ergebnisse der Bewertungsmodule zusammengeführt und dadurch die priorisierten Fusionsoptionen abgeleitet. Das Ergebnis der fusionsorientierten Struktur- und Verflechtungsanalyse zeigt *Karte 1*, die in Form eines Zwischenfazits – grob zusammengefasst – die priorisierten Fusionsoptionen mit

relativ hohem Gebietsänderungspotenzial aufführt. Hier werden die Kombinationen dargestellt, die in der empirischen Analyse die jeweils günstigen Merkmalsausprägungen aufwiesen und deshalb als erste Wahl (Erstplatzierung) angesehen werden können. Sofern die Erstplatzierung auch wechselseitig besteht, kann eine besonders gute Konstellation für eine Fusion angenommen werden. Gleichwohl verbleibt ein Entscheidungsproblem, wenn ein Fusionspartner zu zwei anderen aufgrund identischer Indikatorwerte gleichzeitig zwei Erstplatzierungen aufweist.

Karte 1: Gebietsänderungspotenzial der priorisierten und nach Dringlichkeit sortierten Fusionsoptionen bei Zugrundelegung der jeweils günstigsten Indikatorenprägung (Erstplatzierung)



Quelle: Eigene Darstellung.

99. Aufbauend auf dieser ersten Auswahlstufe bildet die Fusionsrechnung für jede Fusionsoption über ausgewählte Indikatoren und Kennzahlen einen aggregierten Indexwert, durch die eine Reihenfolge zwischen den – zuvor sich in Teilen gegenseitig ausschließenden – priorisierten Fusionsoptionen entsteht. Das Ziel der Fusionsrechnung besteht darin, für die einzelnen Gebietskörperschaften denjenigen Fusionspartner zu identifizieren, mit dem die jeweilige Gebietskörperschaft zusammen den höchsten Indexwert aufweist, um eine hohe Passfähigkeit zu erreichen. Die Datenbasis der Fusionsrechnung umfasst acht Indikatoren und Kennzahlen, die den zwei Zieldimensionen der Bürgernähe und der räumlichen Leistungsfähigkeit zugeordnet werden können:

- Die zwei Indikatoren der Fläche und der Fahrminuten mit dem PKW zwischen den Verwaltungssitzen zweier potenzieller Fusionspartner stellen auf die potenzielle Kreisgröße einer Fusionsoption ab und betreffen damit die Zieldimension der Bürgernähe.
- In Bezug zur räumlichen Leistungsfähigkeit bilden die Indikatoren unterschiedliche Dimensionen ab: Die Indikatoren der Berufspendler und Schulpendler beziehen sich auf die räumliche Verflechtung; die Einwohnerzahl und Einwohnerentwicklung auf die Demographie; die Mindestsicherungsquote auf die Sozialbelastung sowie die Kennzahl der normierten Steuerkraft auf die fiskalische Leistungsfähigkeit einer Fusionsoption. Alle sechs Indikatoren und Kennzahlen wurden bereits im Rahmen der fusionsorientierten Struktur- und Verflechtungsanalyse berücksichtigt.

100. Die Indikatoren/Kennzahlen beeinflussen den Indexwert einer Fusionsoption in zwei Richtungen: Dieser wird tendenziell abgewertet durch den negativen Einfluss hoher Merkmalsausprägungen der Fusionsindikatoren

- der Fahrminuten mit dem PKW zwischen den zwei Verwaltungssitzen der potenziellen Fusionspartner,
- der gemeinsamen Fläche und
- der gemeinsamen Mindestsicherungsquote.

Im Gegenzug wird der Indexwert einer Fusionsoption tendenziell aufgewertet durch den positiven Einfluss hoher Merkmalsausprägungen der Fusionsindikatoren

- der berufs- und schulpendlerbedingten Verflechtungen zwischen zwei potenziellen Fusionspartnern sowie deren

- gemeinsamer Einwohnerzahl,
- gemeinsamer Einwohnerentwicklung und
- gemeinsamer normierter Steuerkraft.

101. Die auf diese Weise abgeleiteten Fusionsoptionen sind durch die im Rahmen der Ergebnisse der fusionsorientierten Struktur- und Verflechtungsanalyse erarbeitete Liste der priorisierten Fusionsoptionen zu bestätigen. Damit erfolgt eine Rückkopplung der quantitativen Bewertung der Fusionsoptionen im Rahmen der Fusionsrechnung mit den Ergebnissen der fusionsorientierten Struktur- und Verflechtungsanalyse.

102. Die Indexwerte konkurrierender Fusionsoptionen werden zum einen bezüglich ihrer räumlichen Leistungsfähigkeit bei höchstmöglichem Indexwert im Sinne einer Gesamtoptimierung und zum anderen nach der demographischen Problemintensität im Sinne einer Dringlichkeitsoptimierung für die kleinsten Gebietskörperschaften interpretiert.

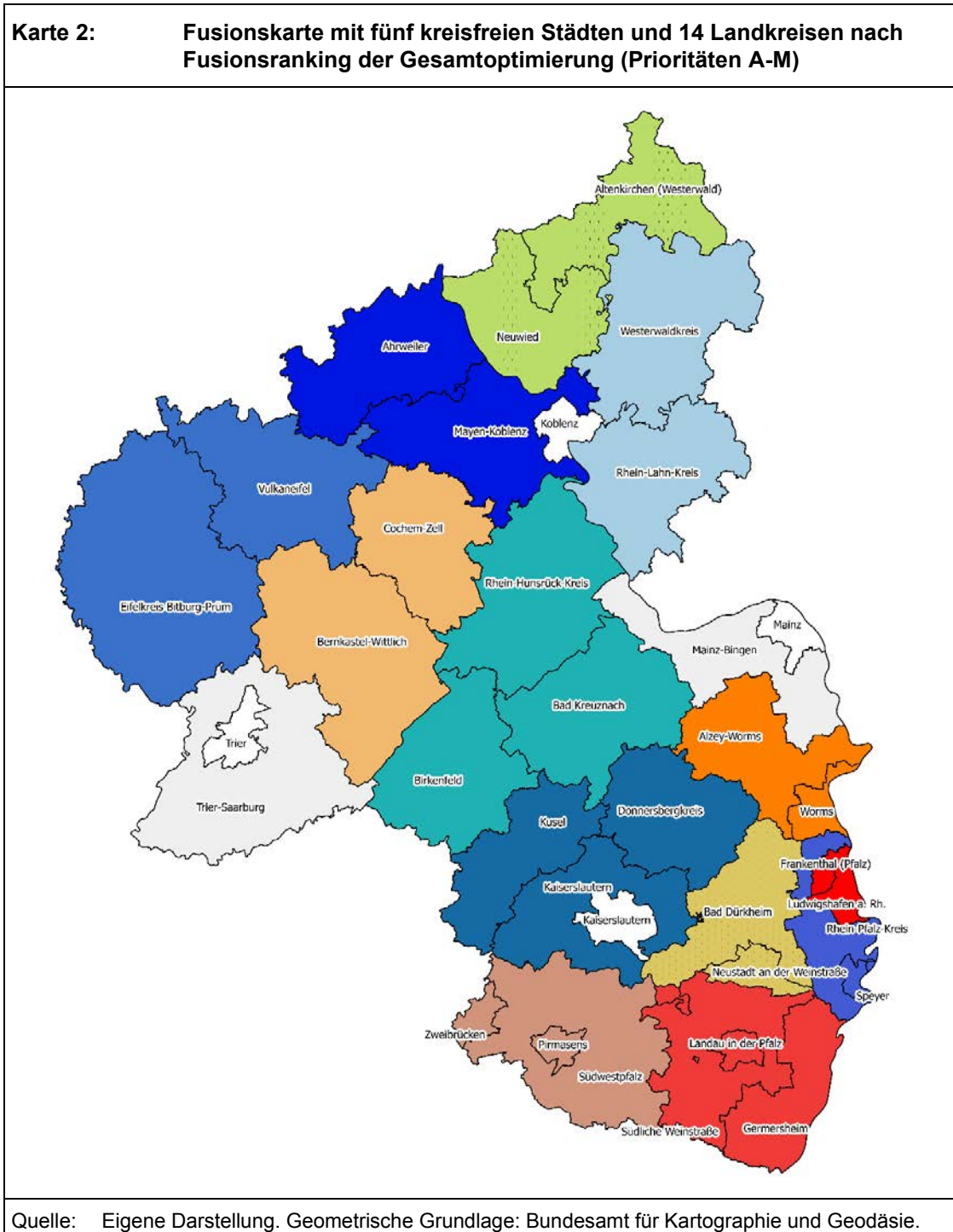
– Gesamtoptimierung –

103. Im Rahmen der Gesamtoptimierung ist die demographische Problemintensität auf Basis der Prüfstufenkategorien I-III (vgl. Ziff. 72 f.) zunächst irrelevant. Eine Fusionsempfehlung ergibt sich allein durch einen hohen Indexwert bzw. eine hohe Punkteklasse und damit eine hochrangige Platzierung im Fusionsranking sowie der Einhaltung von drei – hier nicht näher erläuterten – Statuskriterien als Rahmensetzung für die Interpretation des Fusionsrankings.

104. Zusammenfassend liegen im Rahmen der Gesamtoptimierung insgesamt 13 Fusionsempfehlungen vor, die alle durch die Ergebnisse der fusionsorientierten Struktur- und Verflechtungsanalyse bestätigt werden. Die 13 Fusionsempfehlungen und die solitären Landkreise Mainz-Bingen und Trier-Saarburg weisen für das Jahr 2014 eine Spannweite der Einwohnerzahl von mindestens 145 000 Einwohnern (Trier-Saarburg) bis maximal etwa 339 000 Einwohnern (Bad Kreuznach/Birkenfeld/Rhein-Hunsrück-Kreis) auf. Neben Ludwigshafen am Rhein/Frankenthal (Pfalz) mit etwa 212 000 Einwohnern kommen die weiteren vier kreisfreien Städte Kaiserslautern, Trier, Koblenz mit etwa 97 000 bis 111 000 Einwohnern und die Landeshauptstadt Mainz mit etwa 207 000 Einwohnern hinzu.

105. So würde die Gesamtoptimierung eine durchschnittliche Einwohnerzahl (2014) von etwa 147 000 Einwohnern für die fünf kreisfreien Städte und etwa

236 000 Einwohner für die 14 Landkreise erbringen. Die Gebietsstruktur dieser Fusionsvariante zeigt *Karte 2*.



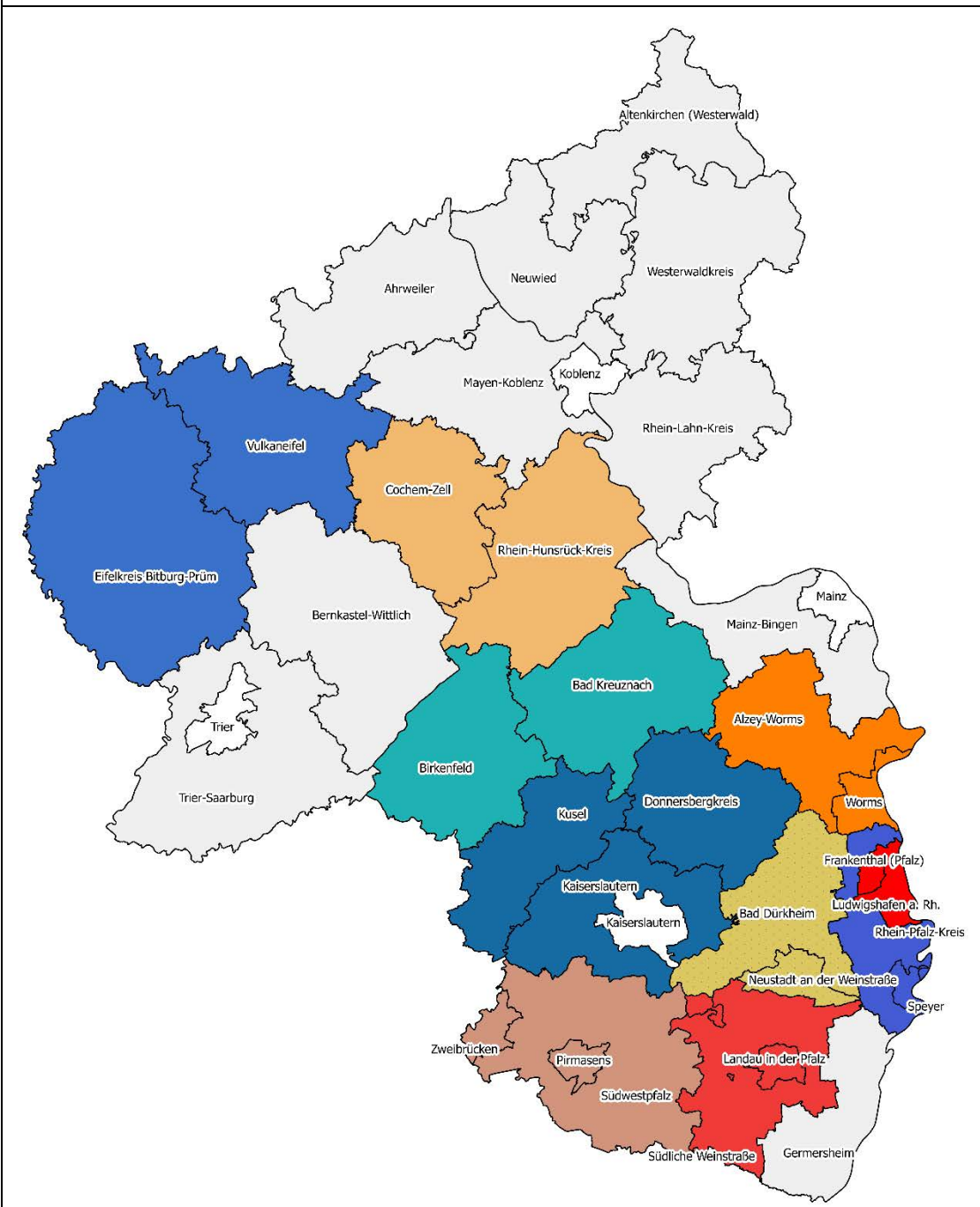
– Dringlichkeitsoptimierung –

106. Im Rahmen der Dringlichkeitsoptimierung werden die Fusionsempfehlungen hingegen zuerst für die nicht-oberzentralen kreisfreien Städte und die Landkreise innerhalb der Prüfstufenkategorie I geprüft. Damit erhalten zunächst die kleinen kreisfreien Städte und Landkreise den Zuschlag einer Fusionsempfehlung. Anschließend werden für die kreisfreien Städte und Landkreise der Prüfstufenkategorien II und III die verbleibenden Fusionsoptionen geprüft. Dabei soll die Fusionsempfehlung die Ergebnisse der fusionsorientierten Struktur- und Verflechtungsanalyse berücksichtigen und – soweit möglich – die nicht-dringlichen Fusionspartner innerhalb der Prüfstufenkategorien II und III sowie die passiven Fusionspartner ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf zurückstellen.

107. Für die Dringlichkeitsoptimierung ergeben sich insgesamt zehn Fusionsempfehlungen. Zudem verbleiben zehn solitäre Landkreise ohne Gebietsänderung aufgrund ihrer Einstufung in die Prüfstufenkategorien II/III oder als passive Fusionspartner. Die zehn Fusionsempfehlungen weisen für das Jahr 2014 eine Spannweite der Einwohnerzahl von mindestens etwa 154 000 Einwohnern bis maximal etwa 250 000 Einwohnern (Landkreis Kaiserslautern/Kusel/Donnersbergkreis) auf. Für die Landkreise ohne Gebietsänderung beträgt die Spannweite der Einwohnerzahl im Minimum etwa 111 000 Einwohner (Landkreis Bernkastel-Wittlich) bis im Maximum etwa 210 000 Einwohner. Neben Ludwigs-hafen am Rhein/Frankenthal (Pfalz) mit etwa 212 000 Einwohnern kommen die weiteren vier oberzentralen kreisfreien Städte Kaiserslautern, Trier, Koblenz mit etwa 97 000 bis 111 000 Einwohnern und die Landeshauptstadt Mainz mit etwa 207 000 Einwohnern hinzu.

108. Bei einer Dringlichkeitsoptimierung würde sich eine durchschnittliche Einwohnerzahl (2014) von etwa 147 000 Einwohnern für die fünf kreisfreien Städte und lediglich etwa 172 000 Einwohnern für die 19 Landkreise ergeben. Die *Karte 3* zeigt die entsprechenden räumlichen Zuschnitte.

Karte 3: Fusionskarte mit sechs kreisfreien Städten und 19 Landkreisen, nach Fusionsranking der Dringlichkeitsoptimierung. (Prioritäten A-J)



Quelle: Eigene Darstellung. Geometrische Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

– Resümee –

109. Auf Basis der Fusionsempfehlungen wären die Größenverhältnisse zwischen den Landkreisen (sowie zu den heutigen großen kreisangehörigen Städten) angeglichen, da die größte kreisfreie Stadt statt des 6,1-fachen um das

- 2,2-fache (in der Gesamtoptimierung sowie in der Dringlichkeitsoptimierung)

größer als die kleinste kreisfreie Stadt wäre sowie der größte Landkreis statt des 3,4-fachen um das

- 2,3-fache (in der Gesamtoptimierung) oder
- 2,2-fache (in der Dringlichkeitsoptimierung)

größer als der kleinste Landkreis wäre. Damit sind die Fusionsempfehlungen eine Antwort auf die Größendisparitäten im Land.

110. Um mit Blick auf eine Kommunalisierung von Aufgaben der unmittelbaren Landesverwaltung eine gewisse Mindestgröße der Einwohnerzahl je Gebietskörperschaft zu erzielen, ist abschließend festzustellen, dass die Fusionsempfehlungen der Gesamtoptimierung (*vgl. Karte 2*) zu präferieren sind.

G Politische Handlungsoptionen im Gesamtzusammenhang: Elemente eines rheinland-pfälzischen Weges

111. Eine Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz kann nicht „Blaupausen“ aus anderen Bundesländern übertragen, sondern sollte an den Besonderheiten des Landes mit seinen siedlungsstrukturell und topographisch sehr unterschiedlichen Landesteilen, Regionen und Kommunen anknüpfen. Primäre Reformanliegen sollten die Steigerung der Leistungsfähigkeit bei Realisierung von Effizienzreserven verbunden mit der Sicherung des ehrenamtlichen Engagements und einem räumlichen Disparitätenausgleich sein. Dies kann durch eine Kombination von mehreren Reformelementen erfolgen, die in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen (unten I., „modulares Modell“). Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht in dem Sinne zu verstehen, dass alle Module gleichzeitig verwirklicht werden müssen. Es handelt sich vielmehr um Elemente, die – zumindest teilweise – auch separat umgesetzt werden können. In einem weiteren Abschnitt wird deshalb verdeutlicht, in welche Kombination die einzelnen Module mit Blick auf die zu erreichenden Ziele und der reformpolitischen Dringlichkeit realisiert werden könnten (unten II.).

I Optionale Module einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

112. Modul 1: Kommunalisierung von Aufgaben aus der unmittelbaren staatlichen Verwaltung

Die Analyse der Landesaufgaben ergab ein nur begrenztes Kommunalisierungspotenzial. Gleichwohl ergeben sich in bestimmten Bereichen durchaus Kommunalisierungsmöglichkeiten:

- So könnten die „Feststellungsverfahren nach dem SGB IX“ auf eine deutlich vergrößerte Kreisebene übertragen werden, eine jüngere Reform (2012) hat allerdings eher den Weg einer Konzentration beschritten.
- Im Bildungsressort können die „Personalverwaltung“, die „Schulaufsicht“ sowie die „Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut (PL) und schulpsychologische Beratung“ in Bezug auf eine Kommunalisierung diskutiert werden.

- Für den Aufgabenbereich des Umweltministeriums könnte man vorsichtige Empfehlungen für die Cluster „Wasserwirtschaft“, „Gewerbeaufsicht“ und den „Landesbetrieb Landesforsten (LL)“ aussprechen, allerdings zu- meist nur in stark veränderten Kreisstrukturen und auch dann nur für ei- nen Teil der Aufgaben.
- Im Ressort des MWVLW wäre die Ansiedlung des „Beratungs- und Ver- suchswesens in der Agrarwirtschaft“ in einem höheren Kommunalver- band oder einer Vor-Ort-Lösung einzelner Landkreise denkbar, allerdings spricht die funktional sinnvolle Verbindung mit dem Agrarbildungsbereich wiederum gegen eine Kommunalisierung.

Umfangreiche Kommunalisierungen auf die Kreisebene wären meist nur in Ver- bindung mit einer umfassenden Gebietsreform zu realisieren.

113. Modul 2: Reform der Landesverwaltung

Für Reformoptionen auf der Ebene der funktionalen Mittelinstanzen (ADD, SGDen) könnten zwei Entwicklungsszenarien in Erwägung gezogen werden, die aufeinanderfolgend oder auch nur einzeln umgesetzt werden könnten:

- Als ein niedrigschwelligerer Entwicklungsschritt könnte ein *konsolidiertes Direktionsmodell* in Betracht gezogen werden, bei dem die gegebene re- gional-funktionale Gliederung der Landesverwaltung grundsätzlich beibe- halten bleibt, jedoch eine weitere Konsolidierung der Landesverwaltung durch aufgabenbezogene Entflechtungen, die Integration von Sonderbe- hörden und eine vollständige Umsetzung der „konzentrierten Dreistufig- keit“ erfolgen. Durch die Zusammenführung fachverwandter und/oder ab- stimmungsintensiver Aufgaben können diese effektiver und effizienter er- ledigt werden.
- Ein weitergehender Schritt könnte als *konzentriertes Direktionsmodell* be- zeichnet werden, mit dem eine weitere funktional-institutionelle Konsoli- dierung der Landesverwaltung durch Umgestaltung der Mittelinstanzen einhergeht, wie sie in jüngster Zeit auch in einigen ostdeutschen Bundes- ländern in Form einer einzigen landesweit zuständigen Bündelungsbe- hörde (Landesverwaltungsamt/Landesdirektion) stattgefunden hat, um der Behördenleitung zukünftig die Kooperation zwischen den für beide Landesteile zuständigen Behörden und Schwerpunktbildungen in Spezi- alaufgaben oder Overhead weiter zu erleichtern. Vorhandene Standorte

blieben erhalten. Eine Notwendigkeit einer solchen Konzentration besteht allerdings nicht.

114. Modul 3: Aufgabenbezogene Optimierung in Sektoren

Im wirtschafts- und umweltbezogenen Bereich der Landesverwaltung sind derzeit mit den SGDn, dem Landesamt für Umwelt (LfU) und dem Landesuntersuchungsamt (LUA) leistungsfähige Einheiten vorhanden, die eine hohe Reputation genießen. Eine weitere Optimierung erscheint hier denkbar, allerdings nur, wenn dabei die fachliche Integrität der genannten Einheiten gewahrt bleibt. Zwei teils aufeinander aufbauende Reformpfade sind denkbar:

- Integration der vollzugsorientierten Aufgaben des LfU in eine fusionierte SGD, um die hier bestehende Trennung zu überwinden. Ein solcher Schritt ist jedoch nur verantwortbar, wenn die Kapazität des LfU zu konzeptioneller und Grundlagenarbeit erhalten bleibt.
- Neuordnung der Analytik- und Laborausstattung im Land, aufbauend auf einer zu erstellenden Bestandserfassung und Bedarfsplanung.

115. Modul 4: Vergrößerung der Landkreise zur Schaffung einer langfristig effizienten Verwaltungsstruktur

Durch die Zusammenlegung von Landkreisen und die Einkreisung kreisfreier Städte, die keine Oberzentren sind, kann die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung an die gewachsenen Anforderungen angepasst werden. Hierbei kommen drei Varianten für eine politische Abwägung in Frage:

- Bei einer umfassenden Kreisreform mit einem Einwohnerorientierungswert von etwa 350 000 Einwohnern lassen mit Blick auf die Verwaltung die höchsten Effizienzgewinne erwarten, zumal dann auch die Option der Funktionalreform die beste Voraussetzung finden würde. Es würden einschließlich der Einkreisung kreisfreier Städte, die keine Oberzentren sind, allerdings flächenmäßig sehr große Landkreise entstehen, die mit Blick auf die Erreichbarkeiten und die landsmannschaftlichen Traditionen mit merklichen Zielkonflikten verbunden wären.
- Bei einer mittleren Variante würde die Bildung sehr großer Landkreise vermieden. Diese Variante korrespondiert mit dem Gesamtoptimierungsszenario der Kreisanalyse (Abschnitt F), bei dem – einschließlich der Einkreisung kreisfreier Städte, die keine Oberzentren sind – 14 Landkreise

mit einer durchschnittlichen Kreisgröße von 236 000 Einwohnern realisiert werden könnten. Das Kommunalisierungspotenzial von Aufgaben wäre vorhanden, aber begrenzt. Für diese Reformkonstellation sind auch Fusionsrenditen von mehr als 8 % möglich, da hier auch Fusionen von drei Landkreisen mit einem potenziell höheren Skaleneffekt inkludiert sind (ohne Berücksichtigung der Einkreisung nicht-oberzentraler kreisfreier Städte).

- Eine Minimallösung würde noch 19 Landkreise mit einer durchschnittlichen Kreisgröße von 172 000 Einwohnern aufweisen, wobei nur die kleinsten Landkreise und die kreisfreien Städte, die keine Oberzentren sind, betroffen wären. Eine solche Lösung wäre allerdings nur geeignet, zunächst die drängendsten Probleme auf dieser kommunalen Ebene abzumildern.

Die politische Abwägung muss hier also berücksichtigen, dass die Festlegung auf eine mehr oder weniger starke Integration Folgewirkungen auf andere Bereiche der Reform hat und die Minimallösung zudem einige Probleme offenlässt. Hier wäre dann die Option zusätzlicher interkommunaler Kooperationen auf mögliche Lösungsbeiträge hin zu prüfen.

116. Modul 5: Sicherung der kreisfreien Städte in ihrer oberzentralen Funktion ab 100 000 Einwohnern

Kreisfreie Städte sollten Oberzentren sein und damit eine Ortsgröße von 100 000 Einwohnern und mehr aufweisen. Dies bedeutet, dass die Einkreisung der kreisfreien Städte, die keine Oberzentren sind, in Betracht gezogen werden sollte. Dies würde die eingekreisten Städte fiskalisch entlasten und ihre Handlungsspielräume erhöhen bzw. bei paralleler Finanzausgleichsreform die Ausgleichsfunktion der Kreise stärken. Angesichts der wichtigen Funktion dieser Städte als Anbieter zentralörtlicher Leistungen und als Impulsgeber für die Region sollten entwicklungsrelevante Aufgaben (z.B. Bauaufsichts- und Baugenehmigungsverfahren, Wirtschaftsförderung) bei ihnen verbleiben bzw. ihnen bei einer Einkreisung – verbunden mit dem Status einer großen kreisangehörigen Stadt – übertragen werden. Mit Blick auf die Akzeptanz für die Bürger spricht vieles für Krafftfahrzeugzulassungsstellen in den kreisangehörigen Städten, was die technische Entwicklung im Kontext intelligenter Front-/Backoffice-Kooperationen zwischen Landkreisen und Gemeinden mittlerweile problemlos ermöglicht.

117. Modul 6: Verbesserung der Stadt-Umland-Zusammenarbeit bei mittel- und oberzentralen Aufgaben (z. B. durch „Kultur-, Schul- und ÖPNV-Räume“)

Für einzelne Aufgaben mit regionalen Kontexten sind auch spezifische Institutionalisierungen interkommunaler Kooperationen eine denkbare Reformoption. In Sachsen sind sog. ländliche Kulturräume als sondergesetzliche Zweckverbände gebildet worden mit Pflichtmitgliedschaft aller Landkreise, wobei derzeit jeder ländliche Kulturraum zwei Landkreise umfasst. Daneben werden die kreisfreien Städte als urbane Kulturräume eingeordnet. Sofern man in Rheinland-Pfalz eine Übernahme und ggf. Erweiterung über den Bereich der Kultur hinaus in Erwägung ziehen würde, sollte diese Trennung zwischen ländlichen und städtischen Räumen und die Begrenzung auf maximal zwei Kooperationspartner überwunden werden, um gerade solche Aufgaben erfüllen zu können, für die ein Ausgleich zwischen einer kreisfreien Kernstadt und dem kreisangehörigen Umland bzw. eine gemeinsame Problembewältigung notwendig ist.

118. Modul 7: Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Gebietskörperschaften durch Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)

Zur Verbesserung der Qualität der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben wäre ein verstärkter Rückgriff auf Instrumente der interkommunalen Kooperation (Zweckverbände etc.) zu erwägen. Für einen verstärkten Rückgriff auf IKZ sollte allerdings beachtet werden, dass er nur dann zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte führen dürfte, wenn er einem systematischen Ansatz folgt:

- Eine systematische Entfaltung von IKZ als Modell könnte nicht auf Inselösungen beruhen. Erforderlich wäre vielmehr ein landesweites Konzept, das die für IKZ in Betracht kommenden Aufgaben benennt, ggf. zu Clustern für denkbare multifunktionale IKZ-Lösungen zusammenführt und verschiedene Organisationsmodelle anbietet.
- Da verfassungsrechtlich die zwangsweise Herbeiführung kommunaler Kooperationen durch den Staat nur dann zulässig ist, wenn eine auf Freiwilligkeit beruhende hinreichende Lösung nicht erreicht werden konnte, müsste eine Freiwilligkeitsphase zur Entwicklung von Lösungen auf kommunaler Ebene vorgesehen werden. Zu erwägen wäre, die Verwirklichung freiwilliger, den festgelegten Kriterien entsprechender Lösungen durch Anreize zu fördern.

- Sofern ein IKZ-Ansatz *ergänzend* zu einer Gebietsreform verfolgt werden sollte, bedürfte es keiner zwangsweisen Durchsetzung von Kooperationslösungen. Sollten IKZ-Lösungen *ersetzend*, also „anstatt“ einer Gebietsreform – was mit gleicher Wirksamkeit nicht möglich ist – Erwägung gezogen werden, so bedürfte es auf einer letzten Stufe einer Durchsetzung von IKZ-Lösungen auch gegen den Willen der betroffenen Kommunen, die einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Begründung bedürfte.

119. Modul 8: Neuordnung der Ortsgemeindeebene durch Schaffung leistungsfähiger Ortsgrößen bei Erhalt der Bürgernähe und Sicherung des ehrenamtlichen Engagements

Die quantitativ-empirische Analyse zu den Ortsgemeinden hat insbesondere für die kleinen und kleinsten Gemeinden zum Teil multiple Problemlagen hinsichtlich der Dimensionen Demographie, Finanz- und Leistungskraft sowie Politik identifiziert. In den Ortsgrößen unter 300 Einwohnern besteht deshalb ein grundsätzlicher Prüfbedarf, ob die Strukturen zukunftsfähig sind. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob nicht in einer Bandbreite von 300 bis 600 Einwohnern Mindestortsgrößen geschaffen werden müssen. Zum Erhalt von Bürgernähe und bürgerschaftlichem Engagement, das auch einer leistungsfähigen Verwaltung bedarf, wären für diese Zusammenschlüsse die jeweiligen lokalen Traditionen und Identitäten zu beachten. Hierbei sind von Landesseite zunächst freiwillige Zusammenschlüsse durch Anreize zu fördern und gegebenenfalls Moderationsverfahren einzuleiten, in denen auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse eine Diskussion über Notwendigkeiten, Perspektiven und künftige Mitbestimmungsrechte (z. B. Ortsvorsteher und Ortsbeiräte unterhalb der Gemeindeebene) und gemeindeinterne Finanzmittelaufteilung (gegebenenfalls Ortsteilbudgets) geführt wird.

120. Modul 9: Stärkung der politischen Identitätsstiftung der Ortsgemeinden durch Maßnahmen der Kommunalverfassung zur Sicherung des ehrenamtlichen Engagements

Die zweigliedrige Struktur mit Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz hat sich bewährt. Ihr grundsätzlicher Erhalt bei Überprüfung der Möglichkeiten einer Neugliederung – sollte eines der zentralen Elemente des Reformleitbildes sein. Da den Ortsgemeinden in dieser Struktur in erster Linie die Übernahme einer identitätsstiftenden Funktion zukommt, könnte in Betracht gezogen werden, eventuelle Neugliederungsmaßnahmen durch Maßnahmen

zur Stärkung der identitätsstiftenden Funktion zu flankieren, die aber auch unabhängig von einer Neugliederung aufgegriffen werden können. Da die Identifikation auf das Engagement der Bürgerinnen und Bürger in ihrer und für ihre Ortsgemeinde angewiesen ist, wäre Ansatzpunkt eine Erhöhung der Bereitschaft zu einem ehrenamtlichen Engagement. Denkbar wäre insbesondere folgende Maßnahme: Davon ausgehend, dass eine Vergrößerung der Gestaltungsmöglichkeiten auf Ortsgemeindeebene geeignet ist, das Interesse an ehrenamtlichem Engagement zu steigern, könnte eine Einbeziehung der Vertretungskörperschaft in die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben erwogen werden, sei es durch Einräumung von Informations-, sei es gar von eigenen Entscheidungsrechten. Einer Überlastung der ehrenamtlichen Ortsgemeinderats-Mitglieder könnte dadurch vorgebeugt werden, dass beschließende Ausschüsse an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene beteiligt werden.

II Reformstufen unterschiedlicher Intensität

121. In den zuvor dargestellten Modulen ist der aus wissenschaftlicher Sicht festgestellte Reformbedarf zusammengefasst, der im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Landes nicht unbearbeitet bleiben sollte. Ob und in welcher Weise dieser Reformbedarf auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz umgesetzt wird, ist aber zuvörderst eine politische Entscheidung. Sie beinhaltet ein Abwägen auch solcher normativer Kriterien, die sich einer wissenschaftlichen Analyse entziehen. Dieser Abwägungsprozess muss aber beachten, dass die in den Modulen abgebildeten Aspekte nicht willkürlich ausgewählt und gemischt werden können. Vielmehr setzt die Umsetzung einiger Reformelemente die Realisierung anderer voraus.

122. Die Auswahl möglicher Reformmodule führt dazu, dass die Reform in unterschiedlichen Intensitäten durchgeführt werden kann, die entsprechend unterschiedliche Niveaus der Zielerreichung beinhalten. Während beispielsweise eine „große Lösung“ ein Maximum an Integration bewirkt und damit einen hohen Effizienzgewinn erwarten lässt, muss für eine Reformvariante, die stark auf Kooperation setzt, auch ein zusätzlicher Koordinationsaufwand angenommen werden. Die Intensität der Reform – und damit die Zielerreichung – steht also in unmittelbarem Zusammenhang mit der Kombinierbarkeit der Module. Aus dieser Sicht können vier „Reformpakete“ identifiziert werden, mit denen das Ziel,

die rheinland-pfälzische Verwaltung „demographiefest“ und „zukunftsfähig“ zu gestalten entsprechend mehr oder weniger gut erreicht werden.

123. Reformpaket „Integrative Funktional- und Gebietsreform“:

Um die komplexen Gestaltungsaufgaben ganzheitlich bewältigen zu können, wäre ein umfassender Reformansatz – grundlegende Gebietsreform verbunden mit einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform – die bestmögliche Lösung. Sie würde beinhalten:

- Eine grundlegende Gebietsreform auf Landkreisebene unter Einbeziehung der kreisfreien Städte, die keine Oberzentren sind mit einer Einwohnerzahl von etwa 350 000 als Orientierungswert sowie dem Verbleib von fünf kreisfreien Oberzentren (kreisfreie Städte mit etwa 100 000 und mehr Einwohnern).
- Eine dann mögliche, nennenswerte Kommunalisierung von Aufgaben zusammen mit
- einer Optimierung der Landesverwaltung unter funktionalem Ansatz.
- Eine Optimierung des Stadt-Umland-Verhältnisses.
- Eine Neuordnung der Ortsgemeindeebene mit Stärkung der identitätsstiftenden Wirkung der Ortsgemeinden.

124. Reformpaket „Mittlere Gebietsreform mit funktionalen Teilelementen“:

Ein Gebietsreformansatz auf kreiskommunaler Ebene zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Ebene mit begrenztem Kommunalisierungspotenzial (14 Landkreise +5 kreisfreie Städte) beinhaltet

- eine Gebietsreform mittlerer Reichweite (200 000-250 000 Einwohner) auf kreiskommunaler Ebene inkl. der Einkreisung kreisfreier Städte, die keine Oberzentren sind,
- eine Optimierung des Stadt-Umland-Verhältnisses,
- eine Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung auf kreiskommunaler Ebene durch landesweite Implementation von IKZ-Lösungen,
- eine begrenzte Kommunalisierung von Aufgaben zusammen mit
- einer Optimierung der Landesverwaltung unter funktionalem Ansatz und
- eine Neuordnung der Ortsgemeindeebene mit Verstärkung der identitätsstiftenden Wirkung der Ortsgemeinden.

125. Reformpaket „Kleine Gebietsreform mit separater Reform der Landesverwaltung“:

Ein Gebietsreformansatz mit kurzer Reichweite auf kreiskommunaler Ebene sichert ein unteres Niveau minimaler kommunaler Leistungsfähigkeit (Basissicherung) ab (19 Landkreise + 5 kreisfreie Städte). Er lässt lediglich eine Verschlinkung der Landesverwaltung unter funktionalen Gesichtspunkten zu, aber keine weitere Kommunalisierung von Aufgaben. Hierbei können Kooperationslösungen unter den Kommunen als Ergänzung mit eingeführt werden. Elemente könnten daher sein

- eine Gebietsreform auf kreiskommunaler Ebene mit Beschränkung auf die kleinsten Landkreise inkl. der Einkreisung kreisfreier Städte, die keine Oberzentren sind, zur Absicherung der Leistungsfähigkeit auf einem minimalen Niveau,
- eine Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung auf kreiskommunaler Ebene durch landesweite Implementation von IKZ-Lösungen sowie
- eine Optimierung der Landesverwaltung unter funktionalem Ansatz.

126. Reformpaket „Funktional-kooperative Reform“:

Beschränkung der Reform auf kreiskommunaler Ebene auf die Module, die durch Kooperationsmodelle in Form einer Verbesserung der Stadt-Umland-Zusammenarbeit und/oder der landesweiten Implementation von IKZ-Lösungen möglich sind. Ergänzend hinzutreten kann eine Verschlinkung der Landesverwaltung unter funktionalen Gesichtspunkten. Damit ergeben sich als mögliche Bestandteile

- eine Optimierung der Landesverwaltung unter funktionalem Ansatz sowie
- eine Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung auf kreiskommunaler Ebene durch eine Verbesserung der Stadt-Umland-Zusammenarbeit und/oder eine landesweite Implementation von IKZ-Lösungen.

127. Die Neuordnung der Ortsgemeindeebene kann auf den beiden Intensitätsstufen drei und vier ebenfalls erfolgen, da sie unabhängig von den übrigen Reformbedarfen zu sehen ist. Welche Intensität dabei verfolgt wird, d. h. wie umfassend kleine und kleinste Gemeinden zusammengelegt oder eingemeindet werden sollen, ist deshalb auch für jedes Reformpaket gesondert zu entscheiden.