

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

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

DURCHGEFÜHRT VOM

Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern	Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	Prof. Dr. Jan Ziekow
Florian Boettcher M.A.	Dr. Corinna Sicko
Stephan Brand M.A.	Axel Piesker, M.A.
unter Mitarbeit von Benjamin Holler	

ENDBERICHT

(STAND: 13. 04. 2010)

Abstract

I. Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen (1. KVR-GE)

1. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

a) Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit

Die Untersuchung der Verbandsgemeinden hat gravierende ortsgrößenspezifische Disparitäten innerhalb dieser Ebene zutage gefördert. Die Einwohnerzahl stellt zwar nicht die einzige Bestimmungsgröße für die Höhe des administrativen Ressourcenverbrauchs dar, doch insbesondere im fiskalisch besonders bedeutsamen Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) hat sie einen deutlich spürbaren Einfluss. Weit überdurchschnittliche Kosten der Leistungserbringung korrespondieren mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Gemeindegröße und einer ausgesprochen negativen Bevölkerungsentwicklung. Die Ortsgröße kann somit als eine bestimmende Bemessungsgrundlage für eine Gebietsreform herangezogen werden.

Im Verbandsgemeindebereich ergeben sich zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen für künftige Mindestortsgrößen. Die erste liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite ergibt sich bei einer Trennung bei etwa 13.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Angesichts des zu erwartenden gravierenden Bevölkerungsrückgangs werden jedoch in absehbarer Zeit zahlreiche Kommunen unter diese Schwellenwerte rutschen. Politisch sollten deshalb Schwellenwerte zwischen 13.000 und 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in Erwägung gezogen werden. Nur dann lässt sich auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen.

Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) nachgewiesen werden. Doch insbesondere in den größeren Einheitsgemeinden wird dieser Effekt durch strukturelle Einflüsse auf die Ausgaben anderer Aufgabenbereiche - etwa durch den Einfluss der zentralörtlichen Bedeutung auf die Höhe der Kultur- und Verkehrsausgaben - überkompensiert. Diese strukturellen Sonderlasten haben zur Folge, dass kleine und große Gemeinden im verbandsfreien Bereich (auch unter Ausschluss der großen kreisangehörigen Städte) nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar sind; dies gilt speziell für Einheitsgemeinden unter bzw. über 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In den kleinen Einheitsgemeinden mit vergleichsweise geringen

strukturellen Sonderlasten sind kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz von Einzelplan 0 zu vermeiden. Eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden ist vor diesem Hintergrund vertretbar. In den größeren verbandsfreien Gemeinden liegt hingegen eine andere Problemlage vor, da die Ausgabenintensität hier in deutlich stärkerem Maße durch strukturelle Sonderfaktoren (z.B. die zentralörtliche Überschussbedeutung für den umliegenden Raum) geprägt wird.

b) Bewertung der Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen

Die im 1. KVR-GE vorgesehene Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wurde differenziert bewertet, wobei sich eine deutliche Unterscheidung entlang der potentiellen Fusionsbetroffenheit feststellen lässt. Allerdings wird das Konzept auch von den fusionsgefährdeten Kommunen nicht durchweg abgelehnt. Rund zwei Drittel der betroffenen Kommunen setzen sich konstruktiv mit dem Ansatz des 1. KVR-GE auseinander.

Seitens der fusionsgefährdeten Kommunen wird besonders ein Verlust der bisherigen Bürgernähe der Verwaltung sowie eine Abkoppelung strukturschwacher Gemeinden von der wirtschaftlichen Entwicklung befürchtet, da keine Verwaltung mehr als Ansprechpartner vor Ort zur Verfügung stehe. Die Chance von Effizienzgewinnen durch Fusionen wird gesehen, häufig aber als frühestens mittelfristig realisierbar eingeschätzt. Deutlich hervorgehoben wird aber auch, dass die aus Zusammenlegungen entstehenden größeren Administrationen eine verbesserte Personalausstattung sowie eine höhere Leistungsfähigkeit aufweisen, die ggf. die Übertragung weiterer Aufgaben ermöglicht.

Die Fusionsprämie wird nicht als Instrument angesehen, das einen eigenständigen Anreiz zur Aufnahme von Fusionsüberlegungen zu setzen geeignet ist. Als wesentlich anreizintensiver wird die Tilgung von Altschulden genannt – insbesondere beim Zusammenschluss mit einer finanzschwachen Kommune. Bemängelt wurde der durch die Reformüberlegungen nicht deutlich gemachte Zusammenhang von Gebietsreform und interkommunaler Zusammenarbeit. Als dringlich wird die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen der mit der Gebietsreform angestrebten Verbesserung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften mit der Durchführung einer zu einer verbesserten Finanzausstattung der kommunalen Ebene führenden Gemeindefinanzreform angesehen.

Einen zentralen Kritikpunkt stellt die Fokussierung der Gebietsreform auf die Ebene der verbandsfreien Gemeinden sowie der Verbandsgemeinden unter Ausblendung der Landkreise und Ortsgemeinden dar. Dringlich sei, die Möglichkeit zur landkreisübergreifenden Fusion von Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden deutlich zu erleichtern.

Zum Verfahren der Kommunal- und Verwaltungsreform wurde angemerkt, dass die zunächst angelegte stärkere Bürgerbeteiligung sich nur unzureichend in den vorliegenden Gesetzentwürfen perpetuiert habe. Weiterhin werden eine längere Freiwilligkeitsphase und eine stärkere, allerdings nicht „bevormundende“ Unterstützung durch die Landesregierung als wichtige Instrumente angesehen, um die Möglichkeiten zur Suche nach geeigneten Fusionspartnern zu verbessern.

c) Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Analyse der Nutzungshäufigkeit von Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen für die interkommunale Zusammenarbeit hat gezeigt, dass sich die verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften in unterschiedlichem Maße dieser beiden Instrumente bedienen. Vor allem die kreisfreien Städte nutzen diese Möglichkeiten deutlich intensiver als andere kommunale Gebietskörperschaften. Dagegen besteht ein noch ungenutztes Kooperationspotenzial auf Ebene der Ortsgemeinden.

Insgesamt wird die Erweiterung des (bisherigen) Zweckverbandsgesetzes sowie die Neuregelung des § 86a GemO von den Kommunen positiv bewertet.

d) Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Einführung einer Experimentierklausel

Insgesamt bewerten nahezu zwei Drittel der befragten Kommunen die Einführung der Experimentierklausel positiv. Trotz der Dominanz des Themas Fusion in der Diskussion haben viele der befragten Kommunen bereits Überlegungen zu eventuellen Anwendungsfeldern der Klausel angestellt. Allerdings wurde bemängelt, dass die Klausel nicht klar genug formuliert ist – insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit erfolgreichen Experimenten nach Ablauf des Erprobungszeitraums.

e) Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger

Im Bereich direktdemokratischer Beteiligungsverfahren erweist sich die Situation in Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Anwendungshäufigkeit und der verfahrensrechtlichen Hürden im Ländervergleich als verbesserungsfähig. Insgesamt wurden seit 1994 und 2007 nur wenige Bürgerbegehren durchgeführt. Zudem verfügt Rheinland-Pfalz sowohl beim Unterschriften- als auch beim Zustimmungsquorum mit über die höchsten Hürden unter den Bundesländern. Hinzu kommen die Beschränkungen bei den zulässigen Themen anhand der gesetzlichen Festlegung eines Positiv- und Negativkatalogs in der Gemeindeordnung. Die Absenkung des Unterschriften- und Zustimmungsquorums stellt daher einen wichtigen Schritt zur Modernisierung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren dar und trägt zur angestrebten Verbesserung von Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürgern auf der kommunalen Ebene bei.

2. Empfehlungen

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

a) Zweite Reformstufe

Die vollständige Erreichung des Ziels einer Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen setzt voraus, dass die Reformmaßnahmen in ein Gesamtkonzept einer Kommunalreform eingebettet werden. Dies schließt es aus, die Reform auf eine einzelne Ebene zu beschränken. Die Konzentration auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden darf insoweit nur ein erster Schritt bleiben.

- Zwingend erforderlich ist die Überprüfung der Landkreisgliederung auf einer zweiten Stufe der Kommunalreform. Insoweit muss im Blick behalten werden, dass die Bündelungsfunktion der Landkreise erhalten bleiben muss, aber zumindest eine Untersuchung erforderlich ist, unter welchen Voraussetzungen diese Funktion erhalten und gestärkt werden kann. Dazu gehört auch die Frage einer Integration von Sonderbehör-

den in die Kreisverwaltungen. Einzubeziehen ist ebenso eine Überprüfung der Stellung der kreisfreien Städte.

- Unabhängig davon kann eine Gebietsreform auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf der derzeit laufenden ersten Stufe vorgezogen werden, ohne dass die Zielerreichung insgesamt in Frage gestellt wird. Allerdings müssen negative Entkopplungseffekte vermieden werden. Es wird deshalb empfohlen, den Regelungszusammenhang von § 2 Abs. 4 S. 1 und S. 2 1. KVR-GE daraufhin zu überprüfen, ob die Spielräume für Landkreisgrenzen überschreitende Fusionen nicht erweitert werden können.

b) Kommunalfinanzen

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

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

c) Stärkung der Leistungsfähigkeit

Die Möglichkeit einer instrumentellen Verknüpfung zur Erreichung der mit der Gebietsreform verfolgten Ziele mit der interkommunalen Zusammenarbeit sollte geprüft werden. Dabei geht es nicht um ein defensives Verständnis von interkommunaler Kooperation als bloßes Mittel zur Abwendung von Gebietsfusionen, sondern um die Etablierung eines flexiblen Mittels zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft, das einerseits Gebietsfusionen überflüssig machen, sie andererseits aber auch vorbereiten kann.

Der Gefahr eines Verlustes an Zentralität und wirtschaftsstruktureller Bedeutung des bisherigen Sitzes einer Verbandsgemeindeverwaltung nach einer Fusion sollte durch ein Bündel verschiedener Maßnahmen begegnet werden. Hierzu können zum einen Kompensationsangebote für den aufgegebenen

Verwaltungssitz, eine Auslagerung von Teilen der Verwaltung oder die Verknüpfung mit anderen Initiativen der Landesregierung wie dem „kommunalen Mittelstandslotsen“ gehören.

d) Bürgernähe und Bürgerbeteiligung

Dem bei Gebietsfusionen befürchteten Verlust an Bürgernähe im Sinne von Erreichbarkeit kann vor allem durch die Etablierung der sog. aufsuchenden Verwaltung und von mobilen Bürgerbüros entgegengewirkt werden. Unverzichtbar hierfür ist eine schnellstmögliche, d. h. zum Abschluss der Gebietsreform gesicherte, flächendeckende Versorgung mit schnellen Internet-Anschlüssen auch im ländlichen Raum. Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sollten Erreichbarkeitsstandards entwickelt werden, die von den Kommunen in Form von Leistungsversprechen umgesetzt werden können.

Über die Absenkung der Unterschriften- und Zustimmungsquoren hinaus könnte die Verfolgung der mit der Neuregelung verfolgten Ziele möglicherweise durch eine Erweiterung des Themenspektrums, zu dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden dürfen, intensiviert werden.

Unabhängig hiervon sollte überprüft werden, ob nicht durch das Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der Vorbereitung der Kommunal- und Verwaltungsreform Erwartungen geweckt worden sind, die zur Einführung neuer Beteiligungsinstrumente ermutigen können.

e) Ausgestaltung des Reformprozesses

- Die Einführung der sog. Fusionsprämie sollte überprüft werden. Insbesondere könnte erwogen werden, die dafür vorgesehenen, ggf. aufzustockenden Mittel dafür einzusetzen, um gezielt in besonderen Problemfällen aus der Überschuldung von Fusionspartnern resultierende Hindernisse zu reduzieren.
- Eine Verlängerung des durch § 3 Abs. 4 1. KVR-GE auf den 30. 06. 2012 begrenzten Zeitraums für die Beschlussfassung über freiwillige Gemeindefusionen sollte überprüft werden. Dies würde insbesondere eine engere Verknüpfung der zweiten Stufe der Kommunalreform mit der ersten ermöglichen.
- Bei ihrer Suche nach den jeweiligen Besonderheiten Rechnung tragenden individuellen Lösungen sollte das Ministerium des Innern und für

Sport selbst oder unter Hinzuziehung anderer Stellen eine intensive Unterstützung anbieten.

f) Flankierende Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit

Angesichts der bei den kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil bestehenden Informationsdefizite erscheint es sinnvoll, ein zusätzliches Informationsangebot über die neuen Möglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bereitzustellen. Eine weitere flankierende Maßnahme, die einen Beitrag zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit leisten könnte, wäre die Einführung eines Anreizsystems, das den kooperationswilligen Kommunen neben einer Beratung bei der Erfüllung bestimmter Kriterien auch eine finanzielle Unterstützung (Anschubfinanzierung) bieten könnte.

g) Optimierungsmöglichkeiten bei der Experimentierklausel

Obwohl die Experimentierklausel ein geeignetes Instrument zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung darstellt, zeigt insbesondere der Hinweis auf eine als unklar empfundene Formulierung der Klausel, dass es noch Ansatzpunkte für eine Optimierung der Regelung gibt. Zur Steigerung der Attraktivität der Nutzung der Experimentierklausel ist es daher erforderlich, klar zu kommunizieren, in welchen Bereichen Experimente möglich sind. Ein Beratungsangebot und ein vom Ministerium des Innern und für Sport begleitetes Pilotprojekt würden dazu beitragen, Innovationsprozesse auf der kommunalen Ebene zu verstärken bzw. in Gang zu setzen. Wichtig ist darüber hinaus, dass der Gesetzgeber deutlich macht, was mit den Experimenten nach Ablauf des Erprobungszeitraums geschehen soll, da diese Unsicherheit möglicherweise Kommunen davon abhält, von den Möglichkeiten dieser Regelung Gebrauch zu machen. Zur Bereitstellung einer Informationsbasis für die Entscheidung über eine Verstetigung oder eine Beendigung der Experimente sollte grundsätzlich eine Evaluation vorgesehen werden. Deren Ergebnisse können auch in eine zur Förderung und Initiierung von experimentellen Prozessen einzurichtende Datenbank, die Informationen zu laufenden und bereits durchgeführten Modellprojekten in Rheinland-Pfalz erfasst, eingestellt werden.

II. Verlagerung von Aufgaben (2. KVR-GE)

1. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Obwohl moniert wird, dass der Erstellung des Katalogs zu verlagernder Zuständigkeiten keine wirkliche Aufgabenkritik vorangegangen ist, werden die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen von rund der Hälfte der Gebietskörperschaften als „gut“ und „sehr gut“ und von weniger einem Fünftel als negativ bewertet. Allerdings unterscheidet sich das Antwortverhalten der verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften deutlich; insbesondere hängen Zugehörigkeit zu einem bestimmten Körperschaftstyp und Bewertung der Aufgabenverlagerung in den gebildeten Themengebieten miteinander zusammen. Inwieweit die Bewertung aber aufgrund der Aufgabennatur oder aufgrund der Tatsache, dass die Befragten einem bestimmten Körperschaftstyp angehören, gewählt wurde, konnte nicht aufgeklärt werden. Ebenso wenig konnten eindeutige Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Aufgabenverlagerung und weiteren Faktoren identifiziert werden. Sämtliche Gruppen von Gebietskörperschaften gehen davon aus, schon bisher für Aufgaben zuständig zu sein, die den zur Verlagerung vorgesehenen ähnlich oder gleichartig sind. Allerdings finden sich auch hier beträchtliche Unterschiede zwischen den Gruppen.

Weit überwiegend wird davon ausgegangen, dass durch die Aufgabenverlagerungen ein zusätzlicher Personalbedarf entstehen wird, jedoch nur von maximal einer Stelle. Ausschließlich von Landkreisen und kreisfreien Städten wird teilweise ein deutlich höherer Personalbedarf erwartet, und zwar auch im höheren Dienst / den Entgeltgruppen E 13 – E 15.

Die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen werden im Einzelnen sehr unterschiedlich bewertet.

2. Empfehlungen

In einer Gesamtbewertung lässt sich aus der quantitativen Erhebung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung der Schluss ziehen, dass die mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele im Wesentlichen erreicht werden können. Allerdings bestehen zwischen den verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften beträchtliche Bewertungsunterschiede. Allerdings liegt der Schluss zumindest nahe, dass gerade die zur Verlagerung auf Landkreise und kreisfreie Städte vorgesehenen Aufgaben sich als besonders anspruchsvoll darstellen und deshalb ein erhöhter Implementations- und Personalaufwand befürchtet wird, ob-

wohl andere Behörden als zur Erfüllung der Aufgabe hinsichtlich der Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der übrigen Kompetenzausstattung als besser geeignet angesehen werden.

a) Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen

Da die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen von den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden offenbar als Chance zur Stärkung dieser kommunalen Ebene wahr- und angenommen werden, sollte deutlich gemacht werden, dass Aufgabenverlagerungen auf Landkreise und kreisfreie Städte in den Zusammenhang einer Stärkung auch dieser Ebenen, insbesondere mit der von den Landkreisen zu Recht in Anspruch genommenen Bündelungsfunktion stehen.

b) Fortsetzung der Aufgabenkritik

Dies bedingt, dass auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform die Aufgabenkritik wieder aufgenommen werden und in gleicher Weise in den Zusammenhang der Überprüfung von Gliederung und Stellung der Landkreise und kreisfreien Städte gestellt werden muss wie es auf der derzeit laufenden ersten Stufe für die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erfolgt.

c) Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe

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

Inhaltsverzeichnis

Abstract	2
Inhaltsverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	18
Tabellenverzeichnis	39
A. Allgemeiner Teil	41
1. Die Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR) in Rheinland-Pfalz	41
2. Vorgehen und Ziele der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA)	41
3. Aufbau des Berichts	42
4. Berichtsrahmen	43
B. Beurteilung der Effizienz von kommunalen Ebenen und angestrebten Reformmaßnahmen durch Analyse der kommunalen Zuschussbedarfe	44
1. Zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz - Einführung in die Aufgabenstellung -.....	44
2. Kleine Gemeinden, große Probleme? Ein kurzer Überblick über Kommunalstrukturen und –finanzen in Rheinland-Pfalz.....	49
3. Wirkungsfaktoren und –zusammenhänge der Wirtschaftlichkeit kommunaler Verwaltungsstrukturen	55
3.1 Einführende Bemerkungen zur kommunalen Wirtschaftlichkeit.....	55
3.2 Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der kommunalen Wirtschaftlichkeit als Forschungshypothesen	58
3.3 Methodische Vorgehensweise und leitende Forschungsfrage.....	69
4. Analyse der ausgabenmäßigen Effizienz im Verwaltungshaushalt	75
4.1 Analyse der Verbandsgemeinden	75
4.2 Analyse der verbandsfreien Gemeinden	117
4.3 Exkurs: Die Kern-Umland-Problematik auf Landkreisebene	129
5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlung	140
5.1 Thematische Einbindung und Fragestellung	140

5.2 Theoretische und methodische Vorgehensweise	141
5.3 Ausgewählte Untersuchungsergebnisse	141
5.4 Handlungsempfehlungen	145
C. Auswertung der Interviewergebnisse zur geplanten Gebietsreform der Landesregierung	147
1. Einleitung.....	147
2. Methodische Vorgehensweise.....	147
3. Auswertung der Befragungsergebnisse	152
3.1. fusionsgefährdete Kommunen (1a-, 1b- und 2a- Kommunen)	152
3.1.1 Grundsätzliche Einstellung zur Fusion.....	153
3.1.2 Erwartete Auswirkungen einer Fusion	154
3.1.3. Gründe, die vor Ort für oder gegen eine Fusion sprechen.....	155
3.1.4. Anreizwirkung der Fusionsprämie.....	155
3.1.5. Verhältnis zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit.....	156
3.1.6. Anmerkungen zur Kommunal- und Verwaltungsreform	157
3.2. Nicht von einer Fusion betroffene Kommunen (2b- und 3er-Kommunen).....	159
3.1.1. Grundsätzliche Haltung zur Fusion.....	159
3.2.1. Erwartete Auswirkungen einer Fusion	160
3.2.2. Anreizwirkung der Fusionsprämie.....	162
3.2.3. Verhältnis zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit.....	163
3.2.4. Verbesserungsvorschläge zur Kommunal- und Verwaltungsreform	164
3.2.5. Der Sonderfall Cochem.....	165
3.2.6. Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände sowie dreier kreisfreier Städte und eines Landkreises	166
3.3. Aktuelle Beispiele kommunaler Gebietsreformen in anderen Bundesländern	169
4. Zusammenfassung und Empfehlungen.....	173

D. Bewertung der weiteren Reformmaßnahmen des 1. KVR-GE..... 179

1. Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz	179
1.1. Einleitung.....	179
1.2. Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit.....	180
1.2.1. <i>Formlose Zusammenarbeit</i>	180
1.2.2. <i>Öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit</i>	180
1.2.3. <i>Privatrechtliche Kooperationsformen</i>	183
1.3. Rechtliche Grundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz.....	184
1.4. Aktuelle Situation der interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz am Beispiel der Zweckverbände und Zweckvereinbarungen	185
1.4.1. <i>Zweckverbände in Rheinland-Pfalz</i>	186
1.4.2. <i>Zweckvereinbarungen in Rheinland-Pfalz</i>	190
1.4.3. <i>Zusammenfassung der Ergebnisse</i>	194
1.5. Neuregelungen der gesetzlichen Grundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit im 1. KVR-GE	196
1.5.1. <i>Änderungen für Zweckverbände</i>	197
1.5.2. <i>Änderungen für Zweckvereinbarungen</i>	198
1.5.3. <i>Änderungen im Bereich der Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR)</i>	199
1.6. Darstellung der Untersuchungsergebnisse.....	200
1.6.1. <i>Selbsteinschätzung der kommunalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf ihren Aktivitätsgrad im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit</i>	201
1.6.2. <i>Allgemeine Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit</i>	201
1.6.3. <i>Bewertung der Neuregelungen im Zweckverbandsgesetz</i>	202
1.6.4. <i>Bewertung der Neureglungen des § 86a GemO</i>	203
1.6.5. <i>Anmerkungen und Kritik</i>	204
1.6.6. <i>Zukünftige Kooperationsfelder für die interkommunale Zusammenarbeit</i>	205

	1.6.7. Weitergehende Verbesserungsvorschläge.....	206
	1.6.8. Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände.....	207
2.	Einführung einer Experimentierklausel.....	211
2.1.	Experimentelle Rechtsetzung und Experimentierklauseln – ein kurzer Überblick.....	211
2.2.	Experimentierklausel im Gesetzentwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform.....	212
2.3.	Darstellung der Ergebnisse	213
2.3.1.	Bewertung der Experimentierklausel.....	214
2.3.2.	Mögliche Vor- und Nachteile der Experimentierklausel	215
2.3.3.	Zukünftige Nutzung der Experimentierklausel	217
2.3.4.	Mögliche Anwendungsfelder der Experimentierklausel	217
2.3.5.	Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände.....	220
3.	Bürgerbeteiligung – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	222
3.1.	Institutionell verankerte Bürgerbeteiligungsverfahren in Rheinland-Pfalz – ein kurzer Überblick.....	222
3.2.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Rheinland-Pfalz	222
3.3.	Darstellung der aktuellen Situation in Rheinland- Pfalz und anderen Bundesländern.....	225
3.4.	Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände.....	229
E. Untersuchung der Auswirkungen der von der Landesregierung geplanten Zuständigkeitsverlagerungen.....		235
1.	Zielsetzung des Gesetzentwurfs	235
2.	Untersuchungsdesign.....	235
2.1.	Auswahl der untersuchten Zuständigkeitsverlagerungen	236
2.2.	Erhebungsmethode	239
3.	Vorbemerkung zu den Ergebnissen	241
3.1.	Grundsätzliches	241
3.2.	Einwirkung des Gemeinde- und Städtebundes (GStB)	241

3.3	Stellungnahmen des Städte- und des Landkreistages	242
4.	Ergebnisse	243
4.1.	Gesamtauswertung	243
4.2.	Auswertung der Fragebögen nach Körperschaftstypen differenziert	248
4.2.1.	<i>Landesamt für Mobilität</i>	249
4.2.2.	<i>Landkreise</i>	249
4.2.4.	<i>Kreisfreie Städte</i>	253
4.2.3.	<i>Große kreisangehörige Städte</i>	257
4.2.5.	<i>Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden</i>	260
4.3.	Vergleichende Analyse der Auswertungsergebnisse der einzelnen Gebietskörperschaften	263
4.4.	Auswertung eines Positiv- und eines Negativbeispiels.....	268
4.4.1.	<i>Positivbeispiel</i>	268
4.4.2.	<i>Negativbeispiel</i>	272
4.5	Einzelauswertung der Fragebögen sortiert nach Themenkomplexen	277
4.5.1	<i>Aufgabenverlagerungen, die nur die Landkreise Mainz-Bingen und Mayen- Koblenz betreffen</i>	277
4.5.2	<i>Themengebiet „Medizin“</i>	282
4.5.3	<i>Themengebiet „Umwelt“</i>	326
4.5.4	<i>Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“</i>	350
4.5.5	<i>Themengebiet „Straßenverkehr“</i>	385
4.5.6	<i>Themengebiet „Sonstiges“</i>	457
4.6	Vergleichende Analyse der Auswertungsergebnisse der einzelnen Themengebiete	472
4.7	Vergleichende Darstellung der Auswertungsergebnisse der einzelnen Fragebögen	479
5.	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	484
F.	Gesamtzusammenfassung	489
1.	Fragestellung	489
2.	Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen (1. KVR-GE)	490

2.1. Methodisches Vorgehen.....	490
2.2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse	491
2.2.1. Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit.....	491
2.2.2. Bewertung der Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen	495
2.2.3. Bewertung der übrigen Reformmaßnahmen im 1. KVR-GE.....	497
2.3. Erreichung der mit dem 1. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung	500
2.3.1. Zweite Reformstufe.....	500
2.3.2. Kommunalfinanzen	501
2.3.3. Stärkung der Leistungsfähigkeit.....	501
2.3.4. Bürgernähe und Bürgerbeteiligung	502
2.3.5. Ausgestaltung des Reformprozesses	503
2.3.6 Flankierende Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit	503
2.3.7. Optimierungsmöglichkeiten bei der Experimentierklausel	503
3. Verlagerung von Aufgaben (2. KVR-GE).....	505
3.1. Methodisches Vorgehen.....	505
3.2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse	507
3.2.1. Gesamteinschätzung	507
3.2.2. Verhältnis der verlagerten zu bereits wahrgenommenen Aufgaben.....	507
3.2.3. Personal.....	508
3.2.4. Aufgabenstruktur	509
3.3. Erreichung der mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung	510
3.3.1. Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen	510
3.3.2. Fortsetzung der Aufgabenkritik.....	511
3.3.3. Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe.....	511
Literaturverzeichnis.....	512

Anhang 515

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Formen von Verwaltungsstrukturreformen.....	45
Abbildung 2:	Ausprägungen des Korrespondenzprinzips	47
Abbildung 3:	Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz.....	49
Abbildung 4:	Kommunale Jahresergebnisse im Bundesländervergleich in Euro je Einwohner, 2008	50
Abbildung 5:	Kommunale Haushaltsergebnisse in Rheinland-Pfalz 2007 in Euro je Einwohner	51
Abbildung 6:	Kommunale Kassenkreditschulden in Rheinland-Pfalz in Euro je Einwohner, 2008	53
Abbildung 7:	Kriterien kommunaler Wirtschaftlichkeit.....	63
Abbildung 8:	Einflussfaktoren kommunaler Wirtschaftlichkeit.....	64
Abbildung 9:	Vorgehensweise in Analyseschritten	70
Abbildung 10:	Verbandsgemeinden: Haushaltsergebnisse nach Gemeindegröße	77
Abbildung 11:	Verbandsgemeinden: Kassenkreditschulden nach Gemeindegröße	78
Abbildung 12:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Gemeindegröße	80
Abbildung 13:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Einzelplänen.....	81
Abbildung 14:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) sortiert nach Gemeindegröße...	82
Abbildung 15:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 sortiert nach Gemeindegröße.....	83
Abbildung 16:	Verbandsgemeinden: Gemeindegröße und Zuschussbedarfe im Einzelplan 0.....	84
Abbildung 17:	Verbandsgemeinden: Korrelationsanalyse zum Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Zuschussbedarfen nach Einzelplänen.....	85
Abbildung 18:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung).....	86
Abbildung 19:	Verbandsgemeinden: Liste der für die Wirtschaftlichkeitsanalyse ausgewählten Abschnitte.....	88
Abbildung 20:	Verbandsgemeinden: Korrelationsanalyse Zuschussbedarfe und Strukturvariablen jew. 2006.....	91
Abbildung 21:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Abschnitt 48 (weitere soziale Bereiche) nach Sozialstruktur (Arbeitslosigkeit) und Gemeindegröße	94
Abbildung 22:	Verbandsgemeinden: Ordentliches Ergebnis 2006 nach Sozialstruktur (Arbeitslosigkeit) und Gemeindegröße	95
Abbildung 23:	Verbandsgemeinden: Summe der Zuschussbedarfe in den Abschnitten 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) nach Wirtschaftskraft (BIP des Landkreises) und Gemeindegröße	96

Abbildung 24:	Verbandsgemeinden: Ordentliches Ergebnis 2006 nach Wirtschaftsstruktur (BIP des Landkreises) und Ortsgröße	97
Abbildung 25:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Abschnitt 79 (Fremdenverkehr, so. Förderung v. Wirtschaft u. Verkehr) nach Siedlungsstruktur (Einwohnerdichte) und Gemeindegröße	98
Abbildung 26:	Verbandsgemeinden: Summe der Zuschussbedarfe in den Abschnitten 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) nach raumstruktureller Lage (Distanz zu nächstem Mittelzentrum) und Gemeindegröße	99
Abbildung 27:	Verbandsgemeinden: Summe der Zuschussbedarfe in den Abschnitten 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) nach Verwaltungsstruktur (Personalausgabenanteil der kommunalen Auslagerungen) und Gemeindegröße	100
Abbildung 28:	Auslagerungsgrad der kommunalen Personal- und Inestitionsausgaben in Rheinland-Pfalz nach Gemeindegrößeklassen	100
Abbildung 29:	Verbandsgemeinden: Ordentliches Ergebnis 2006 nach Verwaltungsstruktur (Auslagerungsgrad der Personalausgaben) und Ortsgröße	102
Abbildung 30:	Verbandsgemeinden – Einzelplan-0-Zuschussbedarfe und Einwohnerzahl.....	110
Abbildung 31:	Verbandsgemeinden – Varianzanalytische Ermittlung einer Wirtschaftlichkeitsgrenze.....	112
Abbildung 32:	Verbandsgemeinden – Gesamtzuschussbedarfe und Kassenkreditschulden nach der Höhe der Zuschussbedarfe in Einzelplan 0 sortiert.....	113
Abbildung 33:	Verbandsgemeinden - Einwohnerzahl und –entwicklung nach Höhe der Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 sortiert	114
Abbildung 34:	Haushaltsergebnisse sortiert nach den Sozialausgabenanteilen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2007 Kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner	116
Abbildung 35:	Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Haushaltsergebnisse nach Gemeindegröße.....	118
Abbildung 36:	Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Kommunale Gesamt- und Kassenkreditschulden nach Gemeindegröße.....	119
Abbildung 37:	Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 nach Gemeindegrößeklassen	120

Abbildung 38:	Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Zuschussbedarfe nach Einzelplänen	121
Abbildung 39:	Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 7 nach Gemeindegrößenklassen.....	122
Abbildung 40:	Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Korrelationsanalyse - Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 7 und sozioökonomisch- raumstrukturelle Variablen	123
Abbildung 41:	Kreisverwaltungen - Haushaltsergebnisse nach Landkreisgröße	129
Abbildung 42:	Kreisverwaltungen - Kassenkreditschulden nach Kreisgröße.....	130
Abbildung 43:	Landkreise - Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Kreisgröße	131
Abbildung 44:	Kreisverwaltungen - Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 (Allg. Verwaltung) und 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) nach Kreisgröße	132
Abbildung 45:	Kreisverwaltungen – Ausgewählte Strukturvariablen nach Kreisgröße	133
Abbildung 46:	Gesamtkreisebene – Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 (Allg. Verwaltung), 2 (Schulen) und 6 (Bau und Verkehr), sortiert nach Lage im Raum (Distanz zum nächsten Oberzentrum).....	135
Abbildung 48:	Gesamtkreisebene – Haushaltsergebnisse nach Lage im Raum.....	136
Abbildung 47:	Kassenkreditschulden nach Landkreisen und kreisfreien Städten.....	137
Abbildung 48:	Verbandsgemeinden: Kassenkreditschulden nach Gemeindegröße	142
Abbildung 49:	Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) sortiert nach Gemeindegröße.....	143
Abbildung 50:	Verbandsgemeinden: Einwohnerzahl und –entwicklung nach Höhe der Gesamtzuschussbedarfe (Einzelpläne 0 bis 7) sortiert.....	144
Abbildung 51:	Einstellung der fusionsgefährdeten Kommunen zur Fusion	154
Abbildung 52:	Bewertung der Fusionsprämie durch die fusionsgefährdeten Kommunen	156
Abbildung 53:	Einschätzungen der fusionsgefährdeten Kommunen zum Verhältnis zwischen Fusion und IKZ	157
Abbildung 54:	Einstellung der nicht fusionsgefährdete Kommunen zur Fusion	160
Abbildung 55:	Bewertung der Fusionsprämie durch die nicht fusionsgefährdeten Kommunen.....	162

Abbildung 56:	Einschätzungen der nicht fusionsgefährdeten Kommunen zum Verhältnis Fusion und IKZ	164
Abbildung 57:	Bewertung der Neuregelungen des Zweckverbandsgesetzes	203
Abbildung 58:	Bewertung der Neuregelung des § 86a GemO	204
Abbildung 59:	Bewertung der Experimentierklausel.....	215
Abbildung 60:	Zukünftige Nutzung der Experimentierklausel.....	217
Abbildung 61:	Stellenmehrbedarfe aufgrund der geplanten Aufgabenverlagerungen (alle Gebietskörperschaften) ...	244
Abbildung 62:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter (alle Gebietskörperschaften)	246
Abbildung 63:	Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen (alle Gebietskörperschaften)	248
Abbildung 64:	Stellenmehrbedarf aufgrund der geplanten Aufgabenverlagerungen bei den Landkreisen.....	250
Abbildung 65:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den Landkreisen.....	251
Abbildung 66:	Verteilung der Stellen des höheren Dienstes / E 13 – E 15 auf die zu verlagernden Aufgaben bei den Landkreisen	252
Abbildung 67:	Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen durch die Landkreise	253
Abbildung 68:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben bei den kreisfreien Städten	254
Abbildung 69:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den kreisfreien Städten.....	255
Abbildung 70:	Verteilung der Stellen des höheren Dienstes / E 13 – E 15 auf die zu verlagernden Aufgaben bei den kreisfreien Städten.....	256
Abbildung 71:	Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen durch die kreisfreien Städte.....	257
Abbildung 72:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den großen kreisangehörigen Städten	259
Abbildung 73:	Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen durch die großen kreisangehörigen Städte	260
Abbildung 74:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben bei den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden	261
Abbildung 75:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden.....	262
Abbildung 76:	Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerung durch die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden	263

Abbildung 77:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle im Vergleich.....	264
Abbildung 78:	Angaben zu bereits bestehenden, den geplanten Aufgabenverlagerungen gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten im Vergleich	264
Abbildung 79:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben nach Gebietskörperschaften	265
Abbildung 80:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter im Vergleich	266
Abbildung 81:	Bewertung der zu verlagernden Zuständigkeiten im Vergleich	267
Abbildung 82:	Eingruppierung der künftig für die Änderung von Familiennamen- und Vornamen zuständigen Mitarbeiter	270
Abbildung 83:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten für die Änderungen von Familiennamen und Vornamen	271
Abbildung 84:	Stellenmehrbedarf aufgrund der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB.....	274
Abbildung 85:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Bereich Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB zuständigen Mitarbeiter	275
Abbildung 86:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB	275
Abbildung 87:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „Medizin“.....	284
Abbildung 88:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Medizin“ zuständigen Mitarbeiter	285
Abbildung 89:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Medizin“	286
Abbildung 90:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 5).....	287
Abbildung 91:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 5)	287

Abbildung 92:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 5)	288
Abbildung 93:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 5 zu v erlagernden Aufgabe.....	288
Abbildung 94:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 5)	289
Abbildung 95:	Eingruppierung der für die nach Fb 5 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	289
Abbildung 96:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 5	289
Abbildung 97:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 5).....	290
Abbildung 98:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 6).....	291
Abbildung 99:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 6)	292
Abbildung 100:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 6).....	292
Abbildung 101:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 6 zu verlagernden Aufgabe	293
Abbildung 102:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 6)	293
Abbildung 103:	Eingruppierung der für die nach Fb 6 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	293
Abbildung 104:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 6	294
Abbildung 105:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 6).....	295
Abbildung 106:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 7).....	296
Abbildung 107:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 7)	297
Abbildung 108:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 7).....	297
Abbildung 109:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 7 zu verlagernden Aufgabe	298
Abbildung 110:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 7)	298
Abbildung 111:	Eingruppierung der für die nach Fb 7 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	299

Abbildung 112:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 7	299
Abbildung 113:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 7).....	300
Abbildung 114:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 8).....	301
Abbildung 115:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 8)	302
Abbildung 116:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 8).....	303
Abbildung 117:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 8 zu verlagernden Aufgabe	303
Abbildung 118:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 8)	303
Abbildung 119:	Eingruppierung der für die nach Fb 8 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	304
Abbildung 120:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 8	304
Abbildung 121:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 8).....	305
Abbildung 122:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 9).....	306
Abbildung 123:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 9)	306
Abbildung 124:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 9).....	307
Abbildung 125:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 9 zu verlagernden Aufgabe	307
Abbildung 126:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 9)	308
Abbildung 127:	Eingruppierung der für die nach Fb 9 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	308
Abbildung 128:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 9	308
Abbildung 129:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 9).....	309
Abbildung 130:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 17).....	310
Abbildung 131:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 17)	311

Abbildung 132:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 17).....	311
Abbildung 133:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 17 zu verlagernden Aufgabe	312
Abbildung 134:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 17)	312
Abbildung 135:	Eingruppierung der für die nach Fb 17 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	312
Abbildung 136:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 17	313
Abbildung 137:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 17).....	314
Abbildung 138:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 20).....	315
Abbildung 139:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 20)	315
Abbildung 140:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 20).....	316
Abbildung 141:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 20 zu verlagernden Aufgabe	316
Abbildung 142:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 20)	317
Abbildung 143:	Eingruppierung der für die nach Fb 20 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	317
Abbildung 144:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 20	317
Abbildung 145:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 20).....	318
Abbildung 146:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 43).....	319
Abbildung 147:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 43 zu verlagernden Aufgabe	320
Abbildung 148:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 43)	321
Abbildung 149:	Eingruppierung der für die nach Fb 43 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	321
Abbildung 150:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 43	321
Abbildung 151:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 43).....	322
Abbildung 152:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 44).....	323

Abbildung 153:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 44 zu verlagernden Aufgabe	323
Abbildung 154:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 44)	324
Abbildung 155:	Eingruppierung der für die nach Fb 44 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	324
Abbildung 156:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 44	325
Abbildung 157:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 44).....	325
Abbildung 158:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „Umwelt“	328
Abbildung 159:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Umwelt“ zuständigen Mitarbeiter	329
Abbildung 160:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Umwelt“	329
Abbildung 161:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 10).....	330
Abbildung 162:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 10)	331
Abbildung 163:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 10).....	331
Abbildung 164:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 10 zu verlagernden Aufgabe	332
Abbildung 165:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 10)	332
Abbildung 166:	Eingruppierung der für die nach Fb 10 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	332
Abbildung 167:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 10	333
Abbildung 168:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 10).....	334
Abbildung 169:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 11).....	335
Abbildung 170:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 11)	336
Abbildung 171:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 11).....	336
Abbildung 172:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 11 zu verlagernden Aufgabe	337

Abbildung 173:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 11)	337
Abbildung 174:	Eingruppierung der für die nach Fb 11 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	337
Abbildung 175:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 11	338
Abbildung 176:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 11).....	339
Abbildung 177:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 12)	340
Abbildung 178:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 12)	341
Abbildung 179:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 12).....	341
Abbildung 180:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 12 zu verlagernden Aufgabe	342
Abbildung 181:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 12)	342
Abbildung 182:	Eingruppierung der für die nach Fb 12 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	342
Abbildung 183:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 12	343
Abbildung 184:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 12).....	344
Abbildung 185:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 21).....	345
Abbildung 186:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 21)	346
Abbildung 187:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 21).....	346
Abbildung 188:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 21 zu verlagernden Aufgabe	347
Abbildung 189:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 21)	347
Abbildung 190:	Eingruppierung der für die nach Fb 21 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	347
Abbildung 191:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 21	348
Abbildung 192:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 21).....	349

Abbildung 193:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“	351
Abbildung 194:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ zuständigen Mitarbeiter	352
Abbildung 195:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“	353
Abbildung 196:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 1).....	354
Abbildung 197:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 1).....	355
Abbildung 198:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 1 zu verlagernden Aufgabe	355
Abbildung 199:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 1)	355
Abbildung 200:	Eingruppierung der für die nach Fb 1 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	356
Abbildung 201:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 1	356
Abbildung 202:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 1).....	357
Abbildung 203:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 3).....	358
Abbildung 204:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 3)	359
Abbildung 205:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 3).....	359
Abbildung 206:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 3 zu verlagernden Aufgabe	359
Abbildung 207:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 3)	360
Abbildung 208:	Eingruppierung der für die nach Fb 3 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	360
Abbildung 209:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 3	360
Abbildung 210:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 3).....	361
Abbildung 211:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 4).....	362

Abbildung 212:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 4)	363
Abbildung 213:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 4).....	363
Abbildung 214:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 4 zu verlagernden Aufgabe	364
Abbildung 215:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 4)	364
Abbildung 216:	Eingruppierung der für die nach Fb 4 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	364
Abbildung 217:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 4	365
Abbildung 218:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 4).....	366
Abbildung 219:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 16).....	366
Abbildung 220:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 16)	367
Abbildung 221:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 16).....	367
Abbildung 222:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 16 zu verlagernden Aufgabe	368
Abbildung 223:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 16)	368
Abbildung 224:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 16).....	370
Abbildung 225:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 19).....	371
Abbildung 226:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 19)	371
Abbildung 227:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 19).....	372
Abbildung 228:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 19 zu verlagernden Aufgabe	372
Abbildung 229:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 19)	373
Abbildung 230:	Eingruppierung der für die nach Fb 19 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	373
Abbildung 231:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 19	373

Abbildung 232:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 19).....	374
Abbildung 233:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 23).....	375
Abbildung 234:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 23)	376
Abbildung 235:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 23) ...	376
Abbildung 236:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 23 zu verlagernden Aufgabe	377
Abbildung 237:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 23)	377
Abbildung 238:	Eingruppierung der für die nach Fb 23 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	377
Abbildung 239:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 23	378
Abbildung 240:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 23).....	379
Abbildung 241:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 24).....	381
Abbildung 242:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 24)	381
Abbildung 243:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 24).....	382
Abbildung 244:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 24 zu verlagernden Aufgabe	382
Abbildung 245:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 24)	382
Abbildung 246:	Eingruppierung der für die nach Fb 24 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	383
Abbildung 247:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 24	383
Abbildung 248:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 24).....	384
Abbildung 249:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „Straßenverkehr“	388
Abbildung 250:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Straßenverkehr“ zuständigen Mitarbeiter	389
Abbildung 251:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Straßenverkehr“	390
Abbildung 252:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 28).....	392

Abbildung 253:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 28)	393
Abbildung 254:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 28).....	393
Abbildung 255:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 28 zu verlagernden Aufgabe	394
Abbildung 256:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 28)	394
Abbildung 257:	Eingruppierung der für die nach Fb 28 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	394
Abbildung 258:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 28	395
Abbildung 259:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 28).....	396
Abbildung 260:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 29).....	397
Abbildung 261:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 29)	398
Abbildung 262:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 29).....	398
Abbildung 263:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 29 zu verlagernden Aufgabe	399
Abbildung 264:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 29)	399
Abbildung 265:	Eingruppierung der für die nach Fb 29 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	400
Abbildung 266:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 29	400
Abbildung 267:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 29).....	401
Abbildung 268:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 32).....	406
Abbildung 269:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 32)	406
Abbildung 270:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 32).....	407
Abbildung 271:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 32 zu verlagernden Aufgabe	407
Abbildung 272:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 32)	408

Abbildung 273:	Eingruppierung der für die nach Fb 32 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	408
Abbildung 274:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 32	408
Abbildung 275:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 32).....	409
Abbildung 276:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 33).....	410
Abbildung 277:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 33)	411
Abbildung 278:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 33).....	412
Abbildung 279:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 33 zu verlagernden Aufgabe	412
Abbildung 280:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 33)	412
Abbildung 281:	Eingruppierung der für die nach Fb 33 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	413
Abbildung 282:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 33	413
Abbildung 283:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 33).....	414
Abbildung 284:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 34).....	416
Abbildung 285:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 34)	416
Abbildung 286:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 34).....	417
Abbildung 287:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 34)	418
Abbildung 288:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 34).....	419
Abbildung 289:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 35).....	422
Abbildung 290:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 35)	422
Abbildung 291:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 35).....	423
Abbildung 292:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 35 zu verlagernden Aufgabe	423

Abbildung 293:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 35)	424
Abbildung 294:	Eingruppierung der für die nach Fb 35 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	424
Abbildung 295:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 35	424
Abbildung 296:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 35).....	425
Abbildung 297:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 36).....	426
Abbildung 298:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 36)	427
Abbildung 299:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 36)	427
Abbildung 300:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 36 zu verlagernden Aufgabe	428
Abbildung 301:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 36)	428
Abbildung 302:	Eingruppierung der für die nach Fb 36 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	428
Abbildung 303:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 36	429
Abbildung 304:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 36).....	429
Abbildung 305:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 37).....	430
Abbildung 306:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 37)	431
Abbildung 307:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 37).....	432
Abbildung 308:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 37 zu verlagernden Aufgabe	432
Abbildung 309:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 37)	432
Abbildung 310:	Eingruppierung der für die nach Fb 37 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	433
Abbildung 311:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 37	433
Abbildung 312:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 37).....	434
Abbildung 313:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 38)	435

Abbildung 314:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 38)	436
Abbildung 315:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 38).....	437
Abbildung 316:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 38 zu verlagernden Aufgabe	437
Abbildung 317:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 38)	437
Abbildung 318:	Eingruppierung der für die nach Fb 38 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	438
Abbildung 319:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 38	438
Abbildung 320:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 38).....	439
Abbildung 321:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 39).....	440
Abbildung 322:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 39)	441
Abbildung 323:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 39).....	442
Abbildung 324:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 39 zu verlagernden Aufgabe	442
Abbildung 325:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 39)	442
Abbildung 326:	Eingruppierung der für die nach Fb 39 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	443
Abbildung 327:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 39	443
Abbildung 328:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 39).....	444
Abbildung 329:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 40).....	445
Abbildung 330:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 40)	445
Abbildung 331:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 40).....	446
Abbildung 332:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 40 zu verlagernden Aufgabe	446
Abbildung 333:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 40)	447

Abbildung 334:	Eingruppierung der für die nach Fb 40 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	447
Abbildung 335:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 40	447
Abbildung 336:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 40).....	448
Abbildung 337:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 41).....	449
Abbildung 338:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 41)	450
Abbildung 339:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 41).....	450
Abbildung 340:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 41 zu verlagernden Aufgabe	450
Abbildung 341:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 41)	451
Abbildung 342:	Eingruppierung der für die nach Fb 41 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	451
Abbildung 343:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 41	451
Abbildung 344:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 41).....	452
Abbildung 345:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 42).....	453
Abbildung 346:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 42)	453
Abbildung 347:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 42).....	454
Abbildung 348:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 42 zu verlagernden Aufgabe	454
Abbildung 349:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 42)	455
Abbildung 350:	Eingruppierung der für die nach Fb 42 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	455
Abbildung 351:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 42	455
Abbildung 352:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 42).....	456
Abbildung 354:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Sonstiges“ zuständigen Mitarbeiter	459

Abbildung 355:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Sonstiges“	459
Abbildung 356:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 13).....	460
Abbildung 357:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 13)	461
Abbildung 358:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 13).....	462
Abbildung 359:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 13 zu verlagernden Aufgabe	462
Abbildung 360:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 13)	462
Abbildung 361:	Eingruppierung der für die nach Fb 13 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	463
Abbildung 362:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 13	463
Abbildung 363:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 13).....	464
Abbildung 364:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 15).....	465
Abbildung 365:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 15)	465
Abbildung 366:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 15).....	466
Abbildung 367:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 15 zu verlagernden Aufgabe	466
Abbildung 368:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 15)	466
Abbildung 369:	Eingruppierung der für die nach Fb 15 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter.....	467
Abbildung 370:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 15	467
Abbildung 371:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 15).....	468
Abbildung 372:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 22).....	469
Abbildung 373:	Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 22)	469
Abbildung 374:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 22).....	470

Abbildung 375:	Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 22 zu verlagernden Aufgabe	470
Abbildung 376:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 22)	470
Abbildung 377:	Eingruppierung der für die nach Fb 22 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter	471
Abbildung 378:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 22	471
Abbildung 379:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 22)	472
Abbildung 380:	Von den Aufgabenverlagerungen betroffene Gebietskörperschaften nach Themengebieten geordnet	472
Abbildung 381:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle nach Themengebieten geordnet	473
Abbildung 382:	Angaben zu bereits bestehenden, den geplanten Aufgabenverlagerungen gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten nach Themengebieten geordnet	474
Abbildung 383:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist nach Themengebieten geordnet	474
Abbildung 384:	Stellenmehrbedarf aufgrund der in den einzelnen Themengebieten zu verlagernden Aufgaben	475
Abbildung 385:	Durchschnittlicher Stellenmehrbedarf in den einzelnen Themengebieten	476
Abbildung 386:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen nach Themengebieten geordnet	476
Abbildung 387:	Eingruppierung der für die in den einzelnen Themengebieten zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter	477
Abbildung 388:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Themengebieten geordnet	477
Abbildung 389:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgaben nach Themengebieten geordnet	478
Abbildung 390:	Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle für alle Fragebögen im Vergleich	479
Abbildung 391:	Angaben zu bereits bestehenden, den geplanten Aufgabenverlagerungen gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten für alle Fragebögen im Vergleich	479
Abbildung 392:	Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist für alle Fragebögen im Vergleich	480
Abbildung 393:	Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben für alle Fragebögen im Vergleich	480

Abbildung 394:	Durchschnittlicher Stellenmehrbedarf in den einzelnen Themengebieten	481
Abbildung 395:	Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen für alle Fragebögen im Vergleich	481
Abbildung 396:	Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter für alle Fragebögen im Vergleich.....	482
Abbildung 397:	Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit für alle Fragebögen im Vergleich	482
Abbildung 398:	Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgaben für alle Fragebögen im Vergleich.....	483

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Sozialstruktur (Arbeitslosigkeit) und Gemeindegröße	93
Tabelle 2: Verbandsgemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Einzelplanebene	105
Tabelle 3: Verbandsgemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe ausgewählter Haushaltsabschnitte im Verwaltungshaushalt	108
Tabelle 4: Verbandsfreie Gemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Einzelplanebene	126
Tabelle 5: Verbandsfreie Gemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Einzelplanebene	128
Tabelle 6: Verteilung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden nach Gruppen und Landkreisen	150
Tabelle 7: Anwendungsbereiche für Zweckverbände in Rheinland-Pfalz	186
Tabelle 8: Zweckverbandsmitgliedschaften und Aktivitätslevel der kommunalen Gebietskörperschaften	188
Tabelle 9: Zweckvereinbarungen nach Anwendungsbereichen.....	191
Tabelle 10: Beteiligungen an Zweckvereinbarungen nach kommunalen Gebietskörperschaften.....	192
Tabelle 11: Anwendungsbereiche von Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen.....	194
Tabelle 12: Beteiligungen an Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen nach Gebietskörperschaft	195
Tabelle 13: Konkrete Anwendungsfelder für die Experimentierklausel	218
Tabelle 14: Kappungsgrenzen nach Einwohnerzahl in Rheinland-Pfalz	224
Tabelle 15: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Gemeinden der deutschen Bundesländer	226
Tabelle 16: Unzulässige Bürgerbegehren in den Flächenländern	228
Tabelle 17: Kommunale Zuschussbedarfe nach Einzelplänen, Gemeindetypen und Ortsgrößenklassen.....	515
Tabelle 18: Kommunale Personalausgaben nach Einzelplänen, Gemeindetypen und Gemeindegrößenklassen.....	517
Tabelle 19: Kommunaler Sachaufwand nach Einzelplänen, Gemeindetypen und Gemeindegrößenklassen.....	518
Tabelle 20: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Wirtschaftsstruktur (BIP des Landkreises) und Gemeindegröße.....	519
Tabelle 21: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Sozialstruktur (Arbeitslosigkeit) und Gemeindegröße	520
Tabelle 22: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Siedlungsstruktur (Einwohnerdichte) und Gemeindegröße	521

Tabelle 23: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach raumstruktureller Lage (Distanz zu nächstem Mittelzentrum) und Gemeindegröße	522
Tabelle 24: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Aufgabenorganisation (Personalausgabenanteil d. Auslagerungen) und Gemeindegröße	523

A. Allgemeiner Teil

1. Die Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR) in Rheinland-Pfalz

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

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

2. Vorgehen und Ziele der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA)

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

- Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten zur Erreichung einer effektiveren und effizienteren, orts-, sach- und bürgernäheren Aufgabenwahrnehmung, auch im Interesse des gewerblichen und freiberuflichen Sektors,
- Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen zur Bewirkung einer schnelleren, qualitativ besseren und wirtschaftlicheren Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten,

-
- Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden,
 - Ausbau interkommunaler Kooperationen zur Steigerung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung,
 - Verbesserung der Bürgernähe und des Bürgerservices der Kommunen,
 - Erweiterung der Möglichkeiten einer direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten,
 - Förderung der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Experimentierklausel.

Das Verfahren der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) wird eingesetzt, um einen vorliegenden Regelungsentwurf anhand bestimmter Kriterien und auf seine Wirkungen zu prüfen. Im Mittelpunkt steht dabei der Zielerreichungsgrad, d. h. die Fragen, ob und in welchem Umfang die entworfenen Regelungen zur Erreichung der verfolgten Ziele beitragen können und wie der Zielerreichungsgrad ggf. erhöht werden kann.

Im Rahmen dieser bGFA werden auch die „Fragestellungen der im Landtag vertretenen Fraktionen im Rahmen einer wissenschaftlichen Begutachtung“ berücksichtigt, soweit dies methodisch mit einer bGFA vereinbar ist. Die genannten Fragestellungen werden insoweit als Hinweise auf besonders wichtige Gesichtspunkte im Rahmen der bGFA verstanden.

3. Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht besteht aus einem Einleitungs (A)-, einem Schlussteil (E) sowie drei inhaltlichen Teilen (B, C und D). Teil B und C beziehen sich auf den Entwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform, wobei Teil B im Rahmen einer quantitativen Analyse den Zusammenhang zwischen den kommunalen Zuschussbedarfen und der Größe der Gebietskörperschaften (gemessen an der Zahl der Einwohner) näher untersucht. Im Teil C werden die Ergebnisse der qualitativen Interviews, die mit ausgewählten fusionsgefährdeten und nicht fusionsgefährdeten Kommunen geführt wurden, vorgestellt. Teil D beschäftigt sich dagegen mit dem Entwurf des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Hier werden erste Analyseergebnisse zu den geplanten Zuständigkeitsverlagerungen prä-

sentiert, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung der Körperschaften gewonnen werden konnten, die in Zukunft die im Gesetzentwurf festgelegten Aufgaben übernehmen sollen.

Abgerundet wird der vorliegende Zwischenbericht durch eine gesetzentwurfsübergreifende Zusammenfassung sowie Handlungsempfehlungen für das weitere Vorgehen bei der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz.

4. Berichtsrahmen

Wegen der Kürze der für die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung zur Verfügung stehenden Zeit konzentriert sich dieser Zwischenbericht zunächst auf die Problemkreise „Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen“ und generelle Bewertung der vorgesehenen Verlagerungen. Auch zu diesen Bereichen werden bis zur Erstellung des Schlussberichts noch ergänzende Erhebungen und Analysen durchgeführt werden. Zurückgestellt werden mussten die Bewertungen der Regelungen zur interkommunalen Kooperation, zur Bürgerbeteiligung und zur Experimentierklausel. Auf diese Fragen wird im Schlussbericht eingegangen werden.

B. Beurteilung der Effizienz von kommunalen Ebenen und angestrebten Reformmaßnahmen durch Analyse der kommunalen Zuschussbedarfe

1. Zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz - Einführung in die Aufgabenstellung -

30 Jahre nach der letzten Kommunalreform wurde im Jahr 2006 durch die Landesregierung der Beschluss gefasst, die Neustrukturierung der Kommunal- und Verwaltungsstrukturen anzugehen, um unter den Vorzeichen des Demographischen Wandels, der technischen Innovationen, knapper Finanzmittel und gesteigener Anforderungen seitens der Bürger die Städte und Gemeinden besser zu rüsten. Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium des Innern und für Sport die Einbringung zweier Gesetzentwürfe forciert. Der Entwurf des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR) in Rheinland-Pfalz konzentriert sich dabei auf die Gebietskörperschaften selbst und gibt Anreize

- zur Fusion kleiner verbandsfreier Gemeinden und Verbandsgemeinden,
- zur interkommunalen Zusammenarbeit,
- der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (sog. Experimentierklausel) und
- zur intensiveren Einbindung der Einwohner durch Erleichterung von Bürgerbegehren und –entscheiden.

Die Landesregierung hat mit Blick auf die verbandsfreien Gemeinden eine neue Regelgröße von 10.000 Einwohnern und bei Verbandsgemeinden von 12.000 Einwohnern vorgesehen.

Der Entwurf des zweiten Landesgesetzes nimmt die Aufgabenverteilung zwischen unmittelbarer staatlicher Landesverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung in den Fokus. In der sog. 64er-Liste wird eine Reihe an Aufgaben genannt, die künftig insbesondere durch die Landkreise und kreisfreien Städte (sowie z.T. durch die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden) übernommen und erledigt werden sollen. In den Begründungen zu den Gesetzesvorhaben werden als Ursachen für die Reformnotwendigkeit primär vier Gründe genannt:

- der demographische Wandel, manifest in Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in nahezu allen Landesteilen, führt zu veränderten Anforderungen an die Verwaltung;
- die Entwicklung moderner Kommunikationstechnologien ermöglichen die Neustrukturierung von Verwaltungsabläufen und damit die Hebung von Effizienzreserven bei gleichzeitig gestiegener Serviceorientierung;
- die schwierige Haushaltslage der öffentlichen Hand, auch und gerade auf kommunaler Ebene, macht erhebliche Einsparungen und die Schaffung finanziell tragfähiger und nachhaltiger Strukturen notwendig;
- die stark unterschiedlichen Größenordnungen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden macht interkommunale Vergleich schwierig, führt unter Umständen zu räumlichen Disparitäten und erfordert die Schaffung größerer Einheiten, die Skaleneffekte realisieren können und über höhere Leistungsfähigkeit verfügen.

Die Zielsetzung dieser Gesetzesvorhaben bewegt sich damit in einem Spannungsfeld zwischen erhöhter Bürgernähe und verstärktem Dienstleistungsverständnis auf der einen Seite und Kostenabbau auf der anderen Seite. Die gleichzeitige Verwirklichung aller Zielvorgaben ist anspruchsvoll, da die Ziele zum Teil im direkten Konflikt zueinander stehen und territoriale Neugliederungen seitens der Politik bereits im Vorfeld in wesentlichen Teilen ausgeschlossen wurden. Die Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sowie der Verwaltungskraft der Gemeinden soll daher vor allem als Funktional- und Binnenreform erfolgen, die auf die Verbesserung der Verwaltungsabläufe innerhalb der bestehenden Strukturen zielt (*vgl. Abb. 1*).

Abbildung 1: Formen von Verwaltungsstrukturenreformen		
<i>Ausprägungen</i>	<i>Zielsetzungen</i>	<i>Instrumente</i>
Territorialreform	Berücksichtigung regionaler Verflechtungen und Spillovers, Disparitätenausgleich, vergleichbare Größen, Mindesteinwohnerzahlen	Neuer Gebietszuschnitt, Fusionen
Strukturenreform	Bürgernähe od. Zentralität, demokratische Legitimation u. Teilhabe, Transparenz, Verwaltungsstraffung	Neugliederung der Aufbauorganisation

Funktionalreform	Effektivität, fachliche Synergien, Bürokratieabbau	Aufgabenkritik u. -verlagerung, Zweckverbände, Kooperationen
Binnenreform	Effizienz, Kundenorientierung, optimierter Personaleinsatz,	„NSM“, eGovernment, Bürgerbüros, Kontraktmanagement, Produktorientierung, Personalführung
Quelle: eigene Darstellung.		

Momentan stellt sich die kommunale Landschaft in Rheinland-Pfalz nicht nur sehr kleinteilig, sondern auch ausgesprochen vielfältig dar. Unterhalb der Landesebene mit den Ministerien, den Aufsichts- und Dienstleistungsdirektionen, den Sonderbehörden sowie den Struktur- und Genehmigungsdirektionen (funktionale Bündelungsbehörden) als mittlerer Verwaltungsinstanz sowie diversen Landesbetrieben, findet sich bei einer Einwohnerzahl von 4,02 Mio. eine „bunte“ kommunale Landschaft, bestehend aus zwei Gemeindeverbands-ebenen (24 Landkreise und 163 Verbandsgemeinden), 12 kreisfreien Städte, 36 verbandsfreien Gemeinden (davon 8 als große kreisangehörige Städte) sowie 2.258 Ortsgemeinden, deren Verwaltungsgeschäfte die Verbandsgemeinden im Auftrag erfüllen.¹

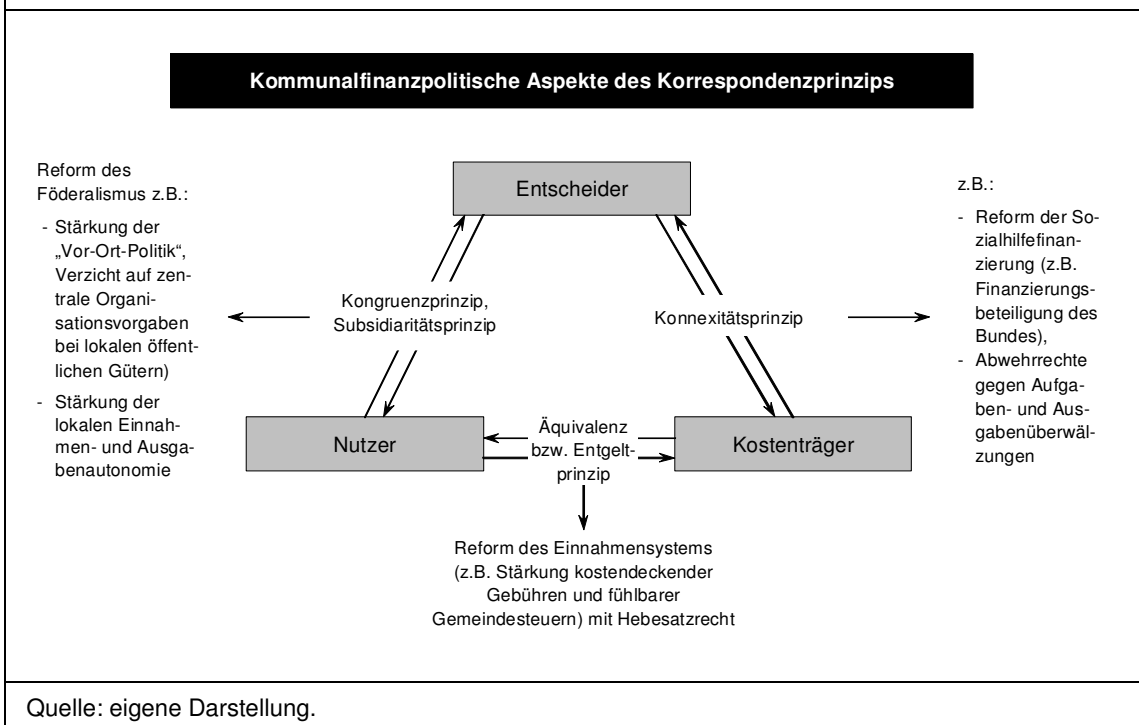
Diese gewachsene Struktur ist insofern vorteilhaft, als sie ein vergleichsweise hohes Maß an „Bürgernähe“ ermöglicht, die in größeren Gebietseinheiten schon aufgrund der räumlichen Distanz im wörtlichen Sinne verloren gehen kann. Der Vorteil wird jedoch um den Preis einer tendenziell geringeren administrativen Wirtschaftlichkeit erkaufte, da eine betrieblich zweckmäßige Verwaltungsorganisation eher größere Einheiten voraussetzt. Die Auflösung dieses fundamentalen Zielkonfliktes stellt eine zentrale Herausforderung einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform dar.

Im Rahmen dieser Neuorganisation sollte sich die Politik grundlegender finanzwissenschaftlicher Prinzipien erinnern. Ein System, das im Sinne des Korrespondenzprinzips die Beziehungen zwischen „Nutzern“ kommunaler Leistungen (z.B. den Bürgern und Unternehmen), den „Entscheidern“ über finanzwirksame Maßnahmen in den Kommunen (z.B. Bundes- und Landespolitiker, Oberbürgermeister, Stadtrat, Beigeordnete) und den „Kostenträgern“ kommunaler Leistungen (z.B. Gebühren- und Steuerzahler als Kostenträger bzw. das

¹ Am 07. Juni 2009 fusionierten die Stadt Cochem und die Verbandsgemeinde Cochem-Land zur Verbandsgemeinde Cochem. Da die Daten der Analysen auf das Berichtsjahr 2006 zurückgehen, sind in den Berechnungen noch 37 Verbandsgemeinden berücksichtigt.

Land durch den Finanzausgleich) stärkt, vermeidet die Fehlanreize des bestehenden Systems und kann auf diese Weise zu einer Verbesserung der Verwaltungseffizienz beitragen (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Ausprägungen des Korrespondenzprinzips



Die Kernaussagen des Korrespondenzprinzips lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Über Art und Intensität der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und deren Finanzierung ist stärker „vor Ort“ zu entscheiden. Hierfür stehen Kongruenz- und Subsidiaritätsprinzip. Durch die Nähe von lokalen „Nutzern“ und lokalen „Entscheidern“ kann eine möglichst bürgernahe und präferenzgerechte Entscheidung gewährleistet werden.
- Darüber hinaus ist die Finanzierungsfrage bei ausgabenwirksamen Entscheidungen immer mitzulösen. Durch eine enge Korrespondenz von „Entscheidern“ und „Zahlern“ wird dem Wirtschaftlichkeitsanliegen Rechnung getragen werden. Die Möglichkeit finanzielle Wohltaten verteilen zu können, ohne zugleich auch die hiermit verbundenen Kosten tragen zu müssen, führt zu Fehlanreizen und einem ineffizienten Umgang mit den Ressourcen (Konnexitätsprinzip).
- Und schließlich gehört hierzu das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, demzufolge die Nutznießer einer Leistung möglichst auch dessen Kos-

ten tragen sollten. Nur wenn die Bürger eine realistische Vorstellung von der Höhe ihrer Kostenbelastung und dem Umfang der hiermit finanzierten Leistungen haben, verspüren sie einen Anreiz zu einer effizienten Ressourcenverwendung. Eine hohe Fühlbarkeit des öffentlichen Handelns ist damit auch das wirksamste Mittel gegen die Gefahr einer Anspruchsinflation seitens der lokalen Bevölkerung.

Neben diesen allgemeinen Grundsätzen gilt es für die öffentliche Verwaltung ebenso detaillierte Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung aufzugreifen, wie sie in diversen Versuchen der Binnenreform bereits umgesetzt bzw. angegangen wurden.² Diese Forderung ist unabhängig von der Frage, welche Verwaltungsebenen betrachtet werden.

Vor dem Hintergrund dieses breiten Politik- und Analysefeldes liegt der Schwerpunkt der vorliegenden Studie auf der Wirtschaftlichkeit der Struktur rheinland-pfälzischer Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden. Insbesondere wird der Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Ausgabenintensität der kommunalen Aufgabenerfüllung untersucht. Die Analyse erfolgt in drei Schritten:

- Zunächst werde die kommunalen Verwaltungsstrukturen und die fiskalische Belastungssituation im Land Rheinland-Pfalz näher untersucht (*Abschnitt 2*).
- In Kenntnis der dabei deutlich werdenden Besonderheiten wird die Wirtschaftlichkeit kommunaler Verwaltungen aus theoretischer Sicht einer Analyse unterzogen (*Abschnitt 3*). Dabei steht die Ortsgröße im Kontext anderer Bestimmungsfaktoren im Fokus der Betrachtung.
- Schließlich wird eine empirische Analyse der Ausgabeneffizienz rheinland-pfälzischer Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden vorgenommen (*Abschnitt 4*).

Auf diese Weise sollen Anhaltspunkte gewonnen werden, ob die im Entwurf des ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vorgesehene neue Mindestgröße der Verbandsgemeinden von 12.000 Einwohnern und der verbandsfreien Gemeinden von 10.000 Einwohnern aus verwaltungsökonomischer und finanzwissenschaftlicher Sicht plausibel ist.

² Siehe dazu bsp. REINERS, M. (2008): Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Wiesbaden oder THOM, N./RITZ, A. (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Aufl. Wiesbaden.

2. Kleine Gemeinden, große Probleme? Ein kurzer Überblick über Kommunalstrukturen und –finanzen in Rheinland-Pfalz

Im Hinblick auf die Kommunalstrukturen ist Rheinland-Pfalz einzigartig: In keinem anderen Land der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine derart große Anzahl von Gebietskörperschaften wie in Rheinland-Pfalz. Das Land hat mit 2.493 Gemeinden und Gemeindeverbänden bei etwas mehr als 4 Millionen Einwohnern die mit Abstand kleinteiligste Kommunalstruktur. Fast 85 Prozent der Landesbevölkerung lebt in kreisangehörigen Gemeinden, die kleiner sind als 50.000 Einwohner. In nur vier kreisfreien Städten wohnen jeweils mehr als 100.000 Einwohner (11,5 Prozent der Bevölkerung).³ Die Bevölkerungsdichte liegt mit 204 Einwohnern je km² hingegen lediglich knapp unter dem Durchschnitt der Flächenländer (215,3 Ew/km²).⁴

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat Rheinland-Pfalz in der Vergangenheit keine durchgreifende kommunale Gebietsreform durchgeführt. Um im kreisangehörigen Raum dennoch eine angemessen hohe Verwaltungskraft zu erzielen, wurde unterhalb der 24 Landkreise eine weitere Gemeindeverbandsebene eingerichtet (§ 64 GO RP). 163 Verbandsgemeinden führen die Verwaltungsgeschäfte der 2.257 Ortsgemeinden im Auftrag. Darüber hinaus gehören 37 verbandsfreie Gemeinden zum kreisangehörigen Raum, davon 8 so genannte große kreisangehörige Städte, die zusätzlich Angelegenheiten der Landkreise übernehmen können. Und schließlich gibt es in Rheinland-Pfalz 12 kreisfreie Städte.

Abbildung 3: Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz

Landkreise (24)		kreisfreie Städte (12)
Verbandsgemeinden (163)	verbandsfreie Städte und Gemeinden (37, darunter 8 große kreisangehörige Städte)	
Ortsgemeinden (2.257)		

Quelle: Eigene Darstellung.

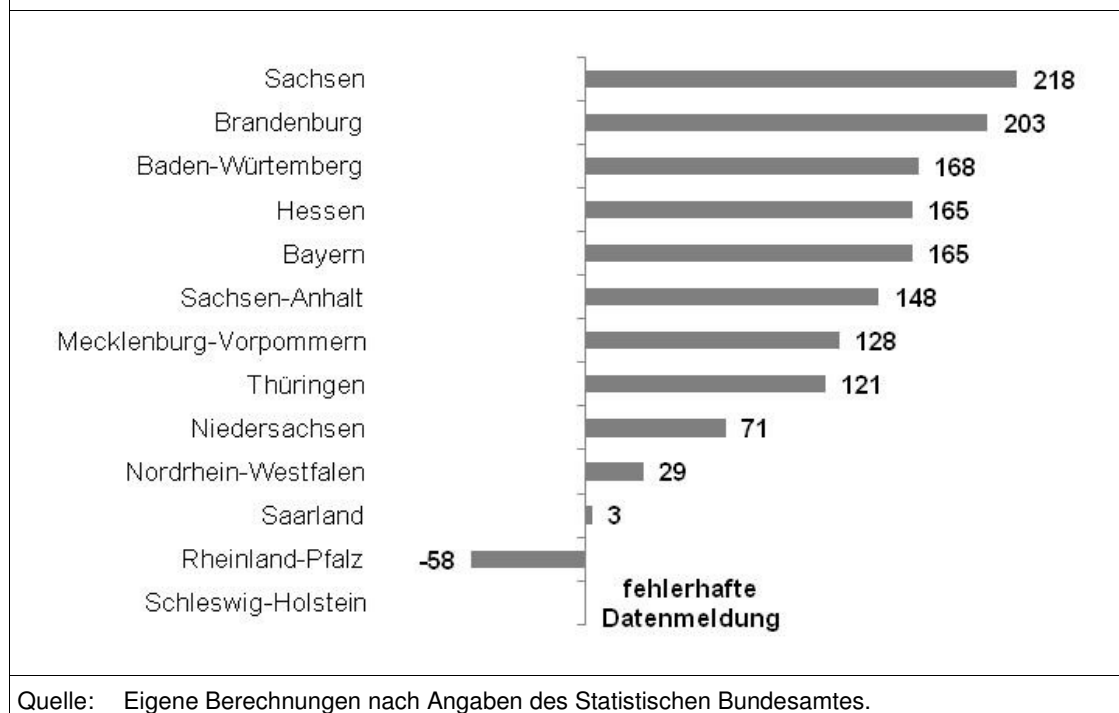
3 Mainz, Ludwigshafen, Koblenz und Trier. Diese Zahlen entsprechen der Bevölkerungsgröße in 2009. Da die Untersuchung größtenteils auf Daten des Jahres 2006 basiert, können diese Zahlen im Weiteren jedoch abweichen.

4 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. / MICOSATT, G. (2009a): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 17.

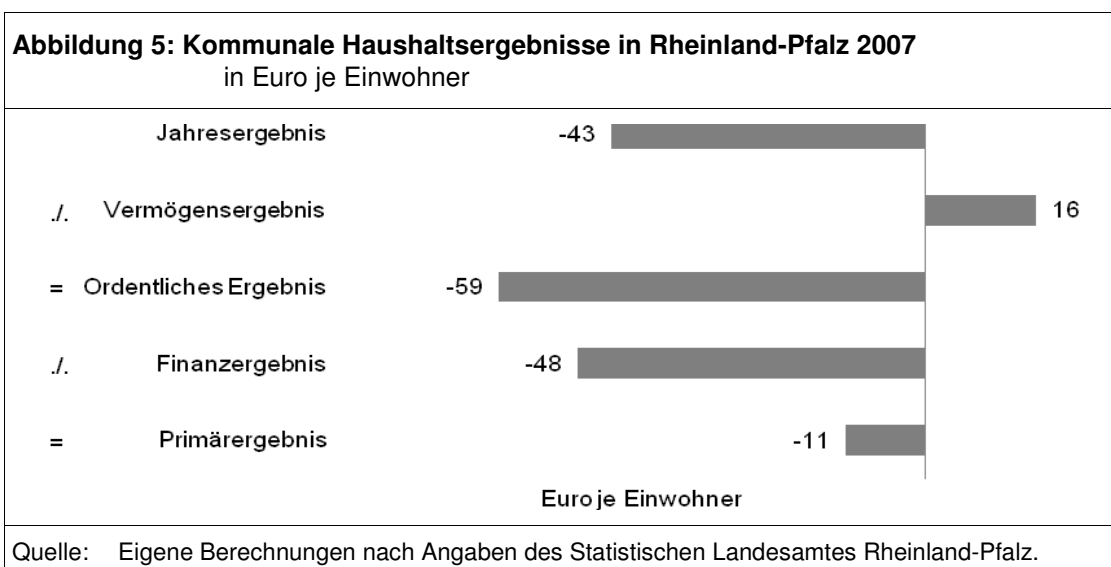
- Hohe Haushaltsdefizite -

Auch bezüglich der finanziellen Situation stellte sich für die Kommunen in Rheinland-Pfalz die Lage grundlegend anders dar als für die meisten anderen Kommunen in Deutschland. Obwohl das Jahr 2007 den deutschen Städten und Gemeinden mit 8,2 Milliarden Euro bzw. 107 Euro je Einwohner den höchsten Jahresüberschuss seit Gründung der Bundesrepublik bescherte, konnten die meisten Kommunen in Rheinland-Pfalz von dieser positiven Entwicklung nicht profitieren. Im Bundesvergleich schlossen einzig die rheinland-pfälzischen und saarländischen Städte und Gemeinden ihre Haushalte 2007 mit Fehlbeträgen ab; in 2008 schaffte es Rheinland-Pfalz gar als einziges Land nicht aus den roten Zahlen. Damit setzte sich der finanzielle Negativtrend fort: Im Durchschnitt schreiben die hiesigen Kommunen nunmehr im neunzehnten Jahr in Folge rote Zahlen (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Kommunale Jahresergebnisse im Bundesländervergleich
in Euro je Einwohner, 2008



Die wichtigsten Größen für die Beurteilung der kommunalen Haushaltslage stellen das Jahresergebnis (Jahresüberschuss bzw. Jahresfehlbetrag) und die diesem zugrundeliegenden Teilergebnisse dar. Im Durchschnitt aller Gemeindetypen bezifferte sich das Jahresergebnis 2007 für die Kommunen in Rheinland-Pfalz auf ein Defizit von 43 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 5).



Dieser Wert setzt sich aus dem Ordentlichen Ergebnis und dem Vermögensergebnis zusammen. Das Vermögensergebnis in Höhe von 16 Euro je Einwohner zeugt davon, dass die hiesigen Kommunen in 2007 überwiegend Vermögenswerte veräußert haben. Da die hiermit verbundenen Einnahmen auf einem finanzwirtschaftlichen Einmaleffekt beruhen - schließlich kann Vermögen immer nur einmal veräußert werden - und nicht als dauerhafte Finanzierungsstrategie taugen, verschleiern sie die tatsächliche Haushaltslage. Diese wird deutlich, wenn man das Jahresergebnis um die Vermögensbewegungen bereinigt. Auf diese Weise entsteht das Ordentliche Ergebnis. Dieses bezieht sich auf die gesamte Geschäftstätigkeit einer Kommune, ganz gleich in welcher Periode kommunale Einnahmen bzw. Ausgabeverpflichtungen entstanden sind. Aufgrund der Bereinigung um finanzwirtschaftliche Einmaleffekte gibt das ordentliche Ergebnis einen Hinweis auf die langfristige Tragfähigkeit der gemeindlichen Haushaltspolitik. Entsprechend besorgniserregend sind die Ergebnisse der rheinland-pfälzischen Kommunen. Während die Städte und Gemeinden in 2007 im Bundesdurchschnitt hohe Überschüsse erzielt haben, ist es den rheinland-pfälzischen Kommunen auch in diesem gemeindefinanzpolitischen Rekordjahr nicht gelungen, ihre Haushalte auszugleichen. Im Durchschnitt erwirtschafteten sie ein Defizit von 58 Euro je Einwohner.

Die ungünstige Haushaltssituation wurde ganz wesentlich durch Zahlungsverpflichtungen aus früheren Haushaltsperioden geprägt - insbesondere durch hohe Schuldendienstbelastungen - wie das Finanzdefizit von 48 Euro je Einwohner erkennen lässt. Doch auch im laufenden Geschäft haben die rhein-

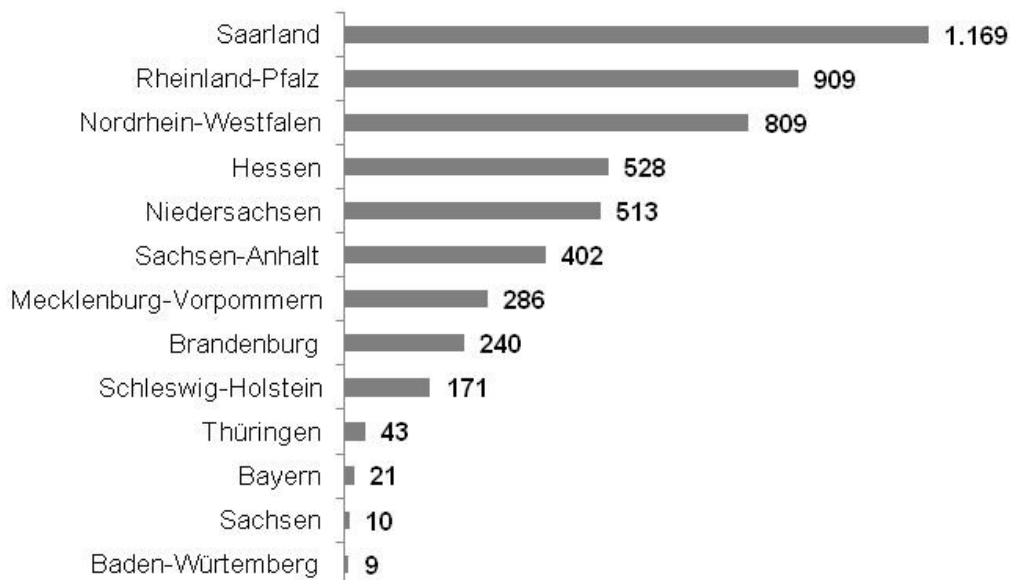
land-pfälzischen Kommunen in 2007 mehrheitlich rote Zahlen geschrieben. Hier betrug der Saldo -11 Euro je Einwohner. Da das Primärergebnis alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten umfasst, die das Verwaltungshandeln in der laufenden Haushaltsperiode betreffen (z.B. Steuereinnahmen, Gebühren, Zuweisungen sowie Personalausgaben, Sachaufwendungen und soziale Leistungen)⁵, ist es ein erster Indikator für die Tragfähigkeit der kommunalen Haushaltsführung, der allerdings nur die Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Verhaltens misst.

- Hohe Kassenkreditbelastung -

Die defizitären Haushaltsergebnisse der vergangenen Jahre spiegeln sich auch im Ausmaß der Verschuldung wider. Besonders besorgniserregend ist die Höhe der Kassenkredite, die - angesichts ihrer rechtlich nicht vorgesehenen Verwendung zur langfristigen Finanzierung konsumtiver Aufgaben - einen recht belastbaren Indikator für ausgeprägte finanzielle Probleme darstellen. Im Bundesvergleich hatten die rheinland-pfälzischen Kommunen Ende 2008 die zweithöchsten Verbindlichkeiten in dieser Schuldenart, wie *Abbildung 6* deutlich macht. Die Kassenkredite summieren sich mittlerweile auf 909 Euro je Einwohner und liegen damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 391 Euro je Einwohner.

5 Nicht im Primärergebnis enthalten sind alle Positionen, die nicht der aktuellen Periode zugerechnet werden können, z.B. Zinsausgaben und -einnahmen (für die Schulden bzw. Darlehen früherer Haushaltsjahre), Ausgaben zur Schuldentilgung, Einnahmen aus Krediten sowie Fehlbeträge aus Vorjahren.

Abbildung 6: Kommunale Kassenkreditschulden in Rheinland-Pfalz
in Euro je Einwohner, 2008



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die durchschnittlichen Gesamtschulden⁶ aller Gemeinden und Gemeindeverbände betragen Ende 2007 3.739 Euro je Einwohner. Damit liegt Rheinland-Pfalz über dem Mittel der Flächenländer⁷ von 3.286 Euro je Einwohner. Diese hohen Verbindlichkeiten lassen sich auch an den hiermit verbundenen Schuldendienstbelastungen, den Kosten für Zins und Tilgung, ablesen. In 2007 mussten die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände mit 79 Euro je Einwohner die im Bundesvergleich höchsten Netto-Kreditfinanzierungskosten aufbringen.⁸

- Zwischenfazit -

In Anbetracht der skizzierten rheinland-pfälzischen Besonderheiten stellt sich die Frage, ob die ausgesprochen kleinteiligen Gemeindestrukturen auf der einen und die problematische Finanzsituation (defizitäre Haushaltslage und hohe Schuldenbelastung) der rheinland-pfälzischen Kommunen auf der anderen

⁶ Einschließlich der ausgelagerten Bereiche gemeindlicher Aufgabenerfüllung, der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), die Ende 2007 in Rheinland-Pfalz 47 % der gemeindlichen Gesamtschulden ausmachten.

⁷ Für die Gesamtheit der Flächenländer konnten die Kreditverbindlichkeiten der FEUs - mangels einer aktuelleren Datenverfügbarkeit - nur zum 31.12.2006 berücksichtigt werden.

⁸ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. / MICOSATT, G. (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 58.

Seite auch kausal miteinander zusammen hängen. Weisen kleinere Gemeinden signifikant höhere Verwaltungskosten und Haushaltsdefizite auf?

3. Wirkungsfaktoren und –zusammenhänge der Wirtschaftlichkeit kommunaler Verwaltungsstrukturen

3.1 Einführende Bemerkungen zur kommunalen Wirtschaftlichkeit

In öffentlichen und politischen Diskussionen über die Leistungsfähigkeit von Gemeinden werden häufig Begriffe wie „Effizienz“, „Wirtschaftlichkeit“ oder auch „Effektivität“ als unabdingbare Voraussetzungen einer dauerhaft tragfähigen, kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung angeführt. Nur selten werden diese Begriffe konkretisiert oder exakt definiert. Je nach fachlichem oder politischem Hintergrund kann die Argumentation jedoch auch auf ganz anderen Maßstäben beruhen, z. B. auf „Subsidiarität“, „Partizipation“ oder „Rechtmäßigkeit“. Welche Begriffe mit welchen inhaltlichen Vorstellungen verwendet werden, hängt nicht zuletzt auch davon ab, ob aus volkswirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher oder rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht argumentiert wird.⁹ Für eine umfassende Bewertung der kommunalen Strukturen in Rheinland-Pfalz sowie der beiden Gesetzentwürfe zur Kommunal- und Verwaltungsreform ist es daher unabdingbar, zunächst die Maßstäbe offenzulegen und zu konkretisieren, die diesem Gutachten zugrunde liegen.

Von einer effizienten Mittelverwendung wird in den Wirtschaftswissenschaften immer dann gesprochen, wenn sich das private bzw. öffentliche Handeln an dem so genannten „ökonomischen Prinzip“ orientiert. Das heißt wenn a) ein gegebenes Ziel mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz erreicht (Minimalziel) oder b) mit den gegebenen Mitteln ein möglichst hoher Nutzen erzeugt wird (Maximalziel). In beiden Fällen ist ein optimales Verhältnis von Mittelinput und Nutzenoutput - ein effizienter Ressourceneinsatz - gewährleistet. Angesichts tendenziell unendlicher Bedürfnisse und begrenzter Ressourcen kommt dem Anliegen einer möglichst effizienten Mittelverwendung eine ausgesprochen große Bedeutung zu: Nur auf diese Weise lässt sich sicherstellen, dass die in der Gemeinde vorhandenen Bedarfe nach lokalen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen dauerhaft gedeckt werden können.

⁹ Vgl. ROSENFELD, M. T. W. / KLUTH, W. u.a. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Halle. S. 44.

- Möglichkeiten und Grenzen einer Untersuchung der kommunalen Wirtschaftlichkeit -

Schon diese erste Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs lässt die Schwierigkeiten erahnen, die mit einer Untersuchung desselben auf kommunaler Ebene verbunden sind. Die Bewertung macht eine möglichst exakte Quantifizierung von Input und Output erforderlich. Doch im Gegensatz zu privaten Firmen, deren Output mit der Menge der produzierten Güter oder abgegebenen Dienstleistungen relativ leicht gemessen werden kann, sind die Möglichkeiten einer Leistungsmessung im öffentlichen Sektor überaus begrenzt. Dies hängt zum einen mit der schlechteren Verfügbarkeit statistischer Daten zum produzierten Output ab. Darüber hinaus ist der Wert von Indikatoren zur Abschätzung öffentlicher Leistungen insgesamt begrenzt: Zahlreiche Leistungen - beispielsweise der Erfolg sozialpolitischer Maßnahmen, des Ordnungsamtes oder des gemeindlichen Brandschutzes - lassen sich entweder gar nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten quantifizieren.

Aus diesem Grund werden im Rahmen der Outputmessung häufig andere, besser verfügbare Größen herangezogen. Besonders weit verbreitet ist der Vergleich kommunaler Pro-Kopf-Ausgaben. Diese Normierung auf Werte je Einwohner ist insofern kritisch zu sehen, als es sich allenfalls um eine sehr grobe Näherung an die tatsächliche Leistung handelt. Viele Leistungen werden nicht für alle Einwohner gleichermaßen bereitgestellt, sondern richten sich an spezielle „Kundengruppen“. So hängt der Umfang der von einer Kommune zu leistenden „Hilfe für Arbeitssuchende“ mit der Anzahl der Leistungsempfänger vor Ort (Wirtschaftssituation und Arbeitsmarktlage, soziale Situation und Qualifikationsniveau, Erwerbsquote sowie Bedeutung nicht staatlicher Formen der sozialen Hilfe etc.) sowie mit den örtlichen Lebenshaltungskosten (Mietpreis- und Heizkostenniveau) zusammen.

Die Pro-Kopf-Ausgaben sagen daher nur etwas über die mit der Erfüllung einer Aufgabe verbundenen Kosten aus, nicht jedoch über den kommunalen Output selbst (Anzahl, Art und Qualität der erbrachten Leistung) – wenngleich dieser in den vielen Fällen durchaus mit der Einwohnerzahl korrespondiert. Die Aussagekraft dieser Bezugsgröße für die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung ist dementsprechend vergleichsweise begrenzt.¹⁰ Aus diesem Grund soll im Rahmen dieser Arbeit soweit wie möglich

¹⁰ Dies gilt umso mehr, als zahlreiche Aufgaben von kommunaler Seite nur begrenzt beeinflusst werden können. Insbesondere soziale Leistungen sind ihrer Art - und im Falle von Transferleistungen auch der Höhe - nach von staatlicher Seite per Gesetz festgelegt. Gleiches gilt für die Zuordnung

auf andere, unmittelbar mit der Leistungserfüllung zusammen hängende Bezugsgrößen zurückgegriffen werden.

Die Qualität der kommunalen Aufgabenerfüllung lässt sich aus den genannten Gründen nur eingeschränkt beurteilen. Eindeutige Aussagen über die Beschaffenheit des kommunalen Outputs sind mangels Datenverfügbarkeit, eindeutiger Zieldefinitionen und Indikatoren allenfalls auf der Basis von Einzelfallstudien, Experteninterviews oder schriftlichen Befragungen möglich und können daher nur illustrativ für einzelne Kommunen und Fragestellungen, nicht jedoch flächendeckend getroffen werden. Die im Rahmen dieses Gutachtens erfolgende Wirtschaftlichkeitsanalyse bleibt daher auf die „ausgabenmäßige Effizienz“ beschränkt - auf die Frage nach der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben bzw. Zuschussbedarfe, die in einer Kommune für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe anfallen.

Die Abschätzung der kommunalen Leistungsfähigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit ist - dies dürften die einführenden Ausführungen bereits unzweifelhaft deutlich gemacht haben - eine alles andere als triviale Aufgabe. Sie setzt eine gemeinde- und aufgabenscharfe Quantifizierung von Input und Output der kommunalen Leistungserbringung voraus. Auch wenn feststeht, dass Gemeinde A eine bestimmte Aufgabe zu geringeren Kosten erfüllt als Gemeinde B, ist damit letztlich noch keine eindeutige Aussage zur Effizienz der Aufgabenerfüllung möglich, solange keine Informationen über die Qualität des kommunalen Outputs vorliegen.

Hinzu kommen spezifische Probleme der rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur. Insbesondere die unterschiedlichen Aufgabenabgrenzungen zwischen Verbands- und Ortsgemeinden führen zu lokal sehr unterschiedlichen Haushaltsergebnissen. Ein direkter Vergleich oder auch statistische Berechnungen über eine ganze Verwaltungsebene hinweg sind dadurch mit erheblichen Einschränkungen verbunden.

der Trägerschaft für eine Aufgabe. Unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben im Sozialbereich lassen daher in der Regel nicht auf eine höhere Wirtschaftlichkeit der Kommune im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben schließen. Dies gilt insbesondere für den Vergleich unterschiedlicher Gemeindetypen. Neben diesen rechtlichen Schwierigkeiten erschwert auch die Art und Weise der kommunalen Aufgabenorganisation die Vergleichbarkeit und Interpretationsfähigkeit kommunaler Ausgaben. Viele Gemeinden haben einen Teil ihrer Aufgabenerfüllung aus der kommunalen Kernverwaltung ausgegliedert und auf rechtlich selbständige Organisationseinheiten (z.B. kommunale Unternehmen) übertragen. Die mit der Leistungserbringung verbundenen Ausgaben tauchen daher im Kernhaushalt der betroffenen Kommunen nicht auf. Bei einem Vergleich der Kernhaushalte könnte dies zu dem Fehlschluss führen, Kommune A sei im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung effizienter als Gemeinde B, da sie an der entsprechenden Haushaltsposition geringere Pro-Kopf-Ausgaben ausweist.

Diesen grundsätzlichen analytischen Schwierigkeiten ist eine Bewertung der kommunalen Wirtschaftlichkeit auf Grundlage der ausgabenmäßigen Effizienz unter bestimmten Bedingungen möglich.

3.2 Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge der kommunalen Wirtschaftlichkeit als Forschungshypothesen

- Kriterien kommunaler Wirtschaftlichkeit -

Ein erstes Kriterium für die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung bildet die so genannte „Kosteneffizienz“ bzw. „Input-Output-Effizienz“. Eine wirtschaftliche Leistungserbringung setzt voraus, dass alle Güter und Dienstleistungen mit einem optimalen Input-Output-Verhältnis, d.h. zu den geringst möglichen Kosten, hergestellt werden. Der Bedingung liegt das - aus dem ökonomischen Knappheitsproblem resultierende - Verbot einer Verschwendung von Ressourcen zugrunde. In diesem Kontext können Produktions- und Transaktionskosten unterschieden werden. Während erstere den unmittelbar mit der Leistungserstellung zusammenhängenden physischen Ressourcenverbrauch (Personal, Material, Energie etc.) beinhalten, werden unter dem Begriff „Transaktionskosten“ alle Aufwendungen zusammengefasst, die der Produktion vor- und nachgelagert sind, also z. B. die Entscheidung für die Erstellung einer Leistung, die Kontrolle ihrer Qualität oder der Zeitaufwand, der für eine Arbeitskraft mit dem Wechsel zwischen zwei unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern verbunden ist (Informations-, Kommunikations-, Entscheidungs-, Lenkungs- und Kontrollkosten etc.).¹¹

- Produktionskosten und kommunale Wirtschaftlichkeit -

Analog zur Privatwirtschaft wird auch im Hinblick auf zentrale Bereiche der kommunalen Leistungserstellung von der Existenz so genannter „Produktionsgrößenvorteile“ ausgegangen. Dieser auch unter dem Begriff „zunehmende Skalenerträge“ bekannte Effekt, beschreibt Produktionsprozesse, bei denen eine Erhöhung des Inputs eine überproportionale Outputsteigerung - und infolgedessen sinkende Stückkosten - zur Folge hat. Als wesentliche Gründe für

11 Hohe Transaktionskosten sind beispielsweise dann zu erwarten, wenn die Erstellung einer Leistung einen umfangreichen Koordinationsbedarf nach sich zieht - etwa aufgrund der Beteiligung zahlreicher, möglicherweise mit Vetorecht ausgestatteten Akteuren - oder wenn sie mit einem hohen Informationsbedarf über die örtlichen Verhältnisse verbunden ist (z.B. Zahl der Leistungsempfänger etc.).

„zunehmende Skalenerträge“ können Spezialisierungsvorteile bzw. Lerneffekte (Vorteile von Arbeitsteilung und Professionalisierung), Fixkostendegression (Verteilung der Fixkosten auf größeren Output) sowie Mechanisierung bzw. Automatisierung (Nutzung nicht menschlicher Arbeitskraft) genannt werden.

Aufgrund des umfangreicheren Nachfragepotenzials sind größere Gemeinden tendenziell eher in der Lage, ihre Produktionsfaktoren effizient auszulasten, als Kommunen mit geringer Einwohnerzahl. „Leistungsfähige Gemeinden erfordern aber, wie dies die tatsächlichen Verhältnisse eindeutig zeigen, eine Mindestzahl an Einwohnern, weil sonst eine betrieblich zweckmäßige und ökonomische Organisation von Behörden und Verwaltung mit einer sachbezogenen Gliederung der Aufgaben und deren Zuweisung an leistungskräftige Behörden und an Fachpersonal nicht durchführbar ist“¹². Besonders kleine Gemeinden erreichen unter Umständen nicht einmal die erforderliche Mindestgröße für die Errichtung und kostenneutrale Nutzung bestimmter Produktionsanlagen bzw. Verwaltungseinrichtungen und müssen daher gänzlich auf eine eigenständige Erbringung der entsprechenden Leistungen verzichten.¹³

Der skizzierte Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und kommunaler Input-Output-Effizienz verläuft jedoch keineswegs linear. Schon aufgrund technischer oder administrativer Unteilbarkeiten können kommunale Produktionsanlagen bzw. Verwaltungseinrichtungen mit steigender Inanspruchnahme an Auslastungsgrenzen stoßen, die (z.B. aufgrund von sprungfixen Kosten) zu steigenden Durchschnittskosten - sprich: zu abnehmenden Skalenerträgen - führen.

Unter welchen Bedingungen und bei welcher Gemeindegröße die kommunalen Produktionsfaktoren optimal ausgelastet sind lässt sich dabei nicht allgemein beziffern. Sie hängt u.a. von der Aufgabe selbst, der gemeindespezifischen Aufgabenorganisation - Soll eine Leistung überhaupt erfüllt werden? Wenn ja, soll sie in Eigenleistung, im Auftrag durch private Dritte, in Form von öffentlich-privater Partnerschaft oder durch interkommunale Kooperation erfüllt werden? -, dem Stand der Technik (Stichwort: Veränderung der kommunalen Möglichkeiten durch die Einführung von elektronischer Datenverarbeitung, Internet) sowie den örtlichen Verhältnissen (Stichwort: Topografie und Erschließung des Gemeindegebiets, Siedlungsdichte und Folgerungen für Netzinfra-

12 Vgl. LEEMANN, H. R. (1980): Zur Frage nach minimalen Gemeindegrößen im Thurgau. Frauenfeld. S. 53.

13 Zum Beispiel technisch bedingte Mindestgrößen oder Unteilbarkeiten bei Kläranlagen oder Müllverbrennungsanlagen.

strukturen etc.) ab. Auch eine zunehmende Professionalisierung der kommunalen Leistungserbringung kann unter bestimmten Umständen mit sinkenden Skalenerträgen einhergehen. Ein solcher negativer Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und kommunaler Kosteneffizienz besteht beispielsweise dann, wenn eine vormals ehrenamtlich erbrachte Leistung aufgrund steigender Nachfrage (z.B. infolge einer wachsenden Einwohnerzahl) professionalisiert, und in der Folge durch hauptamtliche Kräfte erbracht wird.¹⁴ Den mit der Professionalisierung der Leistungserbringung verbundenen Effizienzgewinnen stehen in diesem Fall steigende Inputkosten gegenüber, die die Professionalisierungsvorteile möglicherweise gänzlich aufzehren können.

- Transaktionskosten und kommunale Wirtschaftlichkeit -

Ob eine Kommune die Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge zu den geringst möglichen Kosten herstellen kann, hängt neben den Kosten der Produktion auch von der Höhe der mit der Leistungserbringung und -vergabe verbundenen Transaktionskosten ab. Ihre Einflussfaktoren lassen sich im Wesentlichen unter zwei Begriffen zusammenfassen: Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit der lokalen Verhältnisse. Mit beiden Aspekten korrespondiert die Höhe der Transaktionskosten positiv. Hinter dem erstgenannten Zusammenhang steht die Überlegung, dass administrativ-politische Uneinheitlichkeit Reibungsverluste erzeugt und daher stets mit der Gefahr von Ineffizienzen verbunden ist. Die Erfüllung einer Aufgabe für das Gebiet zweier selbstständiger Gemeinden mit jeweils eigenem Ortsrecht und eigenständiger Gemeindevertretung geht - schon aufgrund der höheren Anzahl potenzieller Vetospieler - tendenziell mit höheren Abstimmungs- und Verhandlungskosten einher, als wenn nur eine einzige Gemeinde betroffen ist. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Transaktionskosten (unter ansonsten vergleichbaren strukturellen Verhältnissen) mit steigender Gemeindegröße tendenziell zurückgehen, da die Anzahl der institutionell begründeten Vetospieler (Vertretungskörperschaften, Bürgermeister etc.) geringer ist. (Andererseits sind größere Kommunen häufig in wesentlich stärkerem Maße durch soziale, ethnische und kulturelle Vielfalt geprägt als kleine Gemeinden. Im Hinblick auf die strukturelle Situation ist demnach davon auszugehen, dass die Transaktionskosten der Leistungsbereitstellung in größeren Gemeinden mit sozioökonomischer, ethnischer und kultureller Heterogenität höher ausfallen als in kleinen strukturell deutlich homogeneren Verhältnissen.)

14 Oder wenn eine zuvor bereits administrativ erbrachte Leistung nun von höher bezahlten Verwaltungskräfte erfüllt wird.

Mit steigender Gemeindegröße nimmt die Übersichtlichkeit der lokalen Verhältnisse tendenziell ab. Dies wirkt sich in mehrfacher Hinsicht auf die Höhe der kommunalen Transaktionskosten aus. Der Rückgang der Übersichtlichkeit hat in der Tendenz zunehmende Informations- und Managementkosten zur Folge: Zweckmäßige kommunale Entscheidungen setzen fundierte Informationen über die lokalen Verhältnisse (z.B. über soziale Problemfälle in der Gemeinde, über die Bedürfnisse der lokalen Unternehmen oder das Auftreten neuer Probleme) voraus. In großen Gemeinden mit tendenziell unübersichtlichen Bedingungen und oftmals komplexen Problemlösungen, sind die für eine fundierte Entscheidung erforderlichen Informationen keineswegs frei verfügbar. Es entstehen Informationsasymmetrien zwischen den beteiligten Akteursgruppen, insbesondere zwischen den Gemeindebürgern einerseits und ihren politischen Vertretern andererseits, aber auch zwischen Politik und Verwaltung. Die Folge sind zusätzliche Verhaltensspielräume für einzelne Akteure mit Informationsvorsprung - insbesondere also für die Vertreter der hauptamtlichen Verwaltung - und die Gefahr administrativer Ineffizienzen, wenn die Spielräume zur Verfolgung persönlicher oder organisationsspezifischer Vorteile (Budgetmaximierung, Ausweitung des Handlungsspielraums etc.) genutzt werden. Politik und Verwaltung antworten auf dieses „Principal-Agent-Problem“ häufig mit einer (ebenfalls kostspieligen) Intensivierung der administrativen Kontrolle - etwa durch die Einrichtung zusätzlicher hierarchischer Ebenen - um das Problem der Informationsasymmetrie zurückzuführen. Eine bürokratische Organisation hat - in einer einfachen Betrachtung - die optimale Größe erreicht, wenn die gesparten Transaktionskosten, beispielsweise aus der Spezialisierung, durch die zunehmenden Management- und Kontrollkosten gerade ausgeglichen werden.¹⁵

Das zweite Kriterium kommunaler Wirtschaftlichkeit stellt das Leistungsangebot selbst in den Mittelpunkt der Betrachtung. Von einer effizienten Aufgabenerfüllung kann demnach erst dann gesprochen werden, wenn die bereitgestellten Leistungen dem entsprechen, was die Bürger haben wollen - wenn die von kommunaler Seite bereitgestellten Leistungen präferenzgerecht sind. Dies umfasst sowohl die Frage, welche Leistungen die Gemeinde konkret bereitstellen soll (Was) als auch die Aspekte der Leistungsbeschaffenheit (Wie) und des kommunalen Leistungsumfangs (Wie viel). Das Kriterium der Präferenzgerechtigkeit entspricht dem Prinzip der Konsumentensouveränität im marktlichen

15 Vgl. COASE, R. H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica* Vol. 4. S. 386-405.

System.¹⁶ Im öffentlichen Raum kann es überdies in die Teilaspekte Präferenzenthüllung und Präferenzbedienung unterteilt werden. Während der erstgenannte Aspekt primär auf die Möglichkeiten abzielt, die Präferenzen von Bürgern und Unternehmen für Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge aufzudecken – „Was möchten die Bürger und wie viel ist ihnen die Leistung tatsächlich wert?“ – ist mit dem Begriff der Präferenzbedienung die Möglichkeit gemeint, die enthüllten Bedürfnisse adäquat versorgen zu können. Beide Aspekte spielen für die ökonomische Begründung einer dezentralen (Staats-) Ebene eine wichtige Rolle.

- Präferenzenthüllung und kommunale Wirtschaftlichkeit -

Eine (pareto-) optimale Versorgung der Gemeindebürger mit Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge setzt voraus, dass diese ihre Präferenzen für die entsprechenden Güter und Dienstleistungen mitteilen. Dies erfordert einen engen Verbund zwischen den Nutzern, Kostenträgern, Anbietern und politischen Entscheidern der entsprechenden Leistungen, d .h. die genannten Gruppen sollten personell und regional möglichst deckungsgleich sein. Das Verbundprinzip „impliziert auf diese Weise einen dezentralen Staatsaufbau“¹⁷, denn nur in diesem Fall ist eine regionale Übereinstimmung der beteiligten Personengruppen möglich. In einem repräsentativ-demokratischen Gemeinwesen setzt die Enthüllung der Präferenzen darüber hinaus auch eine möglichst intensive politische Partizipation der Gemeindebürger voraus. Da sich der politische Bereich mit steigender Gemeindegröße tendenziell von den sozialen Verhältnissen vor Ort ablöst¹⁸, ist davon auszugehen, dass auch die politische Integrationskraft einer Gemeinde - und mit ihr auch die Intensität der politischen Partizipation - negativ mit der Gemeindegröße korrespondiert. Darüber hinaus dürfte diese zu einem bestimmten Grad auch mit der kommunalen Einnahmenstruktur zusammenhängen. Denn gemäß dem Verbundprinzip (in der Literatur zum Teil auch Korrespondenzprinzip genannt) steigt der Anreiz zur Präferenzenthüllung mit dem Budgetanteil nach dem Äquivalenzprinzip erho-

16 Vgl. ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden. S. 28.

17 Vgl. STALDER, I. (1997): Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt am Main (u.a.). S. 114.

18 In kleinen Gemeinden sind die Möglichkeiten und Anreize für politisches Engagement vollkommen andere als in großen Städten. Während partizipationswillige Personen in Großstädten in der Regel den „Filter“ politischer Parteien (bzw. Bürgerinitiativen oder anderer Organisationen) überwinden müssen, verläuft der Weg in kleinen Gemeinden häufig über persönliche Kontakte. Entsprechend geringer ist hier die Hemmschwelle für politisches Engagement. Darüber hinaus nimmt das relative Gewicht jeder Wählerstimme mit sinkender Einwohnerzahl zu. Auch dieser Faktor wirkt positiv auf die Möglichkeiten und Anreize einer Bürgerbeteiligung.

bener Einnahmen (Gebühren, Beiträge, Gemeindesteuern), da die aufgabenbedingte Kostenbelastung in diesem Fall für die Bürger sichtbar ist als im Falle einer Zuweisungsfinanzierung.¹⁹

- Präferenzbedienung und kommunale Wirtschaftlichkeit -

Neben der Enthüllung der örtlichen Präferenzen sind auch die Möglichkeiten ihrer Bedienung für die Frage der Präferenzgerechtigkeit - und mithin für die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Leistungserbringung - von zentraler Bedeutung. Die Präferenzen der Bürger für öffentliche Dienstleistungen weisen häufig regionale Unterschiede auf. Im Falle eines zentralistischen Staatsaufbaus - und analog hierzu auch im Falle eines übermäßig großen Zuschnitts lokaler Gebietskörperschaften - besteht die Gefahr, dass viele Bürger überstimmt werden. Diese kommen also mit ihren Präferenzen nicht mehr zum Zuge. In der Folge können Frustrationskosten bei den Bürgern entstehen. Dies gilt speziell dann, wenn die Präferenzen einer bestimmten Personengruppe zum wiederholten Male keine Berücksichtigung gefunden haben, etwa im Falle einer strukturellen Minderheit.²⁰ Diese Frustrationskosten können durch einen dezentralen Zuschnitt der Gebietskörperschaften erheblich gesenkt werden. Entsprechend ist damit zu rechnen, dass sich die Möglichkeiten einer adäquaten Präferenzbedienung mit steigender Gemeindegröße verschlechtern.²¹

Abbildung 7: Kriterien kommunaler Wirtschaftlichkeit			
<i>Kosteneffizienz</i>	Produktionskosten	Auslastungsgrad	+
		Professionalität	+
	Transaktionskosten	Einheitlichkeit	+
		Überschaubarkeit	-
<i>Präferenzgerechtigkeit</i>	Präferenzenthüllung	Politische Integration	-
	Präferenzbedienung	Dezentralität	-
		Ressourcenbündelung	+

19 Darüber hinaus wird der Umfang politischer Partizipation durch weitere Faktoren bestimmt, z.B. durch politisch-kulturelle oder soziostrukturelle Einflüsse.

20 Vgl. ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunalfinanzen, a.a.O., S. 29.

21 Dies gilt allerdings ausschließlich für die politischen, nicht aber für die technisch-organisatorischen Möglichkeiten einer Präferenzbedienung, die in Anbetracht „unendlicher Bedürfnisse und begrenzter Ressourcen“ nicht alle gleichermaßen berücksichtigt werden können und daher per Mehrheitsregel ausgewählt werden.

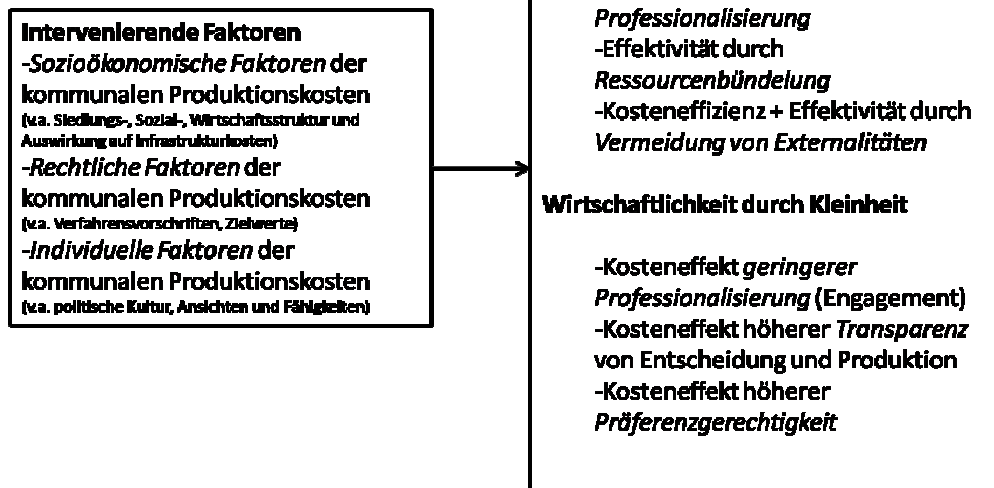
+ = positiver Zusammenhang zwischen Wirtschaftlichkeitskriterium und Ortsgröße
 - = negativer Zusammenhang zwischen Wirtschaftlichkeitskriterium und Ortsgröße
 Quelle: Eigene Darstellung.

- Thesen zu den Bestimmungsfaktoren der Wirtschaftlichkeit kommunaler Verwaltungstätigkeit -

Die vorangegangenen Erläuterungen zeigen, dass es sich bei der „Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltungstätigkeit“ um einen recht komplexen und vielschichtigen Begriff handelt. Der Versuch, diesen ausschließlich über die Kosteneffizienz der gemeindlichen Leistungserbringung zu erfassen, stellt insofern eine analytische Verkürzung dar. Angesichts des hohen fiskalischen Problemdrucks der rheinland-pfälzischen Kommunen und der hieraus resultierenden großen Risiken für ihre dauerhafte (finanzielle) Handlungsfähigkeit, erscheint es dennoch gerechtfertigt den Aspekt der Kosteneffizienz im Rahmen dieser Analyse zum Maßstab kommunaler Wirtschaftlichkeit zu machen.

Auch in dieser analytisch deutlich engeren Auslegung stellt die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltungstätigkeit einen komplexen, multikausal beeinflussten Sachverhalt dar; entsprechend schwierig gestaltet sich die Untersuchung und Quantifizierung der zugrundeliegenden Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge.

Abbildung 8: Einflussfaktoren kommunaler Wirtschaftlichkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Schon die vorangegangenen Ausführungen zu den Kriterien kommunaler Wirtschaftlichkeit dürften deutlich gemacht haben, welche große Bedeutung der Gemeindegröße in der kommunalökonomischen und verwaltungswissenschaftlichen Theorie zugemessen wird. Gleichwohl stellt sie bei weitem nicht die einzige Bestimmungsgröße der Wirtschaftlichkeit kommunalen Verwaltungshandelns dar. Überdies verläuft die Beziehung zwischen beiden Größen nicht linear, wie *Abbildung 8* deutlich macht. Mit steigender Gemeindegröße nimmt die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns nicht automatisch zu. Aus theoretischer Perspektive lassen sich auch Gründe benennen, die für einen negativen Einfluss der Ortsgröße auf die Verwaltungseffizienz sprechen. Insbesondere drei Argumente sprechen für einen solchen „Wirtschaftlichkeitseffekt der Kleinheit“: Zum einen werden gemeindliche Aufgaben in kleinen Gemeinden zu einem größeren Teil ehrenamtlich erbracht. – einerseits aufgrund der mangelnden Leistungsfähigkeit der hauptamtlichen Verwaltung, aber auch als Folge einer tendenziell stärkeren Verbundenheit der Bürger mit ihrem Gemeinwesen. Wenn die Leistungserbringung mit steigender Gemeindegröße zunehmend professionalisiert wird, hat dies in diesem Fall zunächst einmal steigende Ausgaben für die nunmehr hauptamtlich erfolgende Aufgabenerfüllung zur Folge. Neben dem skizzierten Kosteneffekt einer zunehmenden Professionalisierung, lässt sich ein negativer Ortsgrößeneinfluss auf die kommunale Wirtschaftlichkeit auch mit einer tendenziell geringeren Transparenz und Präferenzgerechtigkeit der gemeindlichen Leistungsentscheidung und –erstellung in größeren Gemeinwesen begründen.

Die Ermittlung einer optimalen Ortsgröße (i. S. größtmöglicher Effizienz der Leistungserbringung) ist schon aus diesen Gründen mit gewissen Schwierigkeiten verbunden.²² Wesentlich eindeutiger stellt sich die Wirkungsbeziehung jedoch dar, wenn man die kommunale Leistungserbringung nicht gesamthaft betrachtet, sondern nach Aufgabenbereichen gliedert. Insbesondere für den Bereich „allgemeine Verwaltung“, der auf der Ebene der Verbands- und verbandsfreien Gemeinden quantitativ am bedeutsamsten ist, wird überwiegend von einem positiven Ortsgrößeneffekt auf die Wirtschaftlichkeit - aufgrund positiver Skalenerträge der Verwaltungsproduktion - ausgegangen.²³

22 Dies gilt umso mehr, als die optimale Ortsgröße auch sehr stark von der zu erfüllenden Aufgabe abhängt. Darüber hinaus lassen sich die so genannten „Frustrationskosten“ nicht erfüllter Bedarfe (im Falle einer größenbedingt unzureichenden Präferenzgerechtigkeit des Leistungsangebotes) nicht bzw. nur sehr ungenau quantifizieren.

23 Vgl. ROSENFELD, M. T. W. / KLUTH, W. u.a. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, a.a.O., S. 44ff.

Die Ortsgröße stellt jedoch keineswegs die einzige Bestimmungsgröße der kommunalen Wirtschaftlichkeit dar. Die Höhe des mit der Verwaltungstätigkeit verbundenen Ressourcenverbrauchs wird darüber hinaus von einer ganzen Reihe intervenierender Faktoren beeinflusst. Deren Bandbreite reicht von strukturellen (v.a. sozioökonomischen sowie siedlungs- und raumstrukturellen) über rechtliche (v.a. Vorgaben zur Aufgabenzuständigkeit sowie Verfahrensvorschriften und Zielwertvorgaben) bis hin zu individuellen Faktoren (v.a. Aspekte der politischen Kultur). Auch diese Bestimmungsgrößen werden daher im Rahmen des vorliegenden Gutachtens bestmöglich berücksichtigt.

Am unproblematischsten stellt sich dieses Anliegen im Falle der rechtlichen Bedingungen dar, da die Unterschiede hier zwar nicht ausschließlich, aber im Wesentlichen zwischen den Gemeindetypen verlaufen. Insofern lässt sich der verzerrende Einfluss unterschiedlicher rechtlicher Bedingungen durch eine nach Gemeindetypen getrennte Analyse weitgehend ausschalten. Eine Ausnahme bilden die verbandsfreien Gemeinden. Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern können durch Gesetz oder auf Antrag durch Rechtsverordnung zu großen kreisangehörigen Städten erklärt werden. Sie können dann auch Angelegenheiten der Landkreise übernehmen. Der Aufgabenkatalog ist durch diese Unterscheidung zwischen normalen verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten im verbandsfreien Bereich deutlich inhomogener als im Bereich der Verbandsgemeinden.²⁴

Auch die für die Kosten der Leistungserstellung relevanten strukturellen Faktoren, die sozioökonomischen, siedlungs- und raumstrukturellen Bedingungen vor Ort, können im Rahmen der Analyse vergleichsweise umfassend berücksichtigt werden. Sie werden über vier Variablen erfasst:

- *Soziale Situation*: Die soziale Situation ist für den Haushalt einer Gemeinde auf zweifache Weise von Bedeutung. Sie beeinflusst die kommunalen Ausgabenbedarfe (insbesondere die rechtlich stark normierten sozialen Leistungen²⁵) und wirkt sich darüber hinaus mittelbar auch auf die Einnahmemöglichkeiten einer Gemeinde aus (v.a. auf die Höhe des kommunalen Einkommensteueranteils sowie auf die Möglichkeiten der

24 Hinweis auf größenabhängige Unterschiede des Aufgabenkatalogs im Bereich der Verbandsgemeinden.

25 Darüber hinaus gibt es jedoch auch zahlreiche Beispiele für Aufgaben bzw. Ausgaben, die positiv mit einem hohen sozialen Status korrespondieren, z.B. Ausgaben für kulturelle Zwecke, für Bildung oder Erholungseinrichtungen. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1), S. 74ff.

Entgeltfinanzierung). Im Rahmen dieser Analyse wird die soziale Situation über die Höhe der kommunalen Arbeitslosigkeit erfasst.

- *Wirtschaftliche Situation:* Die Höhe der kommunalen Einnahmemöglichkeiten hängt in erheblichem Maße von der Situation der örtlichen Bevölkerung und Unternehmen abhängt.²⁶ Verfügen diese über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, dann führt der private Wohlstand tendenziell auch zu höheren kommunalen Steuereinnahmen und damit zu öffentlichem Reichtum. Da die Daten zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht gemeindeschärf verfügbar sind, wurde in diesem Zusammenhang auf die Wirtschaftskraft des Landkreises zurückgegriffen; diese stellt gleichwohl nur eine grobe Annäherung an die tatsächliche Wirtschaftskraft einer Gemeinde dar.
- *Siedlungsstrukturelle Situation:* Auch die siedlungsstrukturellen Bedingungen können sich sowohl ausgaben- als auch einnahmeseitig auf die Finanzsituation einer Gemeinde auswirken. Deutlich wird dies zum einen an ballungsbedingten Einflüssen auf die Höhe der Sozialausgaben²⁷ oder der Handlungsbedarfe in den Bereichen Umweltschutz und Erholung. Da die zu lösenden Probleme in Ballungsgebieten nicht selten quantitativ gewichtiger und umfangreicher auftreten, ist die Bedarfsdeckung hier regelmäßig auf anspruchsvollere technisch-organisatorische Lösungen angewiesen.²⁸ Neben den beschriebenen ausgabenseitigen Zusammenhängen, üben die siedlungsstrukturellen Verhältnisse jedoch auch einen positiven Effekt auf die Höhe der kommunalen Einnahmen aus. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die kommunalen Steuereinnahmemöglichkeiten mit steigender Verdichtung

26 Zu den sozioökonomischen und raumstrukturellen Determinanten der kommunalen Finanzsituation und ihren Wirkungszusammenhängen siehe JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen, a.a.O. sowie ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

27 Diese Unterschiede zwischen hochverdichteten und peripheren Räumen können sowohl mit den tendenziell höheren Lebenshaltungskosten in der Agglomeration als auch mit den sozialstrukturellen Unterschieden zwischen den Regionen begründet werden. Im Bereich der Sozialhilfe zeigen sich mit steigender Einwohnerdichte „sowohl eine Zunahme der Bedarfsfälle als auch ein Ausgabenwachstum bei der Bedarfsdeckung mit der Folge stark ansteigender Ausgaben je Einwohner“ (ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a.a.O., S. 283.).

28 Vgl. u.a. ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a.a.O., S. 272ff. Auch die Popitz'sche Argumentation zur Begründung der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich - eine mit der Bevölkerungsmassierung korrespondierende Zunahme der Ausgabenerfordernisse - basieren prinzipiell auf diesen Zusammenhängen, wenngleich diese Form der globalen Bedarfserfassung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Vgl. u.a. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen, a.a.O., S. 173ff.

deutlich zunehmen.²⁹ Die Siedlungsstruktur wird im Rahmen dieses Gutachtens über die Variable „Einwohnerdichte“ erfasst.

- *Raumstrukturelle Situation:* Auch die räumliche Lage einer Gemeinde kann für ihre finanziellen Erfordernisse von großer Bedeutung sein. So haben Gemeinden, die in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem Zentrum liegen, unter Umständen die Möglichkeit das zentralörtliche Infrastrukturangebot³⁰ der Kernstadt mitzunutzen, während räumlich abgelegene Kommunen diese Leistungen entweder selbst bereitstellen müssen oder die entsprechenden Bedarfe ihrer Bürger schlichtweg nicht erfüllen können. Umgekehrt sehen sich zentrale Orte mit einer großen Überschussbedeutung für die umliegende - über das eigene Gemeindegebiet hinausgehende - Region der Gefahr ausgesetzt, die Bevölkerung ihrer Nachbarkommunen mitfinanzieren zu müssen, ohne hierfür einen entsprechenden Ausgleich zu erhalten.³¹ Als Indikator für die raumstrukturelle Lage der Gemeinden wird nachfolgend die in Autofahrminuten dargestellte Erreichbarkeit des nächstgelegenen Ober- bzw. Mittelzentrums verwendet.

Die individuellen Faktoren der kommunalen Wirtschaftlichkeit können im Rahmen dieser Analyse mangels Datenverfügbarkeit hingegen nur in geringem Maße berücksichtigt werden. Zu den Aspekten der lokalen politischen Kultur oder den Ansichten und politisch-administrativen Fähigkeiten der gemeindlichen Akteure, deren Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltungstätigkeit grundsätzlich außer Frage steht, bietet die amtliche Statistik keinerlei Datenmaterial. Um diese Faktoren dennoch berücksichtigen zu können wäre demnach eine Primärerhebung erforderlich, die sich im Rahmen dieses Gutachtens jedoch nicht bewerkstelligen ließ. Dementsprechend kann in der vorliegenden Analyse nur auf eine zu den individuellen Faktoren kommunaler Wirtschaftlichkeit zählende Variable zurückgegriffen werden:

29 ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a.a.O., S. 267.

30 Insbesondere für höherwertige Freizeit- und Bildungseinrichtungen, z.B. weiterführende Schulen, Sporthallen, Schwimmbäder, Theater, Musikschulen oder Museen.

31 Vgl. u.a. WIXFORTH, J. (2008): Kommunalfinanzen in Suburbia. Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin. Wiesbaden. Siehe auch ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a.a.O., S. 169ff.

- Kommunale Aufgabenorganisation -

Wie in *Kapitel 2* bereits kurz skizziert, wird mittlerweile ein Großteil der kommunalen Daseinsvorsorge außerhalb der kommunalen Kernverwaltung, durch gemeindliche Unternehmen erbracht. Gleichwohl variiert der Grad der Auslagerung zwischen den Gemeinden sehr stark.³² Dies wirkt sich negativ auf die Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte aus; insbesondere die Höhe des mit der Aufgabenerfüllung verbundenen kommunalen Ressourcenverbrauchs wird hierdurch stark verzerrt. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wird der Einfluss einer Ausgliederung der kommunalen Leistungserbringung - erfasst über den Auslagerungsgrad der kommunalen Personalausgaben - aus diesem Grunde berücksichtigt.

3.3 Methodische Vorgehensweise und leitende Forschungsfrage

Im Anbetracht der Vielzahl an Einflüssen der kommunalen Wirtschaftlichkeit, der hieraus resultierenden Fülle denkbarer Prüfkriterien für die kommunale Verwaltungsreform sowie der vergleichsweise kurzen Bearbeitungszeit für die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, sind den inhaltlichen Zielen von vornherein relativ enge Grenzen gesetzt; gleiches gilt für die methodische Vorgehensweise. Hinzu kommen Restriktionen auf der Seite der Datenverfügbarkeit, die ebenfalls eine Eingrenzung der Untersuchungsgegenstände und – methoden zur Folge haben.

Das Problem der Datenverfügbarkeit betrifft zum einen den kommunalen Output, dessen Menge und Qualität von der amtlichen Statistik bislang nur sehr selektiv erfasst wird. Eine zweite Schwierigkeit betrifft die zeitliche Verfügbarkeit der Daten. Insbesondere das Datenmaterial der so genannten ausgelagerten Bereiche – v.a. der kommunalen Eigenbetriebe und -gesellschaften – können erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung bereitgestellt werden. Die Jahresabschlüsse der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen lagen zum Zeitpunkt der Auswertung nur bis zum Jahr 2006 vor. Da mittlerweile ein Großteil der kommunalen Aufgabenerfüllung außerhalb der Kernverwaltung erfolgt, ist die Statistik der Auslagerungen für eine Analyse der kommunalen Wirtschaftlichkeit jedoch unverzichtbar. Aus diesem Grunde ba-

32 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. / MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Der Grad der Auslagerung hängt stark von individuellen Entscheidungen vor Ort ab, korrespondiert überdies jedoch recht deutlich mit der Gemeindegröße.

siert die Untersuchung im Wesentlichen auf den bereits recht weit zurückliegenden finanzstatistischen Daten des Jahres 2006.

Abbildung 9: Vorgehensweise in Analyseschritten		
Zusammenhänge	1. Mittelwertvergleiche 2. Korrelationsanalysen	<i>Struktur-entdeckung</i>
Verursachung	5. Bivariate Mittelwertvergleiche 6. Regressionsanalysen	<i>Struktur-prüfung</i>
Veränderung	3. Clusteranalysen 4. Varianzanalysen	<i>Struktur-veränderung</i>
Quelle: Eigene Darstellung.		

Der analytische Fokus dieses Gutachtens liegt - analog dem Reformschwerpunkt des Entwurfs des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsstrukturereform - auf den kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Die Haushalte sämtlicher 163 Verbandsgemeinden sowie der 37 verbandsfreien Gemeinden des Landes werden in Form einer Querschnittsanalyse untersucht. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit muss diese jedoch, wie bereits erläutert, auf das Jahr 2006 beschränkt bleiben. Alle Analysen werden nach Gemeindetypen getrennt vorgenommen. Hierbei wird wie folgt vorgegangen:

In einem ersten Schritt wird mit Hilfe strukturentdeckender Analyseverfahren nach statistischen Zusammenhängen zwischen der kommunalen Wirtschaftlichkeit (dargestellt durch die Höhe der aufgabenspezifischen Nettoausgaben) einerseits und den strukturellen Umfeldbedingungen der Gemeinde (Gemeindegröße, Wirtschaftsstruktur, Sozialstruktur, Siedlungs- und Raumstruktur, Verwaltungsstruktur) andererseits gesucht. Dies erfolgt auf zwei Wegen:

- *Mittelwertvergleich der kommunalen Nettoausgaben nach Größenklassen*: Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet ein Mittelwertvergleich der nach Einzelplänen und Gemeindegrößenklassen gegliederten aufgabenbezogenen Nettoausgaben / Zuschussbedarfe. Dieser erste,

ausschließlich explorativen Zwecken dienende Analyseschritt untersucht, ob ein statistischer Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße einerseits und den Kosten der kommunalen Leistungserstellung andererseits besteht.

- *Korrelationsanalysen der kommunalen Nettoausgaben nach Gemeindegröße sowie Strukturvariablen:* Wie der Mittelwertvergleich dienen auch die Korrelationsanalysen im Wesentlichen der Aufdeckung statistischer Zusammenhänge, ohne hierbei bereits Rückschlüsse auf die Frage der Verursachung zuzulassen. Doch während ersterer nur den Zusammenhang zwischen der Ausgabenhöhe und der Gemeindegröße in den Blick nimmt, wird die Untersuchung an dieser Stelle auf weitere, für die Höhe des kommunalen Ressourcenverbrauchs ebenfalls bedeutsame Strukturgrößen erweitert.

Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse werden anschließend mithilfe strukturprüfender Verfahren untersucht. Hierbei geht es insbesondere um die Frage, ob bzw. in welchem Maße die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Leistungserbringung durch die ausgewählten Strukturvariablen erklärt werden kann und welche Rückschlüsse bzw. Empfehlungen hieraus für die rheinland-pfälzische Kommunal- und Verwaltungsstrukturreform abgeleitet werden können:

- *Bivariater Mittelwertvergleich der Nettoausgaben:* Verglichen werden die aufgabenspezifischen Nettoausgaben *strukturell vergleichbarer* Gemeinden *unterschiedlicher Größe*. Der Vergleich gibt einen ersten Hinweis auf die Frage, ob die Höhe des kommunalen Ressourcenverbrauchs überwiegend von der Ortsgröße, von den strukturellen Umfeldbedingungen der Gemeinde oder von keiner der betrachteten Variablen beeinflusst wird. Die Vorteile dieses Verfahrens liegen vor allem im illustrativen Bereich; etwaige Ortsgrößen- oder Struktureffekte auf die Kosten der kommunalen Leistungserstellung lassen sich mit seiner Hilfe recht anschaulich darstellen. Der Untersuchungsschritt liefert damit wichtige Anhaltspunkte für Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen der kommunalen Wirtschaftlichkeit und ihren potenziellen Einflussfaktoren. Diese Hinweise werden anschließend regressionsanalytisch überprüft.
- *Regressionsanalysen zur Determination der kommunalen Wirtschaftlichkeit:* Mit Hilfe einer Regressionsanalyse lässt sich nicht nur der sta-

tistische Zusammenhang, sondern auch die kausale Beziehung zwischen verschiedenen Variablen ermitteln. Entsprechend wird untersucht, ob bzw. in welchem Maße die Höhe der kommunalen Nettoausgaben durch die Gemeindegröße bzw. die strukturellen Umfeldbedingungen bestimmt wird.

- *Varianzanalyse zur gesicherten Ermittlung künftiger Mindesteinwohnerzahlen*: Empfehlungen für eine tragfähige Kommunalverwaltungs- und Gebietsstruktur stellen schon aufgrund des Fehlens natürlicher Schwellenwerte für die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung - sowie in Anbetracht ihrer großen politischen Brisanz - eine nicht unerhebliche methodische Herausforderung dar; dies gilt auch und besonders für die Ermittlung künftiger Mindestortsgrößen. Die Untersuchung möglicher Grenzen der dauerhaften fiskalischen und administrativen Leistungs- sowie Tragfähigkeit erfolgt daher auf der Grundlage eines statistischen Verfahrens, der so genannten Varianzanalyse³³. Mit Hilfe der Varianzanalysen lassen sich statistisch abgesicherte Hinweise auf mögliche Schwellenwerte der kommunalen Wirtschaftlichkeit generieren, die der rheinland-pfälzischen Politik als Orientierungsrahmen für die angedachte Kommunalverwaltungsreform dienen können.

Unter Berücksichtigung der Analyseergebnisse lassen sich die durch die Reformgesetze intendierten Maßnahmen im Hinblick auf ihre finanzwirtschaftlichen Folgen für die Kommunen bewerten. Zudem können hieraus erste Handlungsempfehlungen für Anpassungsmaßnahmen in der Verwaltungs- oder Finanzstruktur der kommunalen Ebene abgeleitet und den politischen Akteuren zur Diskussion gestellt werden.

Zusätzlich werden Experteninterviews zu ausgewählten Ergebnissen durchgeführt. Diese Gespräche dienen dem besseren Verständnis zur Interpretation der Ergebnisse, sollen Einzelfall abhängige Besonderheiten identifizieren und denkbare Konsequenzen umreißen.

33 Der Begriff bezeichnet eine ganze Gruppe datenanalytischer und mustererkennender statistischer Verfahren, mit deren Hilfe die Wirkung einer (oder mehrerer) unabhängiger Variablen auf eine (oder mehrere) abhängige Variablen untersucht werden kann. Im Rahmen dieses Gutachtens steht jedoch nicht die Frage der Verursachung im Mittelpunkt der Varianzanalyse. Stattdessen wird mit Hilfe dieses Verfahrens eine noch unbestimmte Gemeindegröße gesucht, die den vorliegenden Datensatz in möglichst unterschiedliche Klassen teilt. Vgl. BACKHAUS, K. / ERICHSON, B. / PLINKE, W. / WEIBER, R. (2000): *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*. Berlin u.a. S. 70ff.

Die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse dieses Gutachtens werden keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Gesetze zulassen. Jedoch wird es möglich sein, die im Gesetz vorgesehen Handlungsrichtung als sinnvoll zu validieren und die generellen Erfolgsaussichten von Maßnahmen auf Grundlage des Gesetzes im Vorfeld besser bestimmen zu können. Eine tiefergehende Analyse des Einzelfalls wäre auf Basis der in diesem Gutachten erhobenen Hypothesen und mit der hier vorgestellten Methodik prinzipiell möglich und wünschenswert. Zuvorderst soll jedoch der politischen Debatte eine wissenschaftlich fundierte Begutachtung eröffnet werden, ob und in wie weit die Heranziehung von Einwohnerschwellenwerten als wichtigstes Kriterium bei der Neustrukturierung von Kommunal- und Verwaltungszuständen begründet, nachvollziehbar und anwendbar ist.

- Leitende Forschungsfrage -

Vor dem Hintergrund des zunehmenden interregionalen Standortwettbewerbs sowie der demografischen Veränderungen stellt sich die Frage, ob die aktuelle Gliederung der kommunalen Verwaltungseinheiten in Rheinland-Pfalz dazu geeignet ist, den gegenwärtigen und künftig erwarteten Herausforderungen zu begegnen. Für Rheinland-Pfalz ist diese Frage besonders relevant, weil das Land durch eine im Bundesvergleich ausgesprochen geringe Gemeindegröße, Einwohnerdichte und - in weiten Teilen des Landes - durch einen spürbaren Bevölkerungsrückgang geprägt ist. Dies hat negative Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Kommunen, nicht zuletzt in Bezug auf die Infrastruktur und die Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die an die veränderten Verhältnisse angepasst werden müssen.

Angesichts der seit Jahren anhaltenden finanzwirtschaftlichen Probleme auf Gemeindeebene - die hiesigen Kommunen schreiben seit nunmehr neunzehn Jahren durchgehend rote Zahlen und wiesen in 2008 das schlechteste Jahresergebnis aller deutschen Gemeinden aus -, drängt sich die Frage auf, ob die rheinland-pfälzischen Kommunen den skizzierten hohen Anforderungen an eine leistungsfähige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in ihrer bestehenden Form gerecht werden können.

Aus diesen Gründen hat die Landesregierung im Entwurf des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform im Wesentlichen die Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden, die interkommunale Kooperation, die Vereinfachung von Bürgerbegehren und -

entscheiden, die Aufgabenverlagerung gemäß der 64er-Liste sowie die so genannte Experimentierklausel als anzustrebende Maßnahmen genannt. Während die Änderungen bezüglich der Bürgerbegehren und -entscheide sowie der Experimentierklausel keine unmittelbaren Bezüge zur Gemeindestruktur aufweisen, greifen die anderen Maßnahmen implizit auf Vorstellungen von effizienten Verwaltungsstrukturen zurück. Im Kern geht es bei den Schritten um die Steigerung der Leistungsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit durch Anpassung der Verhältnisse zwischen verwalteten Aufgabenkanon und verwalteten Gebiet. Orientierungsmarken für die Anpassungsmaßnahmen sind daher insbesondere die Einwohnerzahl für die Abgrenzung einer optimalen Gebietsgröße und die realisierbaren Effizienzgewinne bzw. Einsparpotentiale für die Bestimmung der Verwaltungsaufgaben.

Das vorliegende Gutachten knüpft an diesen Kriterien an und untersucht die Bestimmungsfaktoren der Wirtschaftlichkeit kommunalen Verwaltungshandelns für alle kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Schwerpunktmäßig wird dabei dem Einfluss der Ortsgröße auf die Kosten der Leistungserstellung nachgegangen sowie der Frage, ob es Hinweise auf eine Mindesteinwohnerzahl gibt. Nach Vorgabe des Gesetzentwurfs erfolgt diese Untersuchung mit Schwerpunkt auf die Ebene der Verbandsgemeinden und der verbandsfreien Städte und Gemeinden.³⁴

Obgleich eindeutige Bewertungen der im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen - schon angesichts der bereits erwähnten engen zeitlichen Begrenzung der Gutachtenerstellung - nur bedingt zu erwarten sind, können die im Rahmen dieser Untersuchung erzielten Ergebnisse ökonomisch gesicherte Hinweise für Einzelfallbetrachtung der im Gesetz angedachten Reformmaßnahmen geben.

34 Andere Gemeindetypen werden ergänzend dargestellt, sofern dies einen Sachverhalt auf Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden besser erläutert oder Fragen für über- oder untergeordnete Kommunalebene aufgeworfen werden.

4. Analyse der ausgabenmäßigen Effizienz im Verwaltungshaushalt

4.1 Analyse der Verbandsgemeinden

- Definition und Quantifizierung kommunaler Wirtschaftlichkeit -

Den im vorangegangenen Abschnitt skizzierten grundsätzlichen analytischen Schwierigkeiten zum Trotz erscheint eine begründete Bewertung der kommunalen Wirtschaftlichkeit auf Grundlage der ausgabenmäßigen Effizienz möglich. Hierfür lassen sich zwei Argumente anführen:

- Zum einen ist ein erheblicher Teil der kommunalen Aufgaben durch rechtliche Verfahrensstandards bzw. Zielwerte normiert. Diese Vorgaben verhindern allzu große qualitative Unterschiede zwischen den Gemeinden. Insofern dürfte die Qualität des kommunalen Outputs speziell in einigen besonders verregelten Aufgabenbereichen zu einem Gutteil vergleichbar sein.³⁵
- Eine hohe Leistungsqualität stellt nur eine hinreichende Bedingung für kommunale Wirtschaftlichkeit dar. Von einer effizienten Aufgabenerfüllung kann jedoch nur dann gesprochen werden, wenn zugleich die notwendige Bedingung für wirtschaftliches Handeln erfüllt ist: Der Haushalt muss ausgeglichen sein. Nur unter dieser Voraussetzung ist die kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft sichergestellt. Die Frage nach der Qualität des Outputs erübrigt sich im Falle einer defizitären Haushaltslage also.³⁶

Die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns erfolgt aus den skizzierten Gründen auf der Basis der ausgabenmäßigen Effizienz. Betrachtet werden dabei nicht die in der Jahresrechnung veranschlagten Bruttoausgaben, sondern nur die unmittelbar mit der Aufgabenerfüllung verbundenen *Nettoaus-*

35 Dies gilt insbesondere für die stark „verregelten“ Aufgabenbereiche „Soziale Sicherung“ (Einzelplan 4) und „Schulen“ (Einzelplan 2), aber auch für den Bereich der kommunalen Existenzaufgaben, insbesondere für die „Allgemeine Verwaltung“ (Einzelplan 0) und die „öffentliche Ordnung“ (Einzelplan 1).

36 Darüber hinaus ist es wenig plausibel, dass überdurchschnittliche Ausgaben unter ansonsten vergleichbaren sozioökonomischen, siedlungs- und verwaltungsstrukturellen Bedingungen ausschließlich auf eine höhere Leistungsqualität zurückzuführen sein sollten. Aus theoretischer Sicht ist eher damit zu rechnen, dass sich - in bestimmten Aufgabenbereichen durchaus zu erwartende - gemeindespezifische Qualitätsunterschiede zwischen strukturell ähnlichen Gemeindegruppen (z.B. Gemeindegrößenklassen mit vergleichbaren sozioökonomischen, siedlungs- und verwaltungsstrukturellen Verhältnissen) wieder ausgleichen. Systematische Qualitätsunterschiede sind statistisch nicht wahrscheinlich. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass divergierende Ausgaben-niveaus zumindest partiell auf Unterschiede der kommunalen Wirtschaftlichkeit zurückgehen.

gaben. Diese werden für jeden Aufgabenbereich (Einzelpläne, Abschnitte, z.T. auch Unterabschnitte) gesondert ermittelt und ergeben sich aus der Differenz von aufgabenspezifischen Ausgaben und Einnahmen.³⁷ Die Nettoausgaben werden nachfolgend häufig auch als kommunale „Zuschussbedarfe“ bezeichnet. Der Begriff ist jedoch nicht normativ zu verstehen - etwa als unabweisbarer Mittel-Bedarf, den die Gemeinde gegen das Land geltend machen könnte. Der Zuschussbedarf bezeichnet lediglich die aufgabenspezifische Finanzierungslücke, die durch allgemeine Deckungsmittel, d. h. durch kommunale Steuereinnahmen und Zuweisungen vom Land (bzw. in besonderen Fällen vom Bund)³⁸, geschlossen werden muss.³⁹

- Ortsgröße und kommunale Wirtschaftlichkeit: Fiskalischer Problemdruck in kleinen Kommunen? -

Im Falle einer Existenz ortsgrößenbedingter Wirtschaftlichkeitsprobleme sollten diese sich - zumindest auf mittlere Sicht - in den finanzwirtschaftlichen Ergebnissen der Verbandsgemeinden niederschlagen. Tatsächlich offenbart die Größenklassensortierung der Haushaltsergebnisse einen erheblichen Problemdruck in den kleinen, bevölkerungsschwachen Verbandsgemeinden. Dies gilt speziell für die Gruppe der Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern. Mit einem durchschnittlichen Primärdefizit⁴⁰ von 5 Euro und einem ordentli-

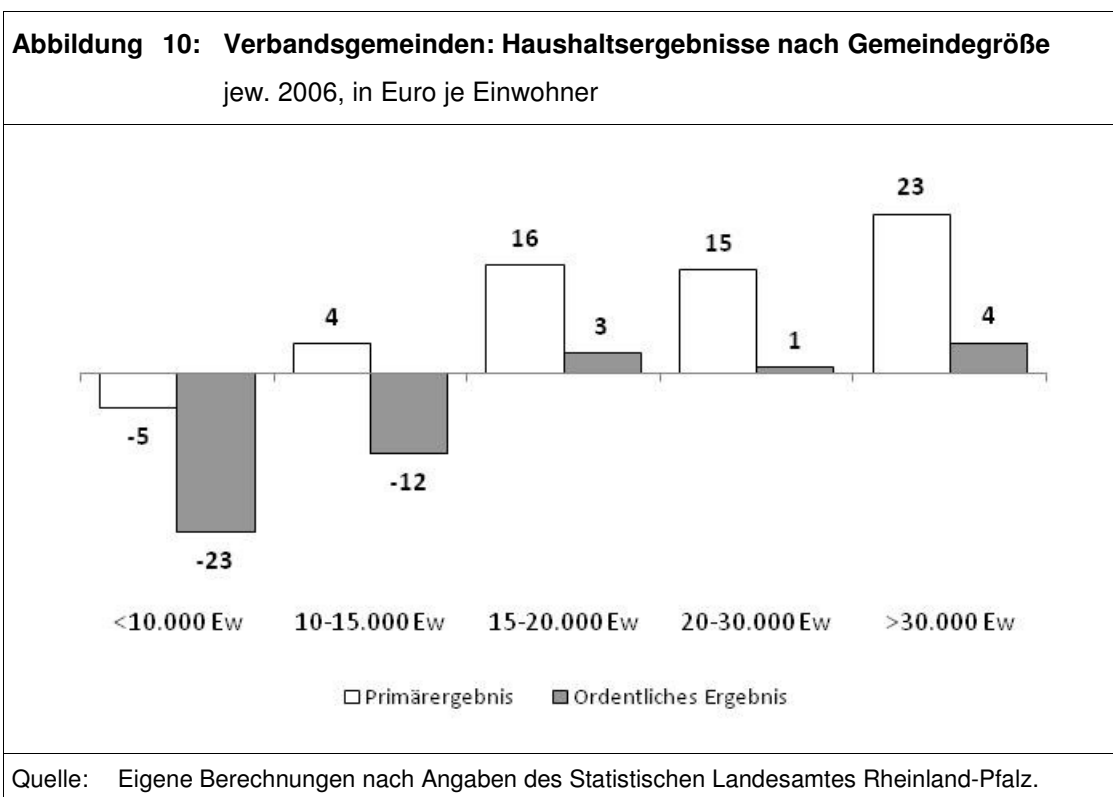
37 Das Gros der kommunalen Aufgaben - mit Ausnahme der meisten im Einzelplan 8 (Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen) gebuchten Leistungen - kann nicht kostendeckend erfüllt werden. Gleichwohl fallen auch in den meisten nicht kostendeckenden Bereichen spezifische Einnahmen (z.B. Entgelte, Erstattungen o.ä.) an, die im Rahmen einer Analyse der ausgabenmäßigen Effizienz abgezogen werden müssen, um nur den mit der Verwaltungstätigkeit verbundenen Nettoressourcenverbrauch zu erfassen.

38 In der Realität wird diese Finanzierungslücke darüber hinaus von zahlreichen Kommunen und in zunehmendem Maße nicht nur durch allgemeine Deckungsmittel, sondern auch durch Kassenkredite gefüllt.

39 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. / MICOSATT, G. unter Mitarbeit von J. BLOME (2009): Zur Berücksichtigung der Soziallasten im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen. Bottrop und Kaiserslautern. S. 26ff.

40 Das Primärergebnis umfasst alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die das laufende Geschäft der kommunalen Aufgabenerfüllung, das Verwaltungshandeln in der laufenden Haushaltsperiode, betreffen. Hierzu gehören z.B. Steuereinnahmen, Gebühren, Zuweisungen sowie Personalausgaben, Sachaufwendungen und soziale Leistungen. Nicht im Primärergebnis enthalten sind alle Positionen, die nicht der aktuellen Periode zugerechnet werden können, z.B. Zinsausgaben und -einnahmen (für die Schulden bzw. Darlehen früherer Haushaltsjahre), Ausgaben zur Schuldentilgung, Einnahmen aus Krediten sowie Fehlbeträge aus Vorjahren. Das Primärergebnis ist somit ein erster Indikator für die Tragfähigkeit kommunaler Haushaltsführung, der allerdings nur die Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Verhaltens misst, d.h. ungeachtet eventuell bestehender Finanzlasten aus früheren Jahren. Seine Brauchbarkeit als Indikator für die Nachhaltigkeit ist dabei insofern eingeschränkt, als das Primärergebnis - im Gegensatz etwa zu Finanz- und ordentlichem Ergebnis - massiv durch Einmaleffekte verzehrt sein kann.

chen Ergebnis⁴¹ von -23 Euro je Einwohner haben die zu dieser Gruppe gehörenden 39 Verbandsgemeinden das Jahr 2006 deutlich schlechter abgeschlossen als die nächstgrößeren Klassen. Etwas besser stellte sich die Lage in den Kommunen mit 10 bis 15.000 Einwohnern dar (hierzu zählen 60 der 163 Verbandsgemeinden); diese haben im Durchschnitt zwar ebenfalls rote Zahlen im ordentlichen Ergebnis geschrieben (-12 Euro je Einwohner), konnten aber immerhin ein ausgeglichenes Primärergebnis (+4 Euro je Einwohner) vorweisen. In allen weiteren Größenklassen⁴² fiel sowohl der Finanzierungssaldo der laufenden Verwaltungstätigkeit als auch das ordentliche Ergebnis im Mittel positiv aus (vgl. Abb. 10).



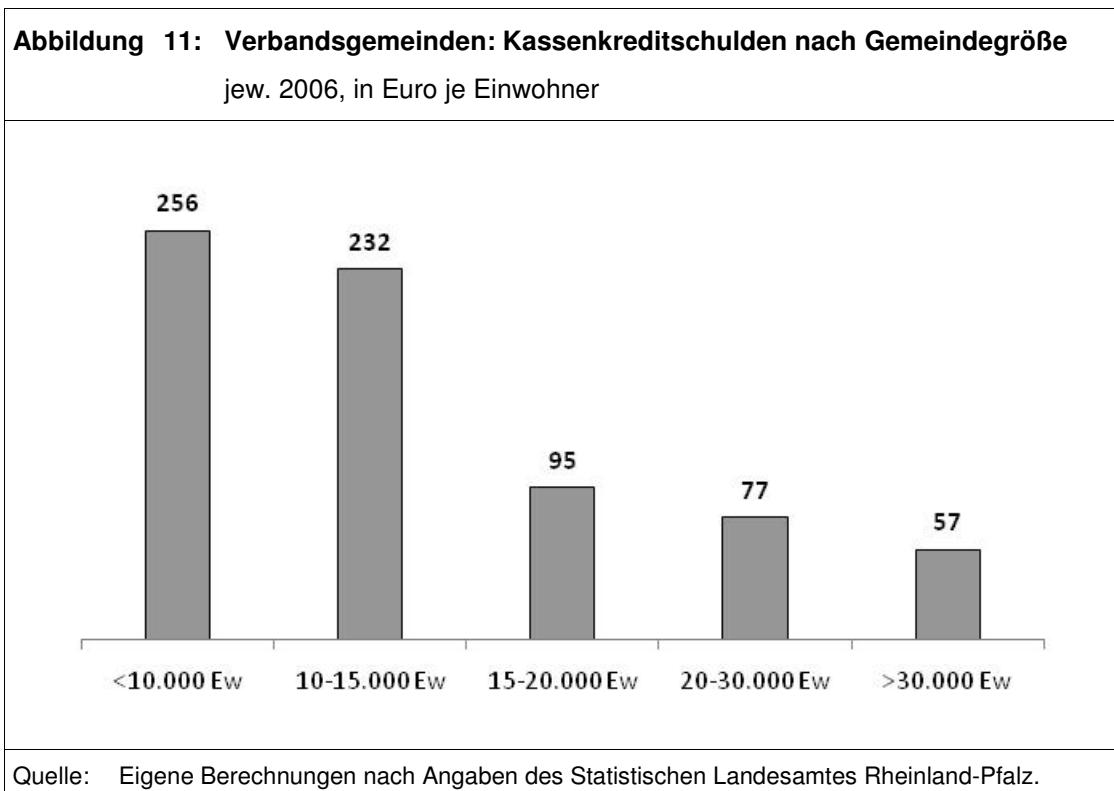
Dass sich die skizzierten Ortsgrößenunterschiede bei den Haushaltsergebnissen nicht nur auf einen finanzwirtschaftlichen Einmaleffekt des Jahres 2006

41 Das ordentliche Ergebnis setzt sich aus der Summe von Primär- und Finanzergebnis zusammen. Da das Finanzergebnis im Wesentlichen Zahlungsverpflichtungen aus Vorperioden beinhaltet (v.a. Zinsausgaben und –einnahmen für aufgenommene Kredite), bezieht sich das ordentliche Ergebnis auf die gesamte Geschäftstätigkeit einer Gemeinde, ganz gleich in welcher Periode kommunale Einnahmen bzw. Ausgabeverpflichtungen entstanden sind. Aufgrund der Bereinigung um finanzwirtschaftliche Einmaleffekte gibt es einen Hinweis auf die langfristige Tragfähigkeit der gemeindlichen Haushaltspolitik.

42 Die Gruppe der 15 bis 20.000 Einwohner zählenden Verbandsgemeinden umfasst 38 Kommunen, die 20-30.000 Einwohner-Klasse 22 Gemeinden und die Gruppe der Verbandsgemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern setzt sich aus 4 Kommunen zusammen.

zurückführen lassen, deuten bereits die ordentlichen Ergebnisse an. Neben dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit enthalten diese auch die im Finanzergebnis zusammengefassten Zahlungsverpflichtungen (sowie Forderungen) früherer Haushaltsperioden.

Noch deutlicher werden die Hinweise auf grundsätzliche Tragfähigkeitsprobleme am unteren Ende der Ortsgrößenskala, wenn man die Kassenkreditschulden der Verbandsgemeinden nach Größenklassen sortiert darstellt. Auch hier wird ein klarer Größenzusammenhang sichtbar. Das Kassenkreditniveau der kleineren Verbandsgemeinden mit weniger als 10.000 bzw. 10 bis 15.000 Einwohnern lag Ende 2006 mit 256 bzw. 232 Euro je Einwohner sehr deutlich über dem der größeren Kommunen (95 bis 57 Euro je Einwohner) (vgl. Abb. 11).



Die Zahlen machen deutlich, dass speziell die kleineren Verbandsgemeinden - zumindest im Mittel - wesentlich größere Finanzprobleme haben als die einwohnerstarken Verbandsgemeinden. Anders lässt sich das hohe Niveau der eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedachten Kassenkredite nicht erklären.

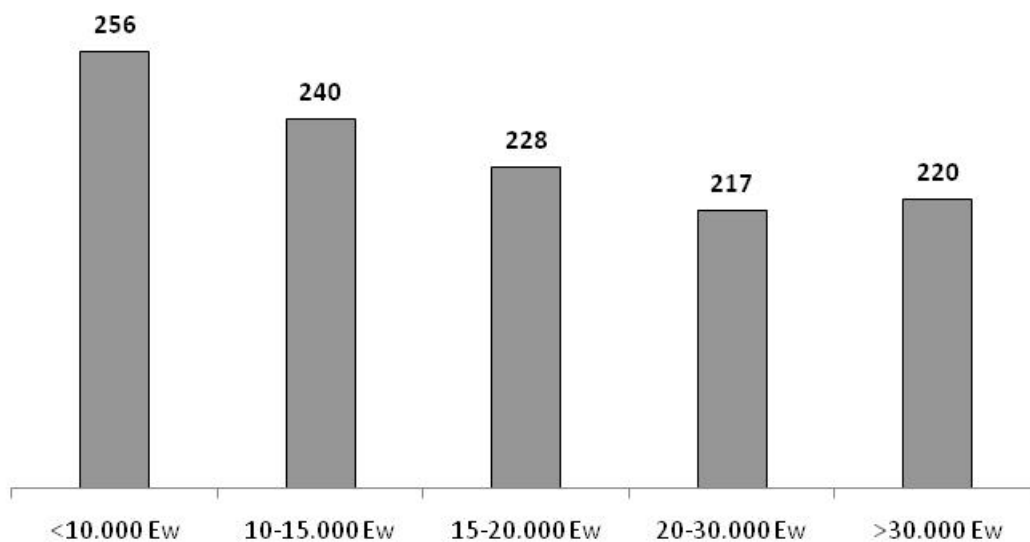
Angesichts dieser Ergebnisse liegt der Verdacht nahe, dass die skizzierten fiskalischen Krisenerscheinungen - die defizitären Haushaltsergebnisse und das hohe Kassenkreditniveau - die Folge erhöhter Nettoausgaben in der Verwaltungstätigkeit der bevölkerungsschwachen Verbandsgemeinden sind⁴³. Betrachtet man die Höhe der Nettoausgaben für das gesamte Verwaltungshandeln⁴⁴ wiederum nach den gleichen Ortsgrößenklassen differenziert, dann wird dieser Verdacht bestätigt. Auch die Nettoausgaben korrespondieren relativ deutlich mit der Ortsgröße. Mit durchschnittlichen Zuschussbedarfen von 256 Euro je Einwohner lagen die Kosten der Leistungserbringung in den einwohnerschwachen Verbandsgemeinden im Jahr 2006 deutlich über dem Niveau der großen Kommunen. Am kostengünstigsten war die Verwaltungstätigkeit dabei in den Verbandsgemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern; mit 217 bzw. 220 Euro je Einwohner lagen die Zuschussbedarfe hier im Schnitt rund 15 Prozent unter denen der Kommunen unter 10.000 Einwohner (vgl. *Abb. 12*).

43 Begründung für analytische Konzentration auf den Verwaltungshaushalt: Fiskalische Bedeutsamkeit des Verwaltungshaushalts, Kassenkreditschulden werden nicht für investive Zwecke aufgenommen, sondern dienen einzig und allein der Abdeckung von Defiziten im Bereich der laufenden Verwaltung.

44 Die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 7 werden zu diesem Zweck zu einer Größe „Gesamtzuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt“ zusammengefasst. Die Beschränkung auf diese Einzelpläne hat dabei folgenden Hintergrund: Mit der Zuschussbedarfsanalyse wird das Ziel verfolgt, die Bestimmungsfaktoren einer wirtschaftlichen Leistungserbringung im Bereich der rheinland-pfälzischen kreisangehörigen Gemeinden zu untersuchen. Der Großteil der Aufgabenerfüllung wird in den Einzelplänen 0 bis 7 gebucht, während Einzelplan 9 (allgemeine Finanzwirtschaft) im Wesentlichen Einnahmen beinhaltet, die sich keiner bestimmten Aufgabe zuordnen lassen (v.a. Steuern, allgemeine Zuweisungen). Auch Einzelplan 8 (wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grundvermögen) würde das Ergebnis verzerren, da hier größtenteils kostendeckend erbrachte Leistungen zusammengefasst werden.

Abbildung 12: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. Einzelplänen 0 bis 7, in Euro je Einwohner



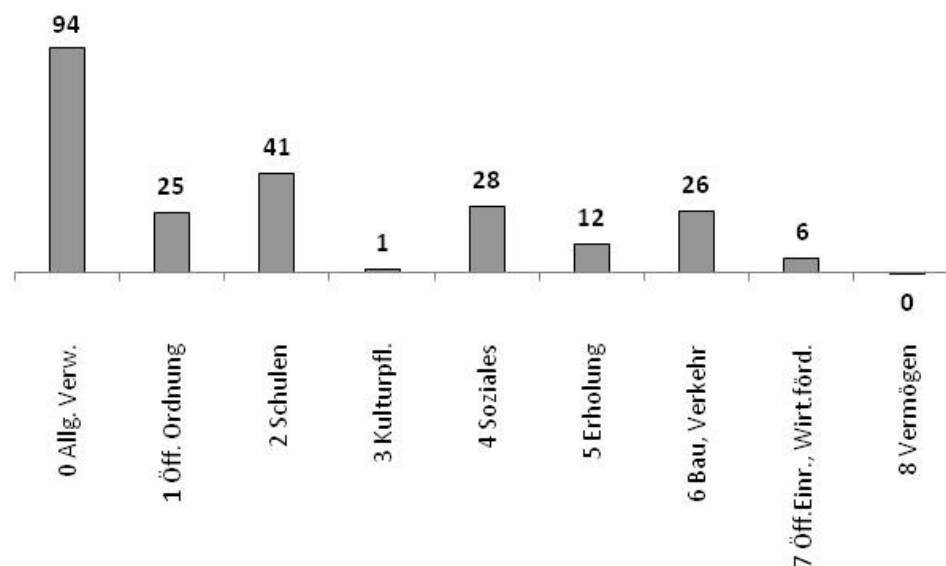
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Wodurch kommen diese Ausgabenunterschiede nun zustande? Eine genauere, nach Einzelplänen gegliederte Betrachtung der Zuschussbedarfe auf der Verbandsgemeindeebene zeigt, dass dem Einzelplan 0, in dem die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung gebucht werden, die mit Abstand größte fiskalische Relevanz zukommt. Im Jahr 2006 fielen hier durchschnittlich 94 Euro der gesamten Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in Höhe von 233 Euro je Einwohner an - dies entspricht einem Anteil von mehr als 40% der Nettoausgaben (vgl. Abb. 13). Die Aufgabenbereiche Schulen (41 Euro), soziale Sicherung (28 Euro) und Bau- und Wohnungswesen sowie Verkehr (26 Euro je Einwohner) folgen - entsprechend der landesspezifischen Verteilung der Aufgabenzuständigkeit zwischen den verschiedenen Gemeindeebenen - erst mit deutlichem Abstand. Dies lässt sich insbesondere an den vergleichsweise geringen Ausgabenerfordernissen im Sozialbereich ablesen, für den im Wesentlichen die übergeordneten Ebenen, d.h. Landkreise und kreisfreie Städte, zuständig sind.⁴⁵

⁴⁵ In der Summe lagen die Einzelplan-4-Zuschussbedarfe aller rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2006 bei 415 Euro je Einwohner.

Abbildung 13: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Einzelplänen

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. Einzelplänen 0 bis 8, in Euro je Einwohner



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

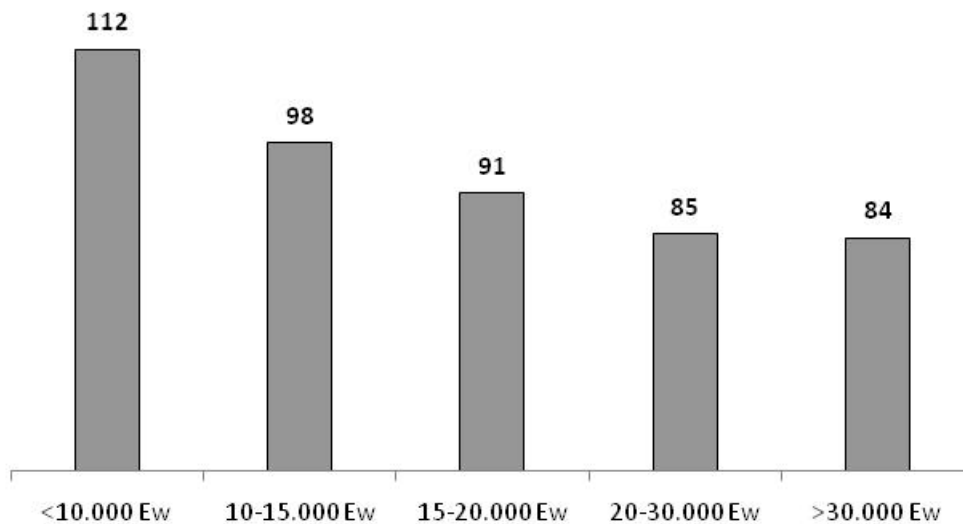
Die große fiskalische Relevanz von Einzelplan 0 auf der Verbandsgemeindeebene ist insofern von Bedeutung, als es sich hier um einen Aufgabenbereich handelt, bei dessen Erbringung Größenvorteile schon aus theoretischer Sicht in besonderer Weise erwartet werden können.⁴⁶ Insofern liefert sie einen ersten Anhaltspunkt, wie sich der Größeneffekt auf die ausgabenmäßige Effizienz erklären lässt.

Der Blick auf die Zuschussbedarfe in Einzelplan 0 bestätigt diesen Verdacht. Hier zeichnet sich ein sehr deutlicher Zusammenhang mit der Bevölkerungsgröße ab, wie *Abbildung 14* deutlich macht. In der Gruppe der Verbandsgemeinden unter 10.000 Einwohnern liegen die Zuschussbedarfe mit durchschnittlich 112 Euro je Einwohnern mehr als 50 Prozent über denen der großen Verbandsgemeinden (84 €/Ew.).

46 Der Aufgabenbereich „allgemeine Verwaltung“ bezeichnet gewissermaßen „die Verwaltung der Verwaltung“. Hierzu gehören mehrere Organisationsapparate, die für die kommunale Entscheidungsfindung und –umsetzung unerlässlich sind, insbesondere die Gemeindeorgane, Haupt- und Finanzverwaltung sowie besondere Einrichtungen und Dienste, die von der gesamten Verwaltung genutzt werden können (z.B. kommunale EDV-Anlage oder Gebäudemanagement). Es handelt sich demnach um relativ fixkostenintensive und technisch-administrativ nur bedingt teilbare Organisationseinheiten, die bei unterschiedlicher Gemeindegröße - und damit einhergehender variierender Inanspruchnahme - nicht einfach proportional zur Einwohnerzahl verkleinert oder vergrößert werden können. Im Ergebnis ist damit zu rechnen, dass kleine Kommunen pro Kopf höhere Ausgaben für ihre Verwaltungseinrichtungen tätigen müssen als große Kommunen.

Abbildung 14: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) sortiert nach Gemeindegröße

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



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

Mit der Einzelplanebene wurde bislang noch immer ein recht grober Betrachtungsmaßstab gewählt. Mit Hilfe einer genaueren - nach Abschnitten gegliederten - Darstellung der Zuschussbedarfe in Einzelplan 0 lässt sich feststellen, ob einzelne Aufgabenbereiche der allgemeinen Verwaltung besonders größenabhängig sind. *Abbildung 15* zeigt, dass der negative Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Nettoausgaben insbesondere auf die - quantitativ besonders bedeutsamen - Verwaltungsbereiche Gemeindeorgane (Abschnitt 00), Hauptverwaltung (02) und Finanzverwaltung (03) zurückzuführen ist. Hier liegen die Pro-Kopf-Kosten der kleinen Gemeinden im Schnitt teilweise 80 Prozent (vgl. Abschnitt 00) über denen der einwohnerstarken Verbandsgemeinden.

Abbildung 15: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 sortiert nach Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben in den Abschnitten 00, 02, 03 und 05, in Euro je Einwohner

Gemeindegrößenklassen	00 Gemeindeorgane	01 Rechnungsprüf.amt	02 Hauptverwaltung	03 Finanzverwaltung	05 Bes.Dienst.allg.Vw.	06 Einr.gesamte Verwaltung	08 Einr.f.Vw.angehörige
<10.000 Ew.	18	0	39	37	4	14	1
10-15.000 Ew.	13	0	34	31	3	15	1
15-20.000 Ew.	13	0	30	30	3	14	1
20-30.000 Ew.	10	0	30	30	2	12	0
>30.000 Ew.	11	1	29	30	2	9	1

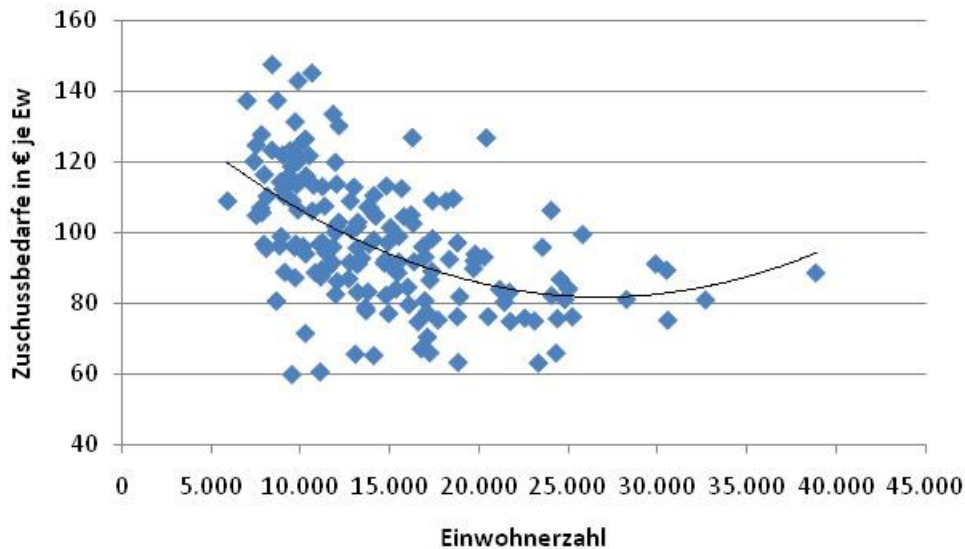
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Die skizzierten Ergebnisse deuten sehr anschaulich auf einen negativen Zusammenhang zwischen der Ortsgröße einerseits und dem Zuschussbedarfsniveau im Verbandsgemeindebereich hin; dies gilt insbesondere für den Bereich der allgemeinen Verwaltung.

Die kommunale Wirklichkeit hinter diesen Mittelwerten stellt sich gleichwohl erheblich vielfältiger dar, wie *Abbildung 16* veranschaulicht. Hier sind die Einzelplan-0-Zuschussbedarfe sämtlicher Verbandsgemeinden gemeinsam mit ihrer Einwohnerzahl dargestellt. Zwar spiegelt auch diese Abbildung den Zusammenhang zwischen der Ortsgröße und der Ausgabenbelastung für die allgemeine Verwaltung eindeutig wider, allerdings handelt es sich keineswegs um eine lineare Beziehung. Obwohl die Mehrzahl der kleinen Verbandsgemeinden in diesem Aufgabenbereich deutlich teurer ist als die größeren Kommunen, gibt es auch einige kleine Verbandsgemeinden mit ausgesprochen kostengünstigem Verwaltungsapparat. Die empirischen Ergebnisse auf der Verbandsgemeindeebene bestätigen also die - bereits im theoretischen Teil skizzierte - These, dass die Gemeindegröße zwar eine wichtige, nicht aber die alleinige Bestimmungsgröße der kommunalen Verwaltungskosten darstellt.

Abbildung 16: Verbandsgemeinden: Gemeindegröße und Zuschussbedarfe im Einzelplan 0

jew. 2006, in Euro je Einwohner



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

- Korrelationsanalyse Ortsgröße und Zuschussbedarfe nach Aufgabenbereichen -

Auch in anderen Aufgabenbereichen lässt sich ein statistischer Zusammenhang zwischen der Ortsgröße und den Kosten der kommunalen Leistungserbringung feststellen. Allerdings fällt dieser mehrheitlich deutlich geringer aus als im Bereich der allgemeinen Verwaltung: Während der Pearson'sche Korrelationskoeffizient, der die Stärke eines statistischen Zusammenhangs zwischen zwei Variablen misst, für die Beziehung zwischen der Ortsgröße und den Zuschussbedarfen im Einzelplan 0 den Wert $-0,478$ annimmt - dies entspricht einem mittelstarken Zusammenhang -, beträgt dieser für den entsprechenden Zusammenhang mit dem Aufgabenbereich „Öffentliche Ordnung“ (Einzelplan 1) $-0,337$. Noch schwächer ist der Zusammenhang mit den Nettoaussgaben im Schulbereich ($-0,178$). In Bezug auf die Bereiche „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege“ (Einzelplan 3) sowie „Soziale Sicherung“ (Einzelplan 4) verläuft der Zusammenhang überdies in die entgegengesetzte Richtung; eine steigende Ortsgröße korrespondiert hier nicht mit sinkenden, sondern mit zunehmenden Zuschussbedarfen (vgl. Abb. 17). Die Werte der Korrelationskoeffizienten zeigen zudem, dass die statistischen Zusammenhänge vergleichsweise schwach sind. Sie betragen für den

Einzelplan 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) 0,223 und für den Bereich „Soziale Sicherung“ sogar nur 0,163.

Abbildung 17: Verbandsgemeinden: Korrelationsanalyse zum Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Zuschussbedarfen nach Einzelplänen
jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben

	Zuschuss- bedarf Einzelplan 0	Zuschuss- bedarf Einzelplan 1	Zuschuss- bedarf Einzelplan 2	Zuschuss- bedarf Einzelplan 3	Zuschuss- bedarf Einzelplan 4	Zuschuss- bedarf Einzelplan 5	Zuschuss- bedarf Einzelplan 6	Zuschuss- bedarf Einzelplan 7	Summe Zuschuss- bedarfe Einzelpläne 0 bis 7
Einwohnerzahl	-0,4778	-0,3368	-0,1785	0,2230	0,1630				-0,3110
Signifikanzniveau: 0,05 2-seitig; keine Angabe: nicht signifikant									
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.									

Gerade im Hinblick auf die beiden letztgenannten Aufgabenbereiche war jedoch auch keine negative Ortsgrößenbeziehung zu erwarten. Die Höhe der Zuschussbedarfe dürfte hier mehrheitlich durch den Einfluss struktureller Faktoren geprägt sein, die ihrerseits mittelbar mit der Einwohnerzahl korrespondieren. So lässt sich der positive Zusammenhang zwischen der Ortsgröße und dem kommunalen Sozialausgabenniveau - in einer zugegebenermaßen etwas groben Betrachtung - zum einen durch sozialstrukturelle Unterschiede zwischen (tendenziell ländlich geprägten) kleinen und (eher urban strukturierten) großen Gemeinden erklären. Hierzu zählt beispielsweise ein tendenziell höherer Transferempfängeranteil in größeren Kommunen - u.a. aufgrund einer höheren Erwerbs- und Arbeitslosenquote, sowie als Folge einer intensiveren Inanspruchnahme öffentlicher Hilfsleistungen, die auf die geringere Bedeutung familiärer Hilfsnetze in urbanen Räumen zurückgeführt werden kann. Darüber hinaus liegen die Lebenshaltungskosten in bevölkerungsstarken Zentren regelmäßig über denen ländlicher Räume.⁴⁷ Dies trägt ebenfalls zu einem tendenziell mit der Gemeindegröße ansteigenden Sozialausgabenniveau bei.⁴⁸

Die skizzierten Zusammenhänge lassen sich an *Abbildung 18* nachvollziehen. Hier sind die Zuschussbedarfsniveaus in den quantitativ bedeutsamsten Ab-

47 Diese lassen sich in einer allgemeinen Betrachtung auf die Existenz so genannter Agglomerationsvor- und -nachteile in höher verdichteten Räumen zurückführen, die sich u.a. in höheren Grundstücks- und Mietpreisen (als Folge der Knappheit des Faktors Boden) sowie in einem überdurchschnittlichen Einkommensniveau (u.a. aufgrund einer hohen Unternehmensdichte und der damit einhergehenden großen Arbeitsnachfrage) niederschlagen Vgl. ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a.a.O., S. 255ff.

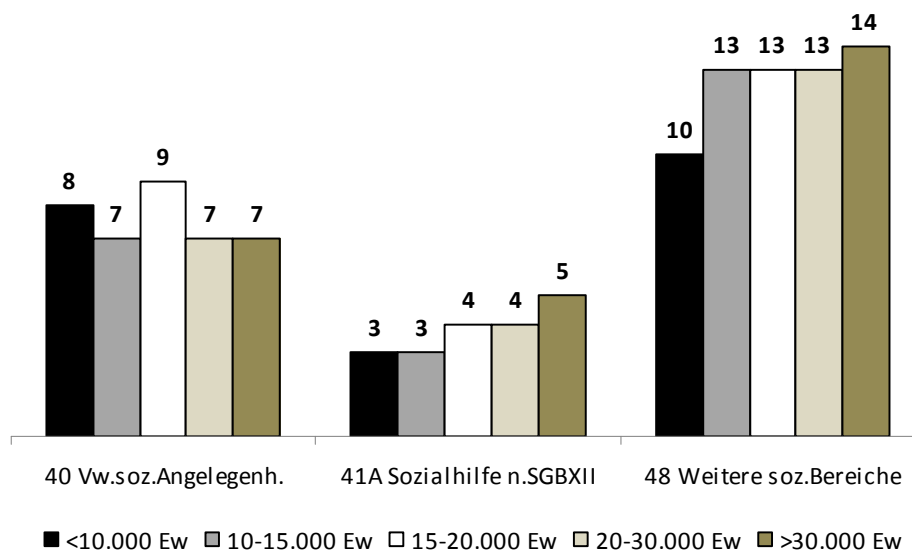
48 Vgl. ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation, a.a.O., S. 272ff.

schnitten von Einzelplan 4 nach Ortsgrößen sortiert dargestellt. Obgleich der überwiegende Teil der sozialen Angelegenheiten in den Zuständigkeitsbereich der Landkreise fällt, werden auch auf Verbandsgemeindeebene einige zu diesem Leistungsbereich gehörende Aufgaben erfüllt.

In der Ortsgrößendarstellung wird deutlich, dass die Zuschussbedarfe der Abschnitte 41 A (Sozialhilfe nach SGB XII) und 48 (weitere soziale Bereiche, hierunter fällt u.a. die Grundsicherung für Arbeit suchende nach SGB II) positiv mit der Einwohnerzahl korrespondieren, während die Kosten für die Verwaltung der sozialen Angelegenheiten (Abschnitt 40) ortsrößenunabhängig sind bzw. mit steigender Einwohnerzahl sogar tendenziell abnehmen. Die Erklärung für diesen Zusammenhang liegt auf der Hand: Während die Abschnitte 41 und 48 primär Transferleistungen beinhalten, deren Umfang ausschließlich von strukturellen Einflüssen abhängt, stellt Abschnitt 40 einen verhältnismäßig infrastrukturelastigen (und damit fixkostenintensiven) Bereich dar; entsprechend zeichnen sich hier mit zunehmender Einwohnerzahl gewisse „Produktionskostenvorteile“ ab.

Abbildung 18: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung)

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. Abschnitten 40, 41A u. 48, in Euro je Einwohner



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

Der positive Ortsgrößeneffekt in Einzelplan 3 (Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege) hat ebenfalls einen strukturellen Hintergrund. Hierbei handelt es sich mehrheitlich um höherwertige Dienstleistungs- und Infrastruktureinrichtungen. Hierunter fallen u.a. Ausgaben für Wissenschaft und Forschung, Museen, Theater sowie Musik- und Volkshochschulen - überwiegend also Leistungen, die von Orten mit höherer Zentralität, mithin von eher bevölkerungsstarken Kommunen, angeboten werden.⁴⁹

- Voraussetzungen für eine Analyse möglicher Wirtschaftlichkeitsdeterminanten: Vergleichbarkeit des kommunalen Aufgabenkatalogs -

Die vorangegangenen Analyseschritte wurden vorwiegend auf Einzelplanebene vorgenommen. Dies ist insofern problematisch als diese stets ein ganzes Bündel teils sehr unterschiedlicher Aufgaben beinhalten, die bei weitem nicht von allen Kommunen gleichermaßen erfüllt werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der so genannten freiwilligen Leistungen. Unterschiedliche Nettoausgabenniveaus in einem bestimmten Einzelplan können in diesem Fall schlichtweg das Resultat einer divergierenden Aufgabenwahrnehmung sein und nicht etwa die Folge von Effizienzunterschieden im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung. Um solche Fehlinterpretationen im Rahmen der folgenden Untersuchung bestmöglich auszuschließen, werden für die Analyse nur solche Aufgabenbereiche ausgewählt, die von allen bzw. der überwiegenden Mehrheit der Verbandsgemeinden erfüllt werden.

Ausgeschlossen werden daher von vornherein sämtliche freiwilligen (z.B. der komplette Einzelplan 3) sowie kostendeckend erbrachten Leistungen (z.B. der Großteil von Einzelplan 8).⁵⁰ Nur Aufgaben mit einer hohen rechtlichen Pflichtigkeit sowie so genannte Existenzaufgaben (Allgemeine Verwaltung) werden für die Analyse herangezogen (*qualitatives* Auswahlkriterium). Ferner werden alle Abschnitte ausgeschlossen, in denen weniger als 90 Prozent der 163 Verbandsgemeinden Ausgaben gebucht haben, da auch diese die Untersuchungsergebnisse mangels Vergleichbarkeit verzerren würden (*quantitatives* Auswahlkriterium). Ein drittes Kriterium setzt an der fiskalischen Relevanz der

49 Die fiskalische Bedeutung dieses Aufgabenbereichs ist auf der Verbandsgemeindeebene jedoch ausgesprochen gering; die Zuschussbedarfe im Einzelplan 3 betragen in 2006 durchschnittlich nur 1 Euro je Einwohner betragen.

50 Bei der Entscheidung über die inhaltliche Pflichtigkeit der kommunalen Aufgaben wurde auf eine Einteilung auf der Basis der bundeseinheitlichen Gliederungssystematik zurückgegriffen. Diese nimmt für sämtliche Abschnitte und Unterabschnitte eine Einteilung vor. Unterschieden wird zwischen freiwilligen Aufgaben, Pflichtaufgaben, kostendeckenden Aufgaben, Existenzaufgaben, Aufgaben mit Spill-over-Effekten sowie sozioökonomisch bedingten Aufgaben.

betrachteten Aufgaben an. Eine tiefergehende Analyse erscheint nur dann sinnvoll, wenn die Leistungsbereiche hinreichend bedeutsam für die Wirtschaftlichkeit des gesamten Verwaltungshandelns sind. Aus diesem Grunde werden nur solche Abschnitte in die Untersuchung einbezogen, deren Zuschussbedarf im Durchschnitt aller 163 Verbandsgemeinden über 5 Euro je Einwohner liegt; dies entspricht einem Nettoausgabenvolumen von annähernd 12 Millionen Euro für ganz Rheinland-Pfalz (fiskalisches Kriterium).

Eine auf der Grundlage dieser Kriterien getroffene Selektion geeigneter Aufgabenbereiche führt zu der Auswahl folgender Abschnitte (vgl. Tab. in Abb. 19):

Abbildung 19: Verbandsgemeinden: Liste der für die Wirtschaftlichkeitsanalyse ausgewählten Abschnitte		
jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben nach Abschnitten, in Euro je Einwohner		
Einzelplan	Abschnitt	durchschn. Nettoausgaben
0 Allgemeine Verwaltung	00 Gemeindeorgane	13
	02 Hauptverwaltung	33
	03 Finanzverwaltung	31
1 Öffentliche Ordnung	11 Öffentliche Ordnung	15
	13 Brandschutz	9
2 Schulen	21 Grund-/Hauptschulen	27
4 Soziale Sicherung	40 Verwaltung soz. Angelegenheiten	8
	48 weitere soz. Bereiche	13
6 Bauwesen, Verkehr	60 Bauverwaltung	22
7 Wirtschaftsförderung	79 ÖPNV-Förderung, Fremdenverkehr	5
Quelle: Eigene Darstellung.		

- Berücksichtigung der Strukturvariablen -

Die vorangegangenen Analyseschritte bezogen sich einzig und allein auf den Zusammenhang zwischen der Ortsgröße (dargestellt durch die Einwohnerzahl) und der Höhe der kommunalen Nettoausgaben. Kaum berücksichtigt wurde bislang der Einfluss struktureller Gegebenheiten, obwohl deren Erklärungskraft für die Höhe der kommunalen Ausgabenbedarfe - je nach Aufgabenbereich und Gemeindeebene - erheblich sein dürfte, wie bereits die kurzen Ausführungen zu den Einzelplänen 3 und 4 deutlich gemacht haben dürften. Ihrem Ein-

fluss wird im Folgenden durch die Berücksichtigung zuschussbedarfsrelevanter Strukturvariablen Rechnung getragen. Konkret handelt es sich um die

- soziale Belastung (gemessen durch die Arbeitslosigkeit der Verbandsgemeinde), die
- wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (gemessen an dem BIP des Landkreises), die
- Siedlungsstruktur (gemessen durch die Einwohnerdichte der Verbandsgemeinde) sowie die
- raumstrukturelle Lage (gemessen durch die Erreichbarkeit des nächsten Mittel- bzw. Oberzentrums).

Überdies wird in diesem Kontext auch ein Aspekt der gemeindespezifischen Aufgabenorganisation erfasst:

- Verwaltungsstruktur (erfasst durch den Auslagerungsgrad der kommunalen Personalausgaben)

- Korrelationsanalysen zum Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Strukturvariablen -

Dass das strukturelle Umfeld einer Gemeinde je nach Aufgabenbereich einen großen Einfluss auf die Kosten der kommunalen Leistungserbringung ausüben kann, ist in Wissenschaft und Praxis weitgehend unumstritten.⁵¹ Anders liegt der Fall hingegen, wenn man ganz konkret nach dem Einfluss dieser Faktoren auf die ausgabenmäßige Effizienz der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz fragt. Mit Hilfe einer Korrelationsanalyse wird nun zunächst einmal untersucht, welche Strukturvariablen in welcher Stärke mit welchen Aufgabenbereichen korrespondieren - wo also statistische Zusammenhänge bestehen, die einen Hinweis auf mögliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den betrachteten strukturellen und fiskalischen Faktoren geben.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind in *Abbildung 20* dargestellt. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

51 Zur Theorie und Empirie dieser Effekte vgl. u.a. ZIMMERMANN, H. / HARDT, U. / POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsründe der kommunalen Finanzsituation, a.a.O. - JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen, a.a.O. - POHLAN, J. (1997): Finanzen der Städte. Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede. Berlin (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 4). Ein kurzer Überblick zu den Effekten findet sich darüber hinaus auch im Theorieteil dieses Gutachtens (Abschnitt 3.2).

- Die Ortsgröße korrespondiert vor allem mit Kosten der allgemeinen Verwaltung und der öffentlichen Ordnung (Abschnitt 11). In beiden Fällen geben einwohnerstarke Gemeinden tendenziell weniger Mittel für die Erfüllung dieser Aufgaben aus als kleine Kommunen.⁵²
- Im Hinblick auf den Faktor „Wirtschaftskraft“ lässt sich nur ein Zusammenhang mit den Zuschussbedarfen in Abschnitt 11 (Öffentliche Ordnung) feststellen; mit steigender Leistungsfähigkeit gehen diese tendenziell zurück ($r = -0,29$).
- Erwartungsgemäß steht die örtliche Sozialbelastung - dargestellt durch die Höhe der lokalen Arbeitslosigkeit - in einer starken Beziehung zu den Nettoausgaben des Sozialbereichs. Dies gilt insbesondere für die Zuschussbedarfe in Abschnitt 48 (weitere soziale Bereiche), der v.a. Sozialtransfers (z.B. Grundsicherung für Arbeit suchende nach SGB II) umfasst. Der Korrelationskoeffizient für beide Größen beträgt $r = 0,75$. Die Nettoausgaben für den infrastrukturlastigen Abschnitt 40 (Verwaltung sozialer Angelegenheiten) stehen hingegen in keiner Beziehung zur Sozialbelastung.
- Die Siedlungsstruktur (Einwohnerdichte) korrespondiert recht deutlich mit dem Ausgabenniveau in Abschnitt 79, der kommunale Leistungen zur Förderung von Fremdenverkehr, Wirtschaft und Verkehr umfasst ($r = -0,40$). Darüber hinaus besteht ein deutlich schwächerer Zusammenhang mit den Zuschussbedarfen in den Bereichen Brandschutz ($r = -0,23$) sowie Grund- und Hauptschulen ($r = -0,22$).
- Für die raumstrukturelle Lage (gemessen über die Erreichbarkeit des nächsten Mittelzentrums) fördert die Korrelationsanalyse zwei statistische Zusammenhänge zutage: Zum einen korrespondiert diese negativ mit der Höhe der kommunalen Sozialtransfers in Abschnitt 48 ($r = -0,20$). Darüber hinaus nehmen die Zuschussbedarfe im Bereich Fremdenverkehr / Nahverkehrsförderung (Abschnitt 79) mit steigender räumlicher Abgeschlossenheit tendenziell zu ($r = 0,22$).
- Für die gemeindliche Aufgabenorganisation, erfasst über den Personalausgabenanteil kommunaler Unternehmen, lassen sich hingegen keine statistischen Beziehungen zu den Zuschussbedarfen der betrachteten Aufgabenbereiche feststellen.⁵³

52 Der Korrelationskoeffizient für den Zusammenhang Ortsgröße und Zuschussbedarfe in den betrachteten Einzelplan-0-Abschnitte (Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung) beträgt $r = -0,45$. Die Beziehung zwischen der Einwohnerzahl und den Kosten der öffentlichen Ordnung (Abschnitt 11) ist mit $r = -0,22$ deutlich schwächer.

53 Bei den Leistungsbereichen mit einem vergleichsweise hohen Auslagerungsgrad handelt es sich überwiegend um solche Aufgaben, die in den Einzelplänen 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege-

Abbildung 20: Verbandsgemeinden: Korrelationsanalyse Zuschussbedarfe und Strukturvariablen
jew. 2006

Variablen und Aufgabenbereiche	Einwohnerzahl am 30.06.2006	Arbeitslosenquote	BIP je Einwohner	Einwohnerdichte	Erreichbarkeit Mittelzentrum	Anteil der Auslager. a. d. Personalausgaben
Abschnitte EP 0	-0,451	-	-	-	-	-
11 Öffentliche Ordnung	-0,222	-	-0,294	-	-	-
13 Brandschutz	-	-	-	-0,234	-	-
21 Grund-, Hauptschulen	-	-	-	-0,218	-	-
40 Vw.so.z.Angelegenh.	-	-	-	-	-	-
48 Weitere soz.Bereiche	-	0,753	-	-	-0,200	-
60 Bauverwaltung	-	-	-	-	-	-
79 Fremd.verk.Förder.	-	-	-	-0,401	0,225	-

Signifikanzniveau: 0,05 2-seitig. Keine Angabe = $r < +/- 0,2$

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

- Bivariater Mittelwertvergleich der kommunalen Zuschussbedarfe -

Neben der bereits bekannten Größenklassensortierung werden die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden nachfolgend auch entsprechend ihren sozio-ökonomischen und räumlichen Gegebenheiten klassifiziert. Mit Hilfe der auf diese Weise gebildeten Gruppen strukturell vergleichbarer Gemeinden, ist es nun möglich, den Einfluss ausgewählter Bestimmungsfaktoren der kommunalen Wirtschaftlichkeit gezielt zu isolieren. Auf dieser Grundlage kann erstmals untersucht werden, ob die statistischen Zusammenhänge zwischen den kommunalen Zuschussbedarfen einerseits und der Gemeindegröße andererseits sich auch kausal auf die Einwohnerzahl zurückzuführen lassen oder ob sie das Resultat struktureller Einflüsse sind (Struktur- oder Größeneffekt?). Zu diesem Zweck werden die Verbandsgemeinden zunächst in Klassen ähnlicher Größe und Struktur eingeteilt, um ihre Zuschussbedarfe (für die in *Tabelle Fehler!* aufgelisteten ausgewählten Aufgabenbereiche) daran anschließend miteinander zu vergleichen.

ge), 5 (Gesundheit, Sport, Erholung), 7 (Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung) und 8 (Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen) zusammengefasst werden und als Analysegegenstand - mangels interkommunaler Vergleichbarkeit - nicht geeignet sind. Dementsprechend ist ein aufgabenorganisatorisch bedingter Struktureffekt in den untersuchten Haushaltsabschnitten nicht feststellbar.

- Durchschnittliche Zuschussbedarfe nach Gemeindegröße und Sozialbelastung -

In *Tabelle Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.* sind die durchschnittlichen Nettoausgabenniveaus in Abhängigkeit von der Größe der Verbandsgemeinden und der örtlichen Arbeitslosenquote dargestellt. Gemäß den in *Kapitel 3* skizzierten theoretischen Überlegungen, sollten die Zahlen einen Ortsgrößeneffekt auf die Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 und 1 widerspiegeln. Umfassende Einflüsse der Sozialstruktur sind für den Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) zu erwarten. Dessen Zuschussbedarfe dürften recht deutlich mit der Höhe der örtlichen Sozialbelastung korrespondieren.

Tabelle 1: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Sozialstruktur (Arbeitslosigkeit) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner

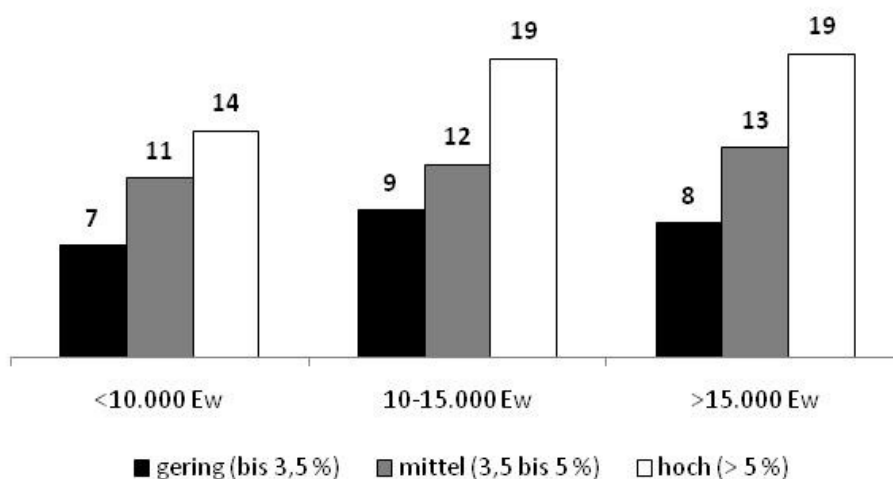
Ortsgröße / Sozialstruktur	Anzahl	Zuschussbedarfe des VWH 2006 nach Abschnitten in € je Einwohner									
		00 Gem.-Organe	02 Hauptverwaltung	03 Finanzverwaltung	11 Öff. Ordnung	13 Brandschutz	21 Grund- / Hauptschule	40 Vw.soz. Angelegenh	48 sonst. soz. Bereiche	60 Bauverwaltung	79 Fremd.verk. / Verkehr-Förd.
Arbeitslosigkeit gering (< 3,5 %)											
<10.000 Ew	17	18	37	36	16	11	26	10	7	26	9
<15.000 Ew	14	15	34	35	16	9	31	7	9	22	5
>15.000 Ew	17	10	36	29	13	10	29	9	8	22	5
Arbeitslosigkeit mittel (3,5 bis 5 %)											
<10.000 Ew	14	18	40	36	17	13	27	8	11	23	6
<15.000 Ew	30	12	33	30	17	9	22	6	12	24	4
>15.000 Ew	31	13	28	28	14	9	27	8	13	20	4
Arbeitslosigkeit hoch (> 5 %)											
<10.000 Ew	8	17	40	41	21	11	19	6	14	21	3
<15.000 Ew	16	14	37	30	18	9	33	8	19	25	3
>15.000 Ew	16	12	27	36	15	9	30	9	19	23	6

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

Tatsächlich werden die theoretischen Annahmen durch die empirischen Ergebnisse bestätigt. Während die Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 ganz unabhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit einem deutlichen Größeneffekt unterliegen - die Nettoausgaben der in Abschnitt 00 gebuchten Gemeindeorgane variieren in allen Strukturklassen gleichermaßen zwischen 10 Euro (in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern) und 18 Euro je Einwohner (in kleinen Kommunen unter 10.000 Einwohner) -, spiegelt das Ausgabenniveau in Abschnitt 48 (sonstige soziale Bereiche) vor allem den Grad der sozialen Belastung vor Ort wider. Diese Haushaltsposition beinhaltet hauptsächlich größenunabhängige soziale Transferleistungen (u.a. die Grundsicherung für Arbeit suchende nach SGB II [Unterabschnitt 482] sowie Zahlungen zur Unterhaltssicherung [Unterabschnitt 483]). Verbandsgemeinden mit geringer Arbeitslosigkeit (<3,5 Prozent) mussten in diesem Aufgabenbereich durchschnittlich nur etwa halb so hohe Nettoausgaben tätigen, wie die Kommunen mit einer vergleichsweise schwierigen sozialen Situation (Arbeitslosigkeit >5 Prozent). Während erstere in 2006 im Mittel 7 bis 9 Euro je Einwohner für diese Leistungen verausgabt haben, lagen die Zuschussbedarfe der Gemeinden mit einem Erwerbslosenanteil von mehr als 5 Prozent durchschnittlich zwischen 14 und 19 Euro je Einwohner.

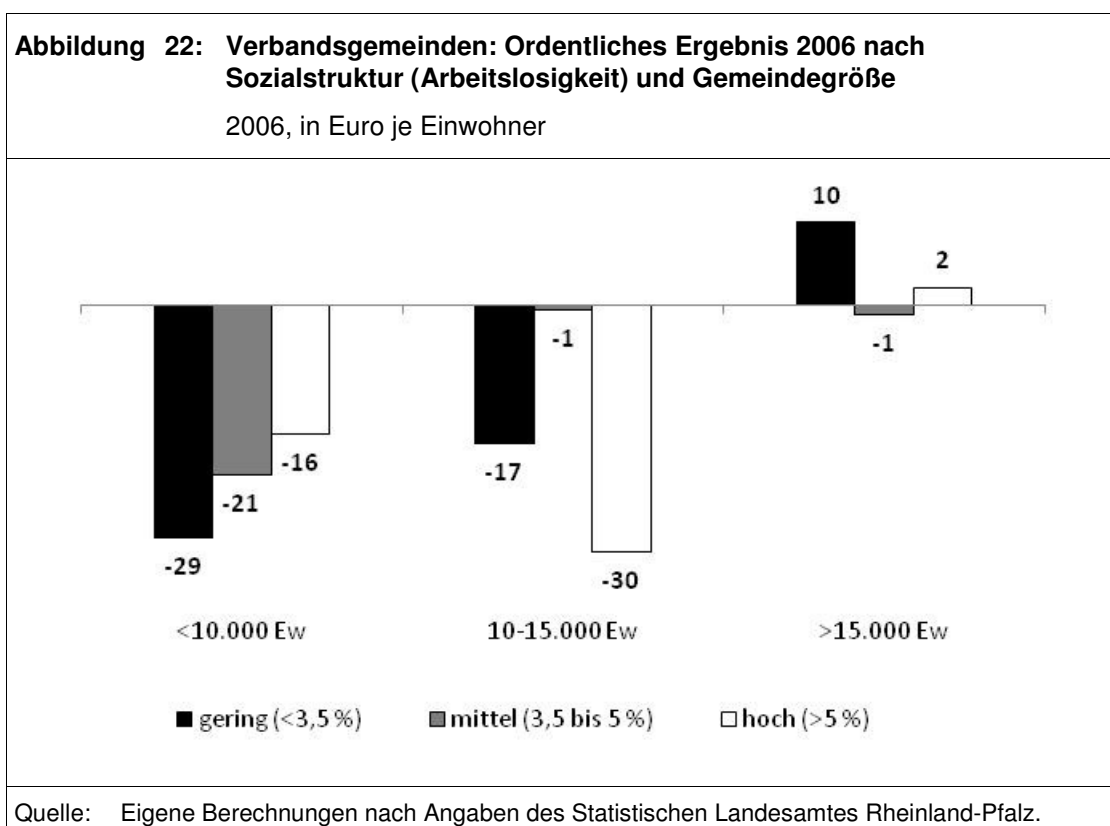
Abbildung 21: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Abschnitt 48 (weitere soziale Bereiche) nach Sozialstruktur (Arbeitslosigkeit) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner



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

Angesichts des großen fiskalischen Bedeutungsvorsprungs von Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) gegenüber allen anderen Aufgabenbereichen, schlägt der Ortsgrößeneffekt deutlich stärker auf die finanzwirtschaftliche Situation der Verbandsgemeinden durch als die sozialstrukturellen Verhältnisse, wie *Abbildung 22* veranschaulicht. Weitgehend unabhängig von der sozialen Belastung vor Ort weisen kleinere Kommunen (mit weniger als 10.000 Einwohnern) mehrheitlich schlechtere ordentliche Ergebnisse auf als die Kommunen der darüber liegenden Größenklassen. Ganz im Gegensatz zu den höheren Gemeindeebenen in Rheinland-Pfalz (speziell zu den kreisfreien Städten und Landkreisen), geht von der lokalen Sozialstruktur demnach keine Erklärungskraft für die Verteilung der kommunalen Haushaltsergebnisse aus.⁵⁴



- Durchschnittliche Zuschussbedarfe nach Gemeindegröße und Wirtschaftskraft -

Auch der auf der Basis der Gemeindegröße und der kommunalen Wirtschaftskraft (gemessen durch das BIP des Landkreises⁵⁵) durchgeführte Mittelwertvergleich bestätigt die theoretischen Annahmen im Hinblick auf die Bestimmungs-

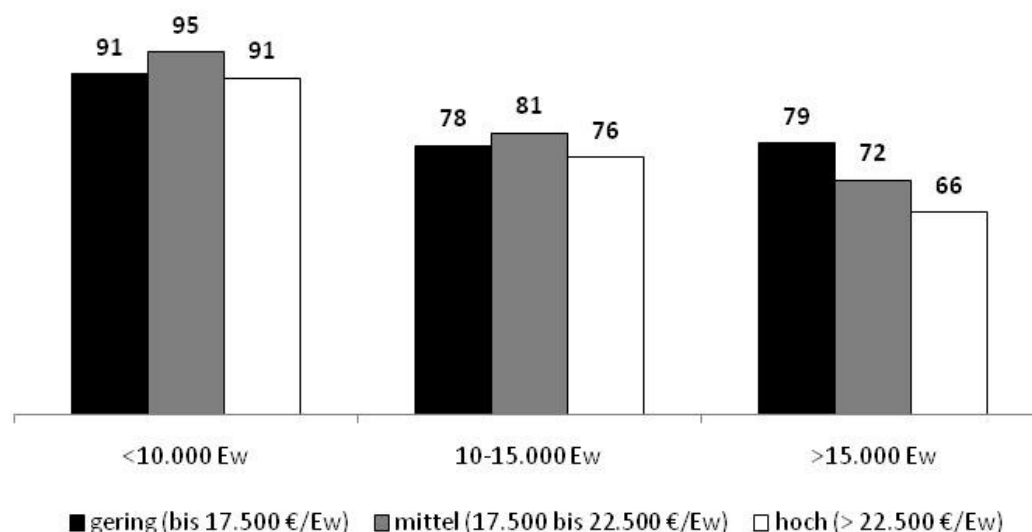
54 Vgl. hierzu den von der Bertelsmann Stiftung herausgegebenen Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz: BOETTCHER, F. / BRAND, S. / JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (im Erscheinen).

55 Gemeindegroße Daten zum BIP sind nicht verfügbar.

faktoren des kommunalen Ausgabeverhaltens im Großen und Ganzen (vgl. Abb. 23).

Abbildung 23: Verbandsgemeinden: Summe der Zuschussbedarfe in den Abschnitten 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) nach Wirtschaftskraft (BIP des Landkreises) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner

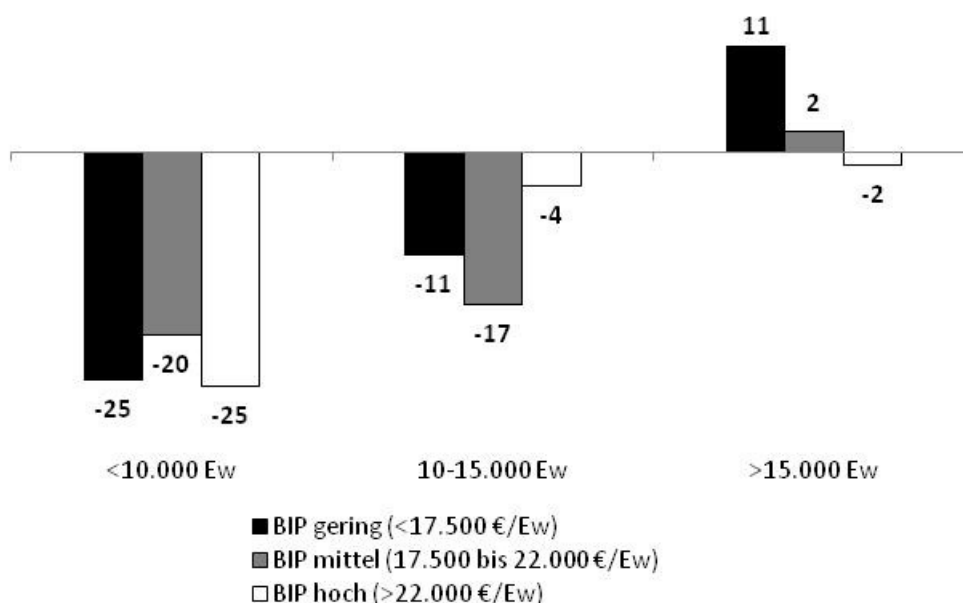


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Während die Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) einem recht deutlichen Ortsgrößeneinfluss unterliegen - unabhängig von den wirtschaftlichen Gegebenheiten korrespondieren die Nettoausgaben der Abschnitte 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) recht deutlich mit der Einwohnerzahl -, lassen die übrigen Aufgabenbereiche weder einen Größen- noch einen sichtbaren Wirtschaftsstruktureffekt erkennen (vgl. Tab. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. im Anhang). Dies spiegelt sich auch in den Haushaltsergebnissen wider, die auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sehr deutlich mit der Gemeindegröße korrespondieren: Weitgehend unabhängig von der regionalen Wirtschaftskraft weisen kleinere Kommunen (mit weniger als 10.000 Einwohnern) mehrheitlich schlechtere ordentliche Ergebnisse auf als die Kommunen der darüber liegenden Größenklassen (vgl. Abb. 24).

Abbildung 24: Verbandsgemeinden: Ordentliches Ergebnis 2006 nach Wirtschaftsstruktur (BIP des Landkreises) und Ortsgröße

2006, in Euro je Einwohner



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

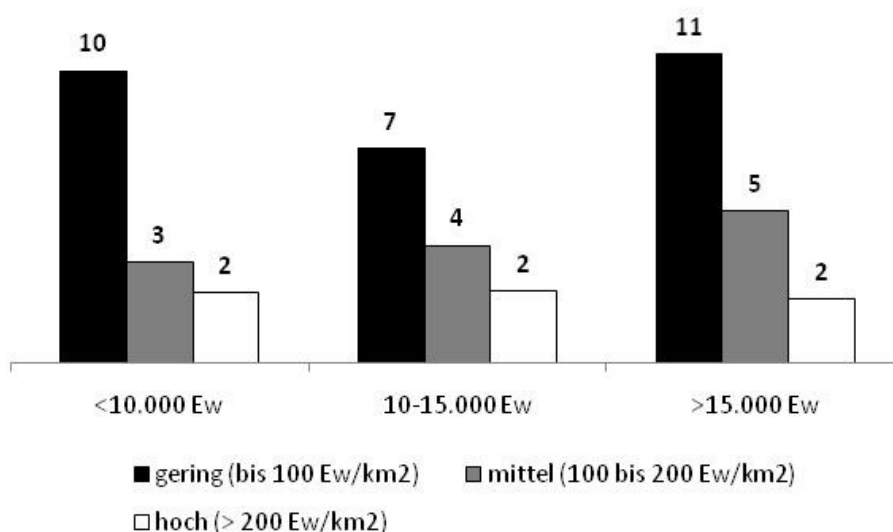
- Durchschnittliche Zuschussbedarfe nach Gemeindegröße und Einwohnerdichte -

Auch unter Berücksichtigung der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten tritt der Ortsgrößeneffekt auf die Kosten des kommunalen Verwaltungsapparates klar zutage (vgl. Tab. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. im Anhang). Die Nettoausgabenniveaus reichen von 16 bis 18 Euro je Einwohner in den kleinsten Verbandsgemeinden, über 13 bis 15 Euro in der mittleren Gruppe (bis 15.000 Einwohner), bis hin zu 10 bis 13 Euro je Einwohner in den Verbandsgemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern. Die Zuschussbedarfe von Abschnitt 79 (Fremdenverkehr sowie Förderung von Wirtschaft und Verkehr) spiegeln überdies einen deutlichen Siedlungsstruktureffekt auf die Kosten der gemeindlichen Leistungserbringung wider. Ihre Höhe korrespondiert - unabhängig von der Gemeindegröße - negativ mit der Einwohnerdichte. Der in *Abbildung 25* dargestellte Ausgabenverlauf lässt sich ursächlich zumindest teilweise auf die erhöhten Raumüberwindungskosten in dünn besiedelten Regionen zurückführen. Aufgrund der dispersen Siedlungsstruktur fallen hier vergleichsweise hohe Mobilitätskosten (je Einwohner) an, die u.a. in überdurchschnittlichen Ausgaben zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (Unterabschnitt 792) resultieren.⁵⁶

⁵⁶ Darüber hinaus korrespondieren auch die Zuschussbedarfe von Abschnitt 13 (Brandschutz) negativ mit der Einwohnerdichte (vgl. Tab. 31 im Anhang). Auch in diesem Fall dürften die erhöhten Raum-

Abbildung 25: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Abschnitt 79 (Fremdenverkehr, so. Förderung v. Wirtschaft u. Verkehr) nach Siedlungsstruktur (Einwohnerdichte) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner



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

- Durchschnittliche Zuschussbedarfe nach Gemeindegröße und raumstruktureller Lage (Distanz zu nächstem Mittelzentrum) -

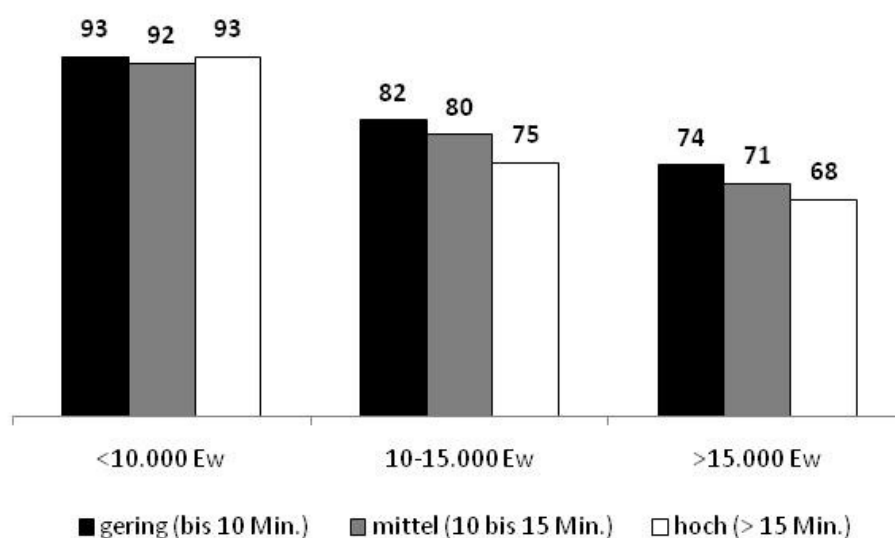
Mit der in Autofahrminuten angegebenen „Erreichbarkeit des nächstgelegenen Mittelzentrums“ wird auch die räumliche Lage der Gemeinden in die Untersuchung einbezogen. Diese Strukturvariable kann insbesondere für den Umfang höherwertiger Dienstleistungs- und Infrastrukturausgaben (z.B. weiterführende Schulen, Theater, Museen, Schwimmbäder oder Krankenhäuser) von Bedeutung sein. Da die Bürger zentrumsnah gelegener Kommunen die Möglichkeit haben, das Infrastrukturangebot der Kernstadt mitzunutzen, kann die Gemeinde selbst auf ein entsprechendes Angebot verzichten, während räumlich abgelegene Kommunen die Nachfrage nach diesen Leistungen durch ein eigenes Angebot erfüllen müssen. Dass sich ein solcher Raumstruktureffekt in den untersuchten Haushaltsabschnitten nicht widerspiegelt, dürfte primär mit der Auswahl der betrachteten Gemeindeebene sowie der untersuchten Aufgabenbereiche zusammen hängen (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** im

überwindungskosten eine zentrale Rolle spielen, denn die disperse Siedlungsstruktur ist auch im Hinblick auf die flächendeckende Gewährleistung eines wirkungsvollen Brandschutzes mit gewissen Schwierigkeiten (z.B. erhöhte Infrastrukturerfordernisse) verbunden.

Anhang).⁵⁷ Im Gegensatz dazu tritt der Größeneffekt auf die Höhe der Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) auch in diesem Fall deutlich zutage, wie *Abbildung 26* für den Abschnitt 00 (Gemeindeorgane) illustriert.

Abbildung 26: Verbandsgemeinden: Summe der Zuschussbedarfe in den Abschnitten 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) nach raumstruktureller Lage (Distanz zu nächstem Mittelzentrum) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner



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

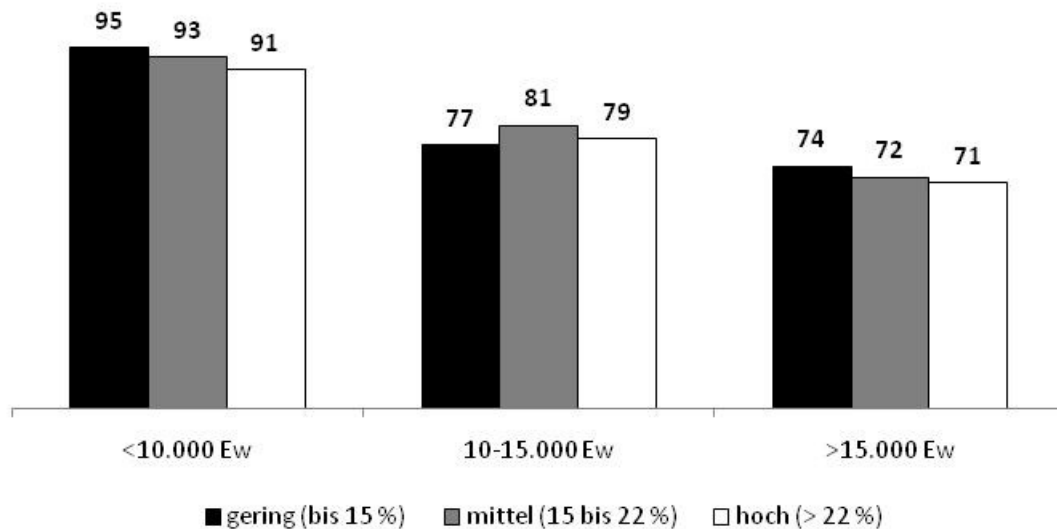
- Durchschnittliche Zuschussbedarfe nach Gemeindegröße und kommunaler Aufgabenorganisation (Personalausgabenanteil d. Auslagerungen) -

Der gewonnene Eindruck eines starken Ortsgrößeneffekts auf die Kosten des kommunalen Verwaltungsapparates wird ein weiteres mal bestätigt, wenn man die gemeindliche Aufgabenorganisation - gemessen anhand des Personalausgabenanteils der kommunalen Auslagerungen an den gesamten Personalausgaben im „Konzern Kommune“ - ebenfalls in die Analyse einbezieht (vgl. *Abb. 27*). Auch von dieser kann theoretisch ein nicht unerheblicher Einfluss auf die

⁵⁷ Zum einen gehören die entsprechenden raumstrukturabhängigen Leistungen (zentralörtliche Leistungen) nicht zum Kernbereich der Verbandsgemeindeaufgaben, sondern werden überwiegend auf höheren Gemeindeebenen erbracht. Und selbst wenn diese Leistungen tatsächlich zum Aufgabenkatalog der Verbandsgemeinden zählen, fallen sie durch das Auswahlraster geeigneter Untersuchungsgegenstände, denn aus Gründen der interkommunalen Vergleichbarkeit werden nur Haushaltsabschnitte berücksichtigt, die pflichtiger Art sind, möglichst flächendeckend erfüllt werden und fiskalisch hinreichend bedeutsam sind. Insbesondere die beiden erstgenannten Kriterien treffen für raumstrukturabhängige Leistungen jedoch tendenziell nicht zu.

im Kernhaushalt verbuchten Kosten der kommunalen Leistungserbringung ausgehen.⁵⁸

Abbildung 27: Verbandsgemeinden: Summe der Zuschussbedarfe in den Abschnitten 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) nach Verwaltungsstruktur (Personalausgabenanteil der kommunalen Auslagerungen) und Gemeindegröße
 jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner



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

Die Relevanz der kommunalen Aufgabenorganisation hängt allerdings sehr stark von der betrachteten Gemeindeebene sowie von den analysierten Aufgabenbereichen ab. Zum einen korrespondiert die Bedeutung der ausgelagerten Bereiche für die kommunale Leistungserbringung (bundesländerübergreifend) recht deutlich mit der Gemeindegröße. Sie ist, bei aller Varianz, vor allem ein Phänomen größerer Kommunen und betrifft daher insbesondere die kreisfreien Städte und Landkreise, aber auch die großen kreisangehörigen Städte. Auf Verbandsgemeindeebene ist ihre Bedeutung hingegen vergleichsweise gering (vgl. Tab. 28).

58 Lässt eine Gemeinde einen Großteil ihrer Aufgaben durch kommunale Unternehmen erbringen, dann tauchen die entsprechenden Ausgaben nicht in der Jahresrechnung der Kernverwaltung auf. Die Kommune arbeitet scheinbar effizienter als solche Gemeinden, die ihre Aufgabenerfüllung weniger stark ausgegliedert haben. Erst durch die Berücksichtigung der gemeindespezifischen Aufgabenorganisation werden die Gemeinden finanzwirtschaftlich vergleichbar.

Abbildung 28: Auslagerungsgrad der kommunalen Personal- und Investitionsausgaben in Rheinland-Pfalz nach Gemeindegrößenklassen

jew. 2006, sämtliche Gemeinden

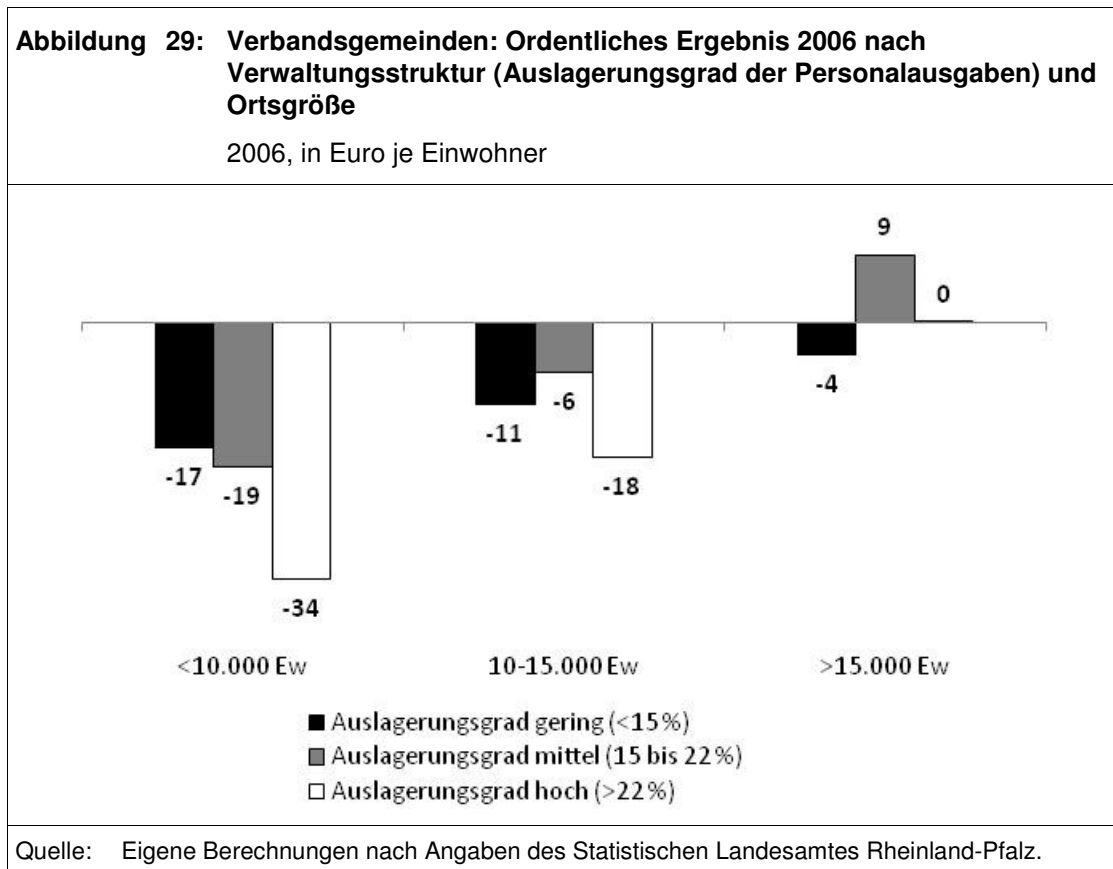
Gemeinden insgesamt (kreisfreie Städte und kreisangeh. Gemeinden) bis ... Einwohner	Personalausgaben im Konzern Kommune		Investitionsausgaben im Konzern Kommune	
	Ausgaben in € je Ew	davon Anteil d. Auslagerung in %	Investitionen in € je Ew	davon Anteil d. Auslagerung in %
1.000	107	1	172	0
3.000	129	1	163	2
5.000	138	6	196	3
10.000	203	14	257	21
20.000	423	22	315	28
50.000	902	46	451	42
100.000	1.205	53	562	61
200.000	1.575	59	600	73
Ø insgesamt	523	44	316	39

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

Darüber hinaus eignen sich nicht alle Aufgaben gleichermaßen für eine Übertragung auf kommunale Unternehmen. Ausgelagert wurden bzw. werden insbesondere Leistungen der Ver- und Entsorgung (v.a. Energie, Wasser, Abwasser und Müll). Darüber hinaus werden auch infrastrukturelle (ÖPNV-Betriebe), standort- (Wirtschaftsförderungsgesellschaften) und wirtschaftspolitische (Sparkassen), technische (Datenverarbeitungszentren) sowie manche soziale Aufgaben (Krankenhäuser, Pflegeheime, Wohnraumvermittlungsgesellschaften) häufig auf kommunale Unternehmen übertragen.⁵⁹ Bei den genannten Leistungsbe-
reichen handelt es sich überwiegend um solche Aufgaben, die in den Einzelplänen 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege), 5 (Gesundheit, Sport, Erholung), 7 (Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung) und 8 (Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen) zusammengefasst werden und als Analysegegenstand - mangels interkommunaler Vergleichbarkeit - nicht geeignet sind. Dementsprechend ist ein aufgabenorganisatorisch bedingter Struktureffekt in den untersuchten Haushaltsabschnitten nicht feststellbar. Dies spiegelt sich auch in den ordentlichen Ergebnissen der Verbandsgemeinden wider, die weitgehend unabhängig von der spezifischen Bedeutung der kommunalen Unternehmen für die gemeindliche Leistungserbringung, ver-

59 Vgl. HOPPE, W. / UECHTRITZ, M. (Hrsg.; 2007): Handbuch Kommunale Unternehmen. 2. Auflage. Köln.

gleichsweise augenfällig mit der Gemeindegröße korrespondieren (vgl. Abb. 29).



- Regressionsanalyse: Zuschussbedarfe, Gemeindegröße und Strukturvariablen -

Mit Hilfe des bislang gewählten Verfahrens - dem zweifaktoriellen Mittelwertvergleich der kommunalen Zuschussbedarfe - lassen sich gesicherte Hinweise auf Verursachungszusammenhänge zwischen zwei Variablen gewinnen und auf eine recht plastische Art und Weise darstellen. Hierin liegt ein unschätzbare methodischer Vorteil insbesondere gegenüber multivariaten Analyseverfahren. Zwar bringen diese oftmals sehr exakte und gesicherte Ergebnisse hervor, doch aufgrund ihrer theoretischen Komplexität und Abstraktheit geht eben jene methodische Genauigkeit für den statistisch wenig vorgebildeten Leser nicht selten zulasten der Verständlichkeit und Plastizität der Ergebnisse. Gleichwohl sind multivariate Analyseverfahren auch für diese Untersuchung unverzichtbar, da der zweifaktorielle Mittelwertvergleich keine Aussage über die Signifikanz, Stärke und Richtung einer statistischen Beziehung zwischen zwei Variablen zulässt.

Diesen Fragen wird im Rahmen einer Regressionsanalyse nachgegangen. Im Gegensatz zur Korrelationsanalyse, die lediglich die Stärke und das mathemati-

sche Vorzeichen⁶⁰ eines statistischen Zusammenhangs misst, lässt sich mithilfe einer Regressionsanalyse auch die Richtung einer Beziehung zwischen zwei Variablen - sprich: der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang - untersuchen. Im Mittelpunkt der regressionsanalytischen Untersuchung steht die Frage, wie gut sich die Streuung der abhängigen Variable⁶¹ (in diesem Fall: die durch die Höhe der kommunalen Zuschussbedarfe erfasste Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung) durch die berücksichtigten unabhängigen Variablen (in diesem Fall z.B. Ortsgröße und Arbeitslosigkeit) erklären lässt.

- Regressionsanalyse auf Einzelplanebene -

Die in *Tabelle Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.* dargestellten Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigen den in den vorangegangenen Untersuchungsschritten ermittelten Einfluss der Ortsgröße auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0). Gleichwohl zeigt die durch das Bestimmtheitsmaß R^2 dargestellte Varianzaufklärung von 24,4 Prozent ($R^2 = 0,24$), dass erhebliche Erklärungsdefizite verbleiben. Drei Viertel der Streuung der Einzelplan-0-Zuschussbedarfe lassen sich durch die Gemeindegröße nicht erklären. Da auch die anderen unabhängigen Variablen keinen Erklärungsbeitrag für die Varianz der Verwaltungskosten leisten, liegt der Verdacht nahe, dass diese in starkem Maße durch analytisch nicht berücksichtigte individuelle Faktoren beeinflusst werden - etwa durch gemeinde- bzw. akteurspezifische politisch-administrative Traditionen, Ansichten und Fähigkeiten.

Noch geringer ist die Varianzaufklärung des Modells in den anderen Aufgabebereichen. Insbesondere für die Zuschussbedarfe der auf Verbandsebene fiskalisch wenig bedeutsamen Einzelpläne 3 (Wissenschaft und Kultur), 5 (Gesundheit, Sport, Erholung), 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) und 7 (Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung) leisten die ausgewählten Strukturvariablen kaum einen Erklärungsbeitrag.⁶²

Eine Ausnahme bildet der Sozialbereich (Einzelplan 4), dessen Kostenvarianz immerhin zu einem Drittel aufgeklärt werden kann ($R^2 = 0,32$). Als besonders erklärungskräftig zeigt sich dabei erwartungsgemäß der Grad der örtlichen Sozialbelastung, erfasst über die Höhe der Arbeitslosigkeit. Der Regressionskoeffizient β nimmt für diese Beziehung den Wert 0,53 an. Daneben leistet auch die

60 Hier geht es also um die Frage, ob die betrachteten Variablen positiv oder negativ miteinander korrespondieren.

61 Diese wird auch als zu erklärende oder endogene Variable bezeichnet.

62 Für die Einzelpläne 3, 5 und 6 sind die Ergebnisse darüber hinaus nicht signifikant. Im Fall von Einzelplan 6 muss das Modell insgesamt verworfen werden.

regionale Wirtschaftskraft einen Erklärungsbeitrag, wenngleich dieser deutlich schwächer ist ($\beta = 0,25$).

Für die Gesamtzuschussbedarfe (Summe der Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 7) beträgt die durch das Modell geleistete Varianzaufklärung 19,3 Prozent ($R^2 = 0,193$), d.h. etwa ein Fünftel der Kostenvarianz lässt sich durch die berücksichtigten Variablen begründen. Als besonders erklärungskräftig erweisen sich dabei die Ortsgröße ($\beta = -0,26$) und die Höhe der Arbeitslosigkeit ($\beta = 0,31$) - die beiden Variablen also, die auch im Rahmen der aufgabenspezifischen Betrachtung die größte Erklärungskraft gezeigt haben (vgl. *Tab. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.*).

Tabelle 2: Verbandsgemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Einzelplanebene

Haupteffekt		Störeffekte					Gütekriterien		
Abhängige Variable	Unabhängige Variablen (Regressionskoeffizient β , dimensionslos)								
Zuschussbedarf	Einwohnerzahl	BIP je EW (Kreis)	Arbeitslosenquote	Einwohnerdichte	Erreichbarkeit Mittelzentrum	Anteil Auslagerungen	Gesamte Varianzaufklärung (korr R^2)	Keine (zu große) Multikollinearität	Signifikanz des Gesamtmodells*
Einzelplan 0	-0,454						0,244	ja	Ja
Einzelplan 1	-0,354	-0,211					0,158	ja	Ja
Einzelplan 2			0,220	-0,262			0,136	ja	Ja
Einzelplan 3	0,223						0,017	ja	Nein
Einzelplan 4		0,250	0,526				0,317	ja	Ja
Einzelplan 5							0,026	ja	Nein
Einzelplan 6				0,154		0,137	-0,003**	ja	Nein
Einzelplan 7				-0,193			0,032	ja	Ja
Summe 0 bis 7	-0,261		0,307				0,193	ja	Ja

Keine Angabe = keine signifikanten Effekte (Signifikanzniveau 10%); kursiv = nur eingeschränkt zu interpretieren

* VIF > 5

** negative Werte des korr. R^2 führen zur Verwerfung des Modells

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

- Regressionsanalyse auf Ebene vergleichbarer Aufgabenbereiche -

Angesichts erheblicher Vergleichbarkeitsprobleme ist die Einzelplanebene nur eingeschränkt für eine Untersuchung der kommunalen Wirtschaftlichkeit geeignet. Aus diesem Grunde wurde zuvor eine Auswahl interkommunal besser vergleichbarer Haushaltsabschnitte getroffen, die nun ebenfalls regressionsanalytisch auf mögliche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge hin untersucht werden.

Wie schon auf Einzelplanebene kann der Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Abschnitt im Einzelplan 0) bestätigt werden. Für die berücksichtigten Haushaltsabschnitte 00 (Gemeindeorgane), 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung) beträgt die Varianzaufklärung durch die Einwohnerzahl etwa 19 Prozent ($R^2 = 0,187$). Ihre Erklärungskraft ist damit etwas geringer als im Hinblick auf den gesamten Einzelplan 0.

Auch die Zuschussbedarfe der Einzelplan-1-Abschnitte Öffentliche Ordnung (11) und Brandschutz (13) unterliegen einem Ortsgrößeneffekt, wenngleich dieser deutlich schwächer ist als im Bereich Allgemeine Verwaltung ($\beta = -0,281$). Darüber hinaus übt auch die regional vorhandene Wirtschaftskraft einen ähnlich großen Einfluss auf die Kosten der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aus ($\beta = -0,238$). Beide Größen zusammen erklären jedoch lediglich 13 Prozent der Kostenvarianz ($R^2 = 0,131$).⁶³

Die größte Varianzaufklärung leistet das Modell auch in diesem Fall für die Zuschussbedarfe des Sozialbereichs. Mehr als ein Drittel der Streuung in den Abschnitten 40 (Verwaltung sozialer Angelegenheiten) und 48 (weitere soziale Bereiche) werden erklärt ($R^2 = 0,35$). Erwartungsgemäß üben die sozialen Verhältnisse - in Gestalt der lokalen Arbeitslosigkeit - den mit Abstand größten Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe in Einzelplan 4 aus ($\beta = 0,526$), gefolgt von der regionalen Wirtschaftskraft als zweiter signifikanter Bestimmungsgröße ($\beta = 0,250$). Noch eindeutiger ist der Kausalzusammenhang, wenn man die Zuschussbedarfe der „weiteren sozialen Bereiche“ für sich genommen untersucht. Da dieser Haushaltsabschnitt beinhaltet auch die Hilfe für Arbeit suchende nach SGB II beinhaltet, stellt sich der Faktor „Arbeitslosigkeit“ wenig überraschend als hochgradig erklärungskräftig heraus. Bei einer Gesamtvarianzaufklärung von beinahe 65 Prozent ($R^2 = 0,645$) beträgt der Regressionskoeffizient für die

63 Die Einzelbetrachtung der Haushaltsabschnitte 11 und 13 offenbart darüber hinaus einen schwachen siedlungsstrukturellen Einfluss durch die Einwohnerdichte, der sich aufgrund unterschiedlicher Vorzeichen in der Gesamtbetrachtung der beiden Abschnitte allerdings wieder aufhebt. Demnach nehmen die Brandschutzkosten mit steigender Einwohnerdichte ab (bessere Erreichbarkeit), während die kommunalen Ausgaben für die öffentliche Ordnung tendenziell zunehmen (höhere Inanspruchnahme in urbanen Räumen).

Beziehung zwischen den Zuschussbedarfen in Abschnitt 48 und der Höhe der Arbeitslosigkeit $\beta = 0,765$. Daneben laden jedoch noch drei weitere sozioökonomisch-raumstrukturelle Merkmale auf diese abhängige Variable, die Wirtschaftskraft ($\hat{\alpha} = 0,198$), die Einwohnerdichte ($\hat{\alpha} = 0,118$) und die Ortsgröße ($\beta = 0,098$). Besonders hohe Zuschussbedarfe für diesen Aufgabenbereich sind demnach in großen, urban strukturierten Orten mit hoher Arbeitslosigkeit und umfassender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu erwarten.

Für die Zuschussbedarfe in Abschnitt 79 beträgt die Varianzaufklärung 18 Prozent ($R^2 = 0,179$). Dieser beinhaltet vor allem Leistungen zur Förderung von Fremden- und Nahverkehr - Aufgaben also, die direkt oder mittelbar mit der räumlichen Situation eines Ortes zusammenhängen. Neben der Einwohnerdichte als dominierender Bestimmungsgröße ($\beta = -0,380$), leisten auch soziale Situation ($\beta = -0,155$) und Wirtschaftskraft ($\beta = 0,135$) einen schwachen Erklärungsbeitrag.

Tabelle 3: Verbandsgemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe ausgewählter Haushaltsabschnitte im Verwaltungshaushalt

Haupteffekt		Störeffekte					Gütekriterien		
Abh. Variable	Unabhängige Variablen (Regressionskoeffizient β , dimensionslos)								
Zuschussbedarf	Einwohnerzahl	BIP je EW (Kreis)	Arbeitslosenquote	Einwohnerdichte	Erreichbarkeit Mittelzentrum	Anteil Auslagerungen	Gesamte Varianzaufklärung (korr R^2)	Keine (zu große) Multikollinearität	Signifikanz des Gesamtmodells*
Abschnitte EP 0	-0,424						0,187	ja	ja
Abschnitte EP 1	-0,281	-0,238					0,131	ja	ja
Abschnitte EP 4		0,208	0,565				0,350	ja	ja
00 Gemeindeorgane	-0,289						0,076	ja	ja
02 Hauptverwaltung	-0,260						0,048	ja	ja
03 Finanzverwaltung	-0,210			-0,211		-0,172	0,091	ja	ja
11 Öffentl. Ordnung	-0,237	-0,250	0,135	0,232			0,153	ja	ja
13 Brandschutz	-0,15			-0,207			0,045	ja	ja
21 Grund-/Hauptschule				-0,265			0,035	ja	ja
40 Vw. soz. Angelegenh.							-0,02**	ja	nein
48 Weitere soz. Bereiche	0,098	0,198	0,765	0,118			0,645	ja	ja
60 Bauverwaltung					0,162		0,013	ja	nein
79 Fremd.verk./Förderung		0,135	-0,155	-0,380			0,179	ja	ja

keine Angabe = keine signifikanten Effekte (Signifikanzniveau 10%); kursiv = nur eingeschränkt zu interpretieren

* VIF > 5 ** negative Werte des korr. R^2 führen zur Verwerfung des Modells

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

- Zwischenfazit zu den Regressionsanalysen -

Die Ergebnisse beider Regressionsanalysen bestätigen die in Kapitel 3 formulierten Annahmen über die Wirkungsfaktoren und –zusammenhänge im Bereich der kommunalen Wirtschaftlichkeit im Großen und Ganzen: Auf der Verbandsgemeindeebene in Rheinland-Pfalz stellt die Einwohnerzahl zweifelsohne eine wichtige Einflussgröße der ausgabenmäßigen Effizienz dar. Dies spiegelt sich zum einen in dem Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung wider, der aufgrund der großen fiskalischen Bedeutung von Einzelplan 0 auch auf die Gesamtzuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt (Summe der Einzelpläne 0 bis 7) durchschlägt. Von einer deterministischen Beziehung zwischen Verbandsgemeindegröße und kommunaler Wirtschaftlichkeit kann gleichwohl nicht die Rede sein. Trotz des hohen Fixkostenanteils im Bereich der allgemeinen Verwaltung scheint der Kostenverlauf in erheblichem Maße individuellen zu unterliegen und nicht, wie häufig angenommen, durch technisch-administrative Handlungszwänge weitgehend exogen vorgeprägt zu sein.

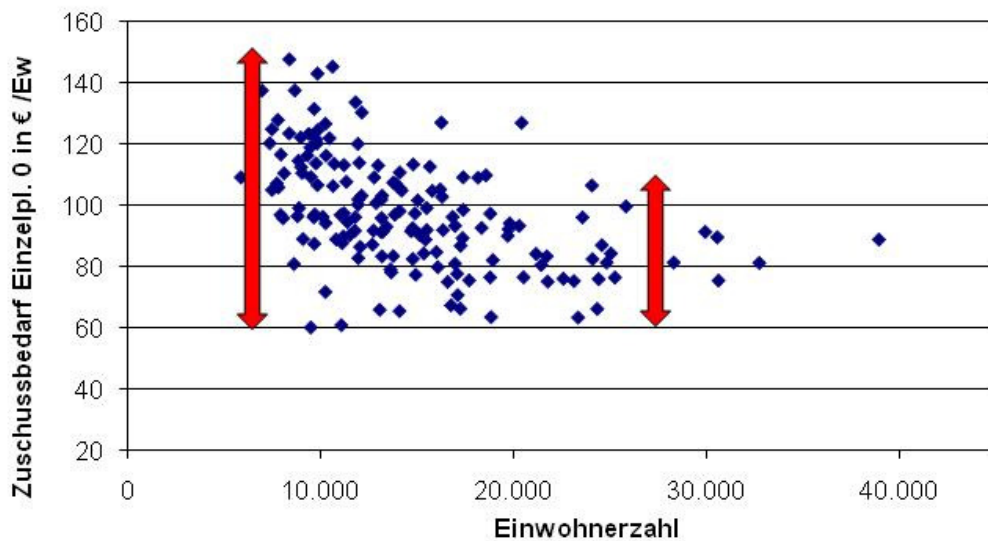
Dies gilt speziell für kleinere Verbandsgemeinden. Die Punktverteilung in *Abbildung 30* macht deutlich, dass die Höhe der Einzelplan-0-Kosten am kleinen Ende der Ortsgrößenskala deutlich stärker variiert als in den größeren Verbandsgemeinden. Wie groß die Unterschiede zwischen kleinen und großen Verbandsgemeinden konkret sind, lässt sich mithilfe der Varianz ermitteln⁶⁴. Diese bestätigt den Eindruck der Abbildung. Die Zuschussbedarfe der 50 kleinsten Verbandsgemeinden streuen demnach beinahe doppelt so stark wie die Einzelplan-0-Ausgaben der 50 größten Kommunen.⁶⁵ Aufgrund der großen fiskalischen Relevanz von Einzelplan 0 schlägt dieser Effekt auch auf die Gesamtzuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt durch, deren Höhe in der Gruppe der kleineren Verbandsgemeinden ebenfalls stärker variiert als im Vergleich der großen Verbandsgemeinden mit mehr als 13.000 Einwohnern.

64 Die Varianz ist ein Streuungsmaß. Sie ist das arithmetische Mittel der quadratischen Abweichungen vom Mittelwert.

65 Die Varianz der Einzelplan-0-Zuschussbedarfe (je Einwohner) beträgt für die 50 kleinsten Verbandsgemeinden 329,72. Für die 50 größten Kommunen lautet der entsprechende Wert 172,83.

Abbildung 30: Verbandsgemeinden – Einzelplan-0-Zuschussbedarfe und Einwohnerzahl

jew. 2006, in Euro je Einwohner



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

- Eine neue Mindestortsgröße für Verbandsgemeinden? Varianzanalytische Untersuchung zweckmäßiger Einwohnerrichtwerte -

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Ergebnissen für die Frage nach einer Verbesserung der Gebietsstrukturen im kreisangehörigen Raum ziehen? Der Entwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz sieht für Verbandsgemeinden künftig eine Mindestgröße von 12.000 Einwohnern vor. Ab dieser Einwohnerzahl sei „eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft in der Regel“ gewährleistet (vgl. § 2 Abs. 2 Gesetzentwurf 1. KVR). In Anbetracht dieser sehr konkreten gesetzlichen Vorgabe, soll nachfolgend untersucht werden, ob die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalyse einen exakten Einwohnerrichtwert zulassen bzw. - für den Fall, dass eine eindeutige und wissenschaftlich begründbare Vorgabe möglich ist - wo diese Abschneidegrenze sinnvollerweise zu setzen wäre.

Gesucht wird eine Einwohnerzahl, deren Unterschreitung mit einem deutlichen Anstieg der Verwaltungskosten einhergeht. Der Analysefokus wird in diesem Zusammenhang auf die Zuschussbedarfe der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) gelegt, da diese

- a) im Verbandsgemeindebereich die mit Abstand größte fiskalische Bedeutung haben⁶⁶,
- b) verglichen mit den Kosten anderer Aufgabenbereiche weniger von anderen strukturellen Einflüssen abhängen⁶⁷ und
- c) nicht zuletzt aufgrund ihres hohen Fixkostenanteils relativ resistent gegenüber kurzfristigen Kostenschwankungen sein dürften.

Eine Möglichkeit zur Untersuchung der Unterschiede zwischen zwei Gruppen - in diesem Fall also zwischen den Verbandsgemeinden ober- und unterhalb der "Wirtschaftlichkeitsgrenze" - bietet die Varianzanalyse. Mit ihrer Hilfe lässt sich ermitteln, wie stark eine Variable (in diesem Fall: die Zuschussbedarfe der allgemeinen Verwaltung) streut und ob - bzw. gegebenenfalls inwiefern - sich die Erwartungswerte der Variablen in verschiedenen Gruppen unterscheiden. Für den Fall, dass sie sich signifikant unterscheiden, kann angenommen werden, dass in den Gruppen unterschiedliche Gesetzmäßigkeiten wirken. Da die Klassengrenze in unserer Fragestellung die gesuchte Größe ist, soll im Folgenden eine Varianzanalyse für jede mögliche Klassengrenze berechnet werden. Die Klassengrenze, die den größten, signifikanten Unterschied in den Zuschussbedarfen des Einzelplan 0 aufweist, stellt eine mögliche "Wirtschaftlichkeitsgrenze" und kann als Richtwert für eine Mindesteinwohnerzahl fungieren. Das Ergebnis ist jeweils eine Prüfgröße F ⁶⁸, die üblicherweise zur Bestimmung der Signifikanz genutzt wird, darüber hinaus jedoch auch als Messgröße für den Unterschied zwischen den Klassen gewertet werden kann. Die Ergebnisse dieser varianzanalytischen Untersuchung sind in *Abbildung 31* dargestellt.

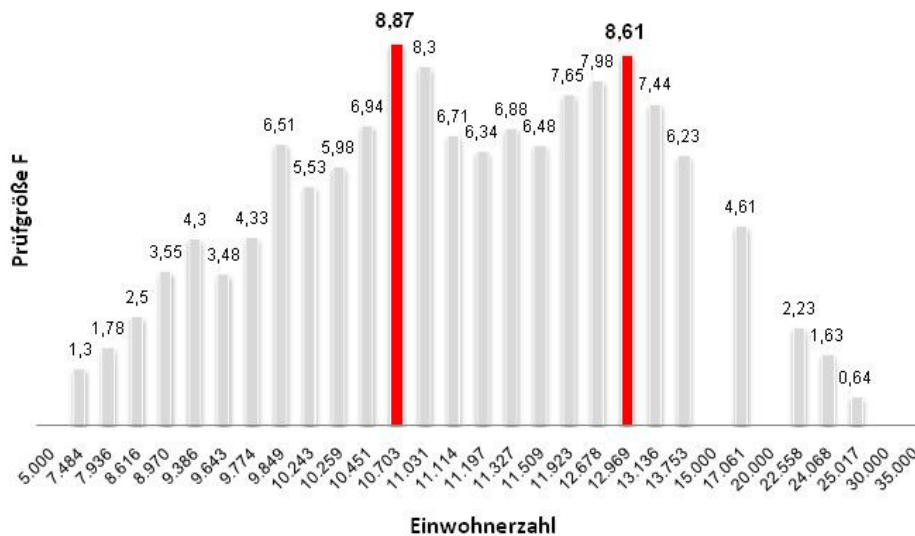
⁶⁶ Im Jahr 2006 gingen 40 Prozent der Gesamtzuschussbedarfe auf das Konto von Einzelplan 0.

⁶⁷ Die Kosten der anderen Aufgabenbereiche - insbesondere der Einzelpläne 2 bis 6 - werden zu einem deutlich größeren Teil durch strukturelle Faktoren beeinflusst. Der Ausgleich der hiermit verbundenen Ausgabenbedarfe sollte daher sinnvollerweise mithilfe der hierfür konzipierten Instrumente erfolgen, insbesondere über den kommunalen Finanzausgleich.

⁶⁸ Der auf Ronald Aylmer Fisher zurückgehende F-Test (Fisher-Test) ist ein statistisches Testverfahren, mit dessen Hilfe überprüft werden kann, ob sich zwei Stichproben aus unterschiedlichen, normalverteilten Grundgesamtheiten hinsichtlich ihrer Varianz wesentlich unterscheiden. Vgl. WAGSCHAL, U. (1999): Statistik für Politikwissenschaftler. München. S. 225ff.

Abbildung 31: Verbandsgemeinden – Varianzanalytische Ermittlung einer Wirtschaftlichkeitsgrenze

Prüfgröße F, Einwohnerzahlen am 30.06.2006



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

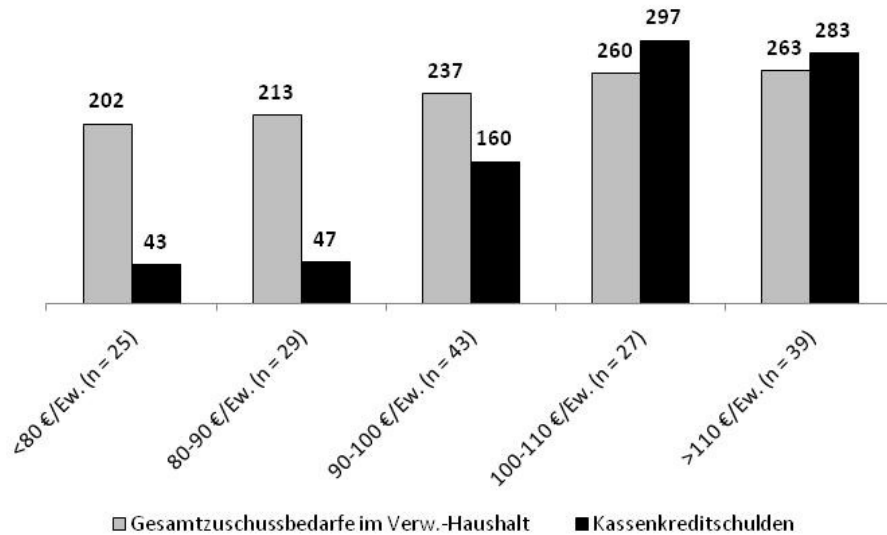
Bei den Verbandsgemeinden ergeben sich zwei Schwellengrenzen. Die erste liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.703 (F-Wert = 8,87), die zweite ergibt sich bei einer Trennung bei etwa 13.000 Einwohnern (F-Wert = 8,61).⁶⁹ An den dargestellten Punkten unterscheiden sich die auf Basis der Einzelplan-0-Zuschussbedarfe (je Einwohner) gebildeten Gemeindegruppen am deutlichsten. Gleichwohl ist die Varianz innerhalb der gebildeten Klassen auch an diesen signifikanten Grenzpunkten noch immer dreimal so groß wie zwischen den Gruppen.⁷⁰ Vor dem Hintergrund der bereits skizzierten finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten und dem bereits absehbaren demografischen Problemdruck in naher Zukunft, muss die dauerhafte Tragfähigkeit der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen in Rheinland-Pfalz stark bezweifelt werden (vgl. Abb. 32).

⁶⁹ Auf der Grundlage der im Rahmen dieser Analyse verwendeten Einwohnerwerte von 2006 wären im ersten Fall 48 Gemeinden betroffen; im zweiten Fall lägen sogar 74 der 163 Verbandsgemeinden unterhalb des Größenschwellenwertes.

⁷⁰ Angesichts der starken Varianz der Verwaltungskosten (Abbildung 30) sowie der begrenzten Erklärungskraft der Ortsgröße für die kommunale Wirtschaftlichkeit, kann dieses Ergebnis jedoch nicht wirklich erstaunen.

Abbildung 32: Verbandsgemeinden – Gesamtzuschussbedarfe und Kassenkreditschulden nach der Höhe der Zuschussbedarfe in Einzelplan 0 sortiert

jew. 2006, in Euro je Einwohner

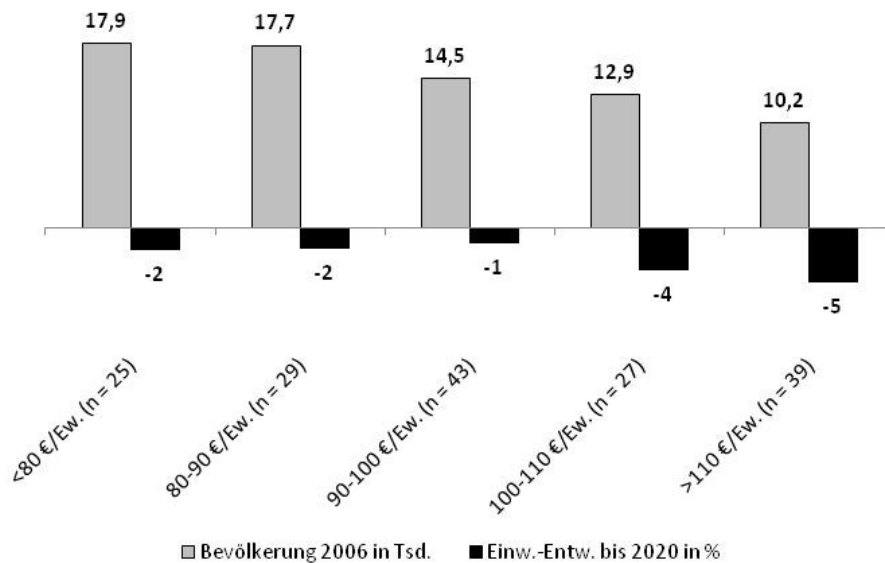


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Speziell am unteren Ende der Ortsgrößenskala lässt sich bereits gegenwärtig eine erhebliche Problemballung erkennen, deren Folgen jedoch erst in der Zukunft vollständig auf die Haushaltssituation durchschlagen werden. *Abbildung 33* macht deutlich, dass auf der Verbandsgemeindeebene weit überdurchschnittliche Kosten der Leistungserbringung mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Gemeindegröße und einer ausgesprochen negativen Bevölkerungsentwicklung korrespondieren. Diese Konstellation „klein, teuer, schrumpfend“ ist insofern problematisch, als sie für die Zukunft eine deutliche Zunahme des fiskalischen Problemdrucks erwarten lässt. Auch wenn die Ortsgröße keinen determinierenden Einfluss auf die Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung hat, muss vor diesem Hintergrund mit einer Verschärfung der fiskalischen Probleme gerechnet werden.

Abbildung 33: Verbandsgemeinden - Einwohnerzahl und –entwicklung nach Höhe der Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 sortiert

Einwohnerzahlen vom 30.06.2006, Bevölkerungsvorausberechnungen 2006 bis 2020



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

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Die deutlich größere Varianz der Verwaltungskosten am unteren Ende der Ortsgrößenskala weist darauf hin, dass speziell die ausgabenmäßige Effizienz kleinerer Gemeinden in einem erheblichen Maße durch Faktoren beeinflusst wird, die im Rahmen dieser Analyse nicht berücksichtigt werden konnten. Die Verwaltungsausgaben größerer Kommunen bewegen sich im Vergleich dazu, von einzelnen Ausreißern abgesehen, in einem deutlich engeren Kosten-Korridor.⁷¹

Die Frage nach einer langfristig tragfähigen Mindestgröße für Verbandsgemeinden muss auch vor diesem Hintergrund gesehen und beantwortet werden, d.h. in Anbetracht

⁷¹ Die starke Varianz im Bereich der kleinen Verbandsgemeinden ist insofern nicht unproblematisch, als sich die dauerhafte Handlungs- und Tragfähigkeit der betroffenen Kommunen in diesem Größenbereich nicht gewährleisten lässt - und zwar selbst für den Fall, dass diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch vergleichsweise wirtschaftlich arbeiten. Denn wenn die Höhe der Verwaltungskosten überwiegend von individuellen Faktoren determiniert sein sollte - etwa von den administrativen Entscheidungen, Fähigkeiten und Ansichten der lokalen Akteure -, dann hängt die dauerhafte Lebensfähigkeit einer Gemeinde in geradezu existenzieller Weise von der Qualität des kommunalen Personals ab; diese lässt sich langfristig jedoch keineswegs garantieren. Angesichts der großen Erkenntnisdefizite im Hinblick auf den konkreten Einfluss solcher individuellen Faktoren des Verwaltungshandelns, wären tiefere kommunale Einzelfallstudien erforderlich.

- einer gegenwärtig bereits ausgesprochen hohen sowie künftig noch zunehmenden fiskalischen und demografischen Problemlast am unteren Ende der Ortsgrößenskala,
- verbunden mit einer stark überdurchschnittlichen Kostenvarianz (und damit einhergehenden Unberechenbarkeit der künftigen Verwaltungskosten) unterhalb der zwischen 11.000 und 13.000 Einwohnern liegenden Ortsgrößenschwelle.

Angesichts der langfristigen Orientierung der aktuellen Reformpläne - Ziel ist es, mit den Gesetzen zur Kommunal- und Verwaltungsreform „Strukturen für die nächsten Jahrzehnte, etwa bis zum Jahr 2030 [zu] schaffen“ (Entwurf des Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 27²) - sprechen diese Aspekte dafür, die Mindesteinwohnerzahl für Verbandsgemeinden eher am oberen Ende des varianzanalytisch ermittelten Schwellenwertes zu orientieren und auf diese Weise einen Puffer gegen die tendenziell problemverschärfend wirkende demografische Entwicklung zu schaffen. Mit Blick auf die Ergebnisse der Varianzanalyse könnte die künftige Mindestgröße für Verbandsgemeinden demnach bei etwa 13.000 Einwohnern angesetzt werden. An diesem Punkt hat die zur Ermittlung einer signifikanten kommunalen Wirtschaftlichkeitsgrenze herangezogene Prüfgröße F den zweithöchsten Wert angenommen (F -Wert = 8,61) (vgl. Abb. 31). Der zu erwartende gravierende Bevölkerungsrückgang - speziell in den kleineren Verbandsgemeinden - wird zahlreiche Kommunen jedoch unter diese Schwellenwerte rutschen lassen, auch wenn ihre Einwohnerzahl gegenwärtig teilweise noch deutlich über dieser Grenze liegen sollte. Nimmt man hinzu, dass diese Schwellenwerte auf der Grundlage von Ist-Ausgaben und nicht von betriebswirtschaftlich optimierten Schwellenwerten beruhen, so sollten politisch Schwellenwerte zwischen 13.000 und 15.000 Einwohnern in Erwägung gezogen werden. Nur dann lässt sich auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen.

- Einbettung in weitere Reformmaßnahmen -

Mit einer Neugestaltung der kommunalen Gebietsstruktur in Rheinland-Pfalz und einer Anhebung der Mindestgröße für Verbandsgemeinden allein ist es jedoch nicht getan. Diese Maßnahme erscheint nur dann wirklich zweckmäßig, wenn sie von weiteren Reformschritten flankiert wird:

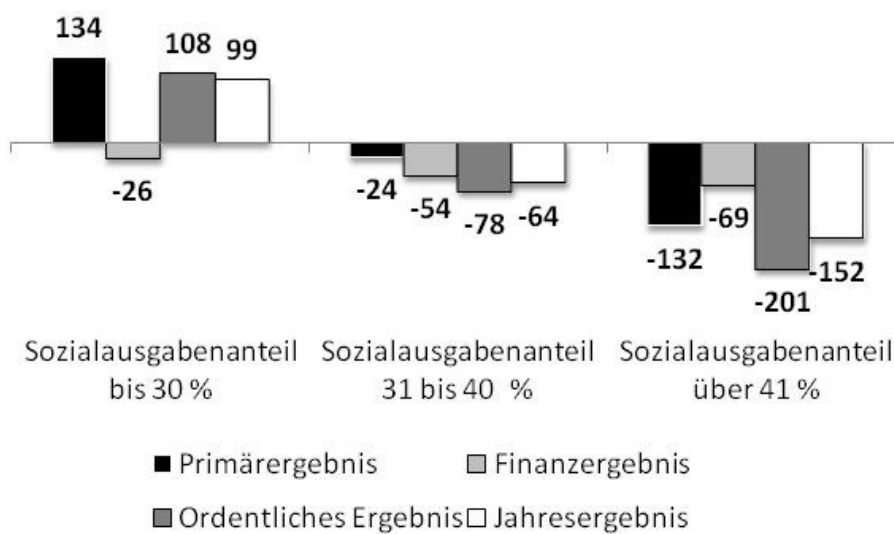
- Zum einen kann eine umfassende Kommunal- und Verwaltungsreform nicht auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden beschränkt bleiben. Auch auf der Kreisebene besteht mittlerwei-

le ein erheblicher Reformbedarf, der im Rahmen eines thematischen Exkurses in Kapitel 4.3 zumindest in Grundzügen umrissen wird.⁷³

- Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber eine durchgreifende Reform des kommunalen Finanzausgleichsystems in Rheinland-Pfalz in Angriff nehmen. Insbesondere im Hinblick auf den Ausgleich sozialer und zentralitätsbedingter Lasten hat sich das gegenwärtige System als vollkommen unzureichend erwiesen (vgl. Abb. 34).⁷⁴

Abbildung 34: Haushaltsergebnisse sortiert nach den Sozialausgabenanteilen an den allgemeinen Deckungsmitteln 2007

Kreisfreie Städte und Gesamtkreise, in Euro je Einwohner



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

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

⁷³ Zu den fiskalischen Problemen auf Kreisebene (Landkreise und kreisfreie Städte) vgl. darüber hinaus auch Boettcher / Brand / Junkernheinrich 2010: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (im Erscheinen).

⁷⁴ Vgl. ebenda.

4.2 Analyse der verbandsfreien Gemeinden

Neben den Verbandsgemeinden, die in Regionen mit besonders geringer Einwohnerdichte und disperser Siedlungsstruktur ein Mindestmaß an kommunaler Verwaltungskraft gewährleisten sollen,⁷⁵ gehören zum kreisangehörigen Raum in Rheinland-Pfalz auch 37 so genannte verbandsfreie Gemeinden, davon 8 so genannte große kreisangehörige Städte⁷⁶. Da letztere gemäß § 6 Abs. 2 GO RP auch Auftragsangelegenheiten der Landkreise wahrnehmen, sind sie mit den „normalen“ verbandsfreien Gemeinden allerdings nicht ohne weiteres vergleichbar. Aus diesem Grunde werden sie im Rahmen der folgenden Untersuchung nicht berücksichtigt. In methodischer Hinsicht wird analog der Haushalts- und Wirtschaftlichkeitsanalyse auf der Verbandsgemeindeebene vorgegangen:

- Zunächst wird daher untersucht, wie sich der fiskalische Problemdruck auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden verteilt. Insbesondere geht es dabei um die Frage, ob sich ein Zusammenhang zwischen der - aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bedeutsamen - Ortsgröße und den kommunalen Haushaltsergebnissen sowie der Kassenkreditbelastung feststellen lässt.
- Im Anschluss daran wird das Verwaltungshandeln der verbandsfreien Gemeinden genauer in den Blick genommen: Hierbei steht die Frage nach den Bestimmungsgrößen einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung im Vordergrund.

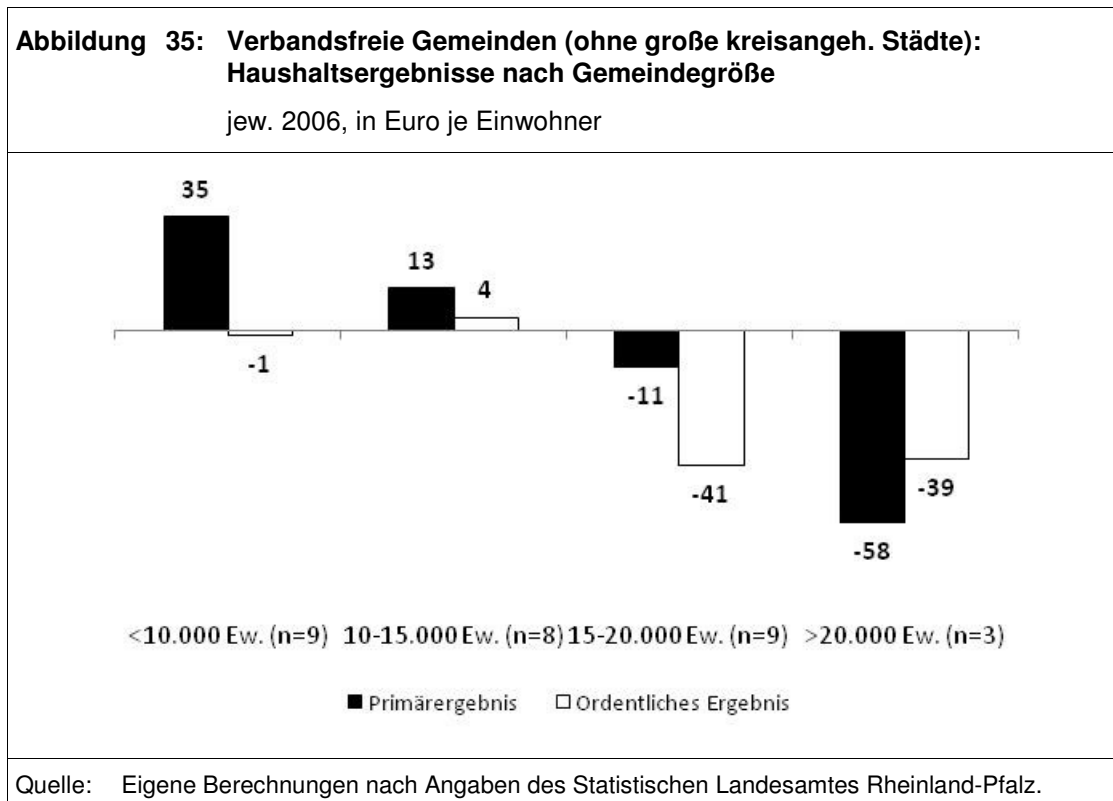
Auch auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinde korrespondieren die Haushaltsergebnisse des Jahres 2006 relativ deutlich mit der Ortsgröße - allerdings mit umgekehrten Vorzeichen gegenüber der Verbandsgemeindeebene. Bezogen auf das Jahr 2006 nimmt der fiskalische Problemdruck demnach mit steigender Ortsgröße zu. Dieser Effekt lässt sich jedoch im Wesentlichen auf den Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit (Primärergebnis) zurückführen, der sich in 2006 über die vier Ortsgrößenklassen kontinuierlich von +35 Euro auf -58 Euro je Einwohner verschlechtert. Da der Primärsaldo stark durch fiskalische Einmaleffekte verzerrt sein kann, deuten diese Ergebnisse nicht zwangsläufig auf finanzwirtschaftliche Probleme grundsätzlicher Art hin.⁷⁷ Einen deutlich fun-

75 Ohne hierbei die langjährig gewachsene, zum Teil ausgesprochen kleinteilige Gebietsstruktur durchgreifend reformieren zu müssen.

76 Im Jahr 2006 waren dies Andernach, Bad Kreuznach, Bingen, Idar-Oberstein, Ingelheim, Lahnstein, Mayen und Neuwied.

77 Unter Umständen kann das Primärergebnis massiv durch die wirtschaftliche Situation eines großen Unternehmens beeinflusst werden, wenn dessen Gewerbesteuerzahlungen unvorhergesehen stark zunehmen oder einbrechen.

dierteren Eindruck von der langfristigen Finanzlage einer Gemeinde gibt das ordentliche Ergebnis, das neben dem Saldo des laufenden Geschäfts auch das finanzwirtschaftliche Ergebnis vorangegangener Haushaltsperioden (Finanzergebnis) berücksichtigt. Der Verlauf des ordentlichen Ergebnisses weist darauf hin, dass das schlechte Abschneiden der größten verbandsfreien Städte (>20.000 Einwohner) keinen langjährigen Trend widerspiegelt⁷⁸ (vgl. Abb. 35).

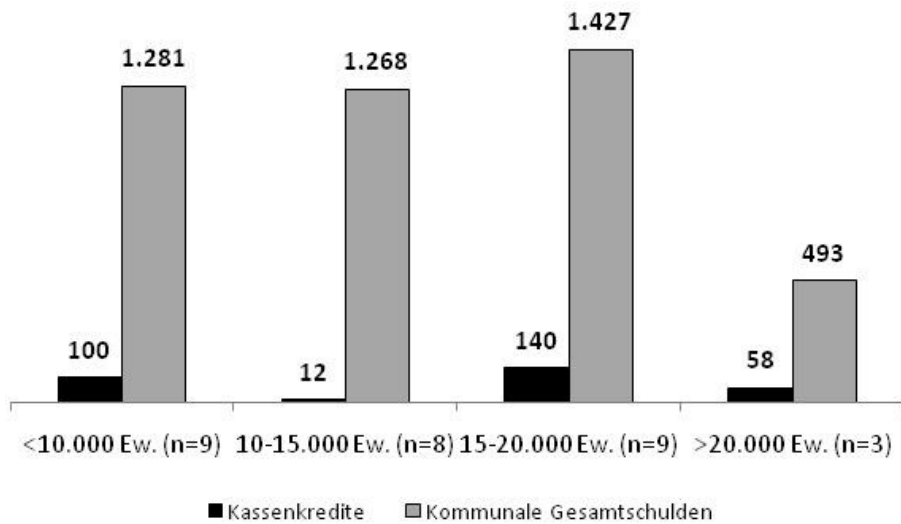


Mit durchschnittlich 493 Euro je Einwohner liegen die Gesamtschulden der zu dieser Größenklasse gehörenden Kommunen sehr deutlich unter dem Mittelwert der kleineren verbandsfreien Gemeinden. Deren Gesamtverpflichtungen sind im Mittel mehr als doppelt so hoch und reichen von durchschnittlich 1.281 Euro (Gemeinden <10.000 Ew.) über 1.268 Euro (10-15.000 Ew.) bis hin zu 1.427 Euro je Einwohner (15-20.000 Ew.). Einen sicheren Hinweis auf gravierende Haushaltsprobleme in der jüngeren Vergangenheit gibt die Höhe der kommunalen Kassenkreditschulden. Diese lassen jedoch keinen statistischen Zusammenhang mit der Gemeindegröße erkennen (vgl. Abb. 36).

78 Hierbei handelt es sich um einen einmaligen und vorwiegend einnahmeseitig begründeten Effekt: Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Germersheim lagen in 2006 mit 601 Euro je Einwohner weit unter dem Durchschnitt der verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) (778 Euro je Einwohner). Doch auch Haßloch verfügte mit 656 Euro je Einwohner nur über geringfügig höhere zweckungebundene Mittel.

**Abbildung 36: Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte):
Kommunale Gesamt- und Kassenkreditschulden nach
Gemeindegröße**

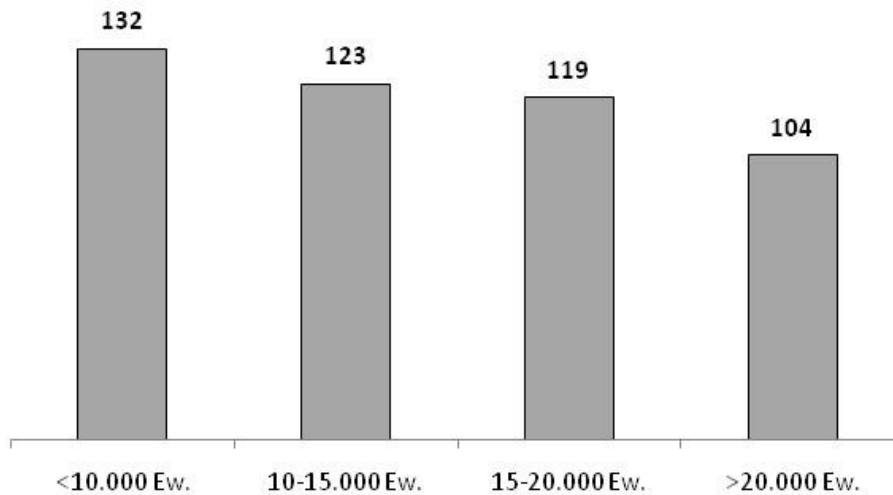
jew. 2006, in Euro je Einwohner



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

Wie lassen sich diese Ergebnisse nun interpretieren? Spielen Produktionsgrößenvorteile auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden etwa keine Rolle? Der Blick auf die Kosten des besonders größenabhängigen Aufgabenbereichs Allgemeine Verwaltung (Einzelplan 0) auch auf dieser Verwaltungsebene den bekannten Ortsgrößeneffekt. Mit steigender Einwohnerzahl nehmen die Zuschussbedarfe von durchschnittlich 132 Euro (<10.000 Ew.) auf 104 Euro je Einwohner (>20.000 Ew.) kontinuierlich ab (vgl. Abb. 37).

Abbildung 37: Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 nach Gemeindegrößenklassen
 jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausg. im EP 0, in Euro je Einwohner



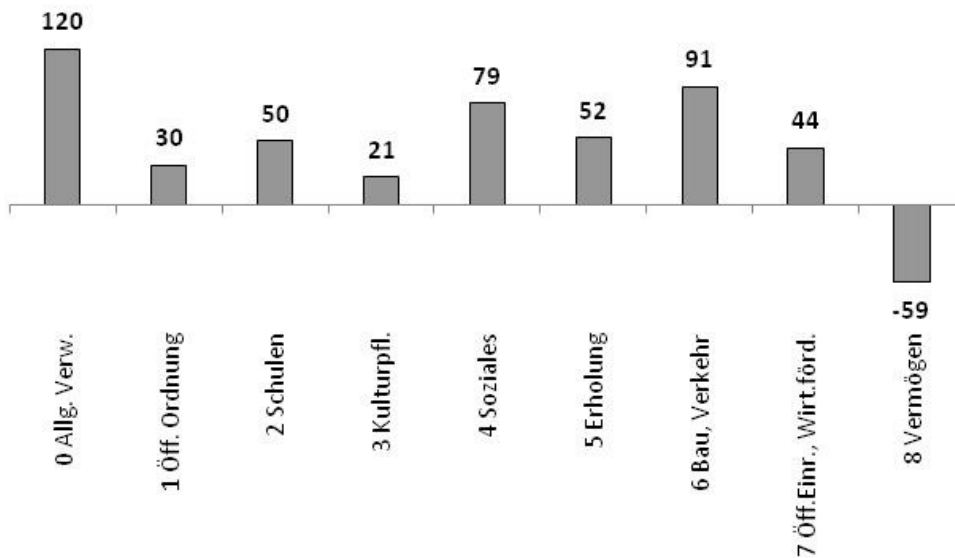
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Verglichen mit der Verbandsgemeindeebene kommt der besonders fixkostenintensiven und daher größenabhängigen allgemeinen Verwaltung eine geringere fiskalische Bedeutung zu. Während der Einzelplan 0 im Schnitt der Verbandsgemeinden annähernd 40 Prozent der gesamten Zuschussbedarfe (Summe Einzelplan 0 bis 7) ausmacht, liegt sein Anteil in den Verwaltungshaushalten der 29 verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) bei nicht einmal 25 Prozent. Mit Nettoausgaben von durchschnittlich 79 bzw. 91 Euro je Einwohner sind insbesondere die Einzelpläne 4 (Soziale Sicherung) und 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) finanzwirtschaftlich wesentlich bedeutender als auf Verbandsgemeindeebene; sie allein ziehen 35 Prozent der gesamten Zuschussbedarfe auf sich⁷⁹ (vgl. Abb. 38).

⁷⁹ Zum Vergleich: Im Durchschnitt der Verbandsgemeinden sind es nur 23 Prozent.

Abbildung 38: Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Zuschussbedarfe nach Einzelplänen

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. Einzelplänen 0 bis 8, in Euro je Einwohner



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

Da es sich insbesondere bei den kommunalen Sozialleistungen - wie im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse der Verbandsgemeinden gezeigt - um Aufgaben handelt, deren Kosten mit steigender Ortsgröße tendenziell zunehmen (vgl. Kapitel 4.1), werden die Produktionsgrößenvorteile im Bereich der allgemeinen Verwaltung durch indirekte „Größennachteile“ im Einzelplan 4 fiskalisch (über-) kompensiert. *Abbildung 39* bestätigt diese Annahme auch für die verbandsfreien Gemeinden. Während die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 (Allgemeine Verwaltung), 1 (Öffentliche Ordnung) und 2 (Schulen) tendenziell negativ mit der Ortsgröße korrespondieren, nehmen die Pro-Kopf-Kosten der Bereiche Kultur (Einzelplan 3) und soziales Sicherung (Einzelplan 4) mit steigender Ortsgröße sehr deutlich zu. Keine eindeutigen Ortsgrößenzusammenhänge lassen sich für die Einzelpläne 5 (Gesundheit, Sport, Erholung), 6 (Bauwesen, Verkehr) und 7 (Öffentl. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung) feststellen. Der Blick auf die Gesamtzuschussbedarfe (Summe der Nettoausgaben in den Einzelplänen 0 bis 7) lässt aus diesem Grunde keinen Zusammenhang mit der Ortsgröße erkennen. Zwar ist deren Niveau mit durchschnittlich 449 Euro je Einwohner in der Gruppe der kleinsten Gemeinden (<10.000 Einwohner) am geringsten, doch in den drei weiteren Ortsgrößeklassen bleiben diese mit 494 bzw. 492 Euro je Einwohner weitgehend konstant (vgl. *Abb. 39*).

**Abbildung 39: Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte):
Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 7 nach
Gemeindegrößenklassen**

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausg. in den Einzelplänen 0 bis 7, in
Euro je Einwohner

Größen- klasse / Aufgaben- bereich	0 Allg. Verw.	1 Öffentl. Ordnung	2 Schulen	3 Kultur	4 Soziales	5 Erholung	6 Bau, Verkehr	7 Öff.Einr. Wirt.- förd.	Summe 0 bis 7
<10.000 Ew.	132	34	52	7	69	49	81	26	449
10-15.000	123	30	50	18	72	53	99	50	494
15-20.000	119	32	50	27	84	51	91	41	494
>20.000	104	24	46	29	85	54	89	61	492

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

**- Determinanten der kommunalen Wirtschaftlichkeit auf der Ebene der
verbandsfreien Gemeinden: Korrelations- und Regressionsanalysen -**

Der Mittelwertvergleich gibt einen ersten Hinweis auf die Existenz statistischer Zusammenhänge, doch über deren Stärke und Signifikanz lässt er keine gesicherte Aussage zu. Dieses Problem kann mithilfe einer Korrelationsanalyse gelöst werden. Vor dem Hintergrund der in *Abschnitt 4.1* gewonnenen Erkenntnisse, werden die als potenziell erklärungskräftig erachteten Strukturvariablen mit in die Untersuchung einbezogen.

Erwartungsgemäß besteht ein signifikanter mittelstarker Zusammenhang zwischen der Ortsgröße und den Zuschussbedarfen im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung); der Korrelationskoeffizient beträgt hierfür $r = -0,46$. Noch größenabhängiger zeigen sich jedoch die Nettoausgaben für den Bereich Wissenschaft und Kultur (Einzelplan 3). Bei den hierunter zusammengefassten Leistungen handelt es sich mehrheitlich um freiwillige Aufgaben mit vergleichsweise hoher zentralörtlicher Bedeutung. Für diesen Zusammenhang nimmt der Koeffizient den Wert $r = 0,57$ an.

Abbildung 40: Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangeh. Städte): Korrelationsanalyse - Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0 bis 7 und sozioökonomisch-raumstrukturelle Variablen

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausg. in den Einzelplänen 0 bis 7

Variablen und Aufgabenbereiche	Einwohnerzahl	BIP je Einwohner	Einwohnerdichte	Erreichbarkeit Mittelzentrum	Arbeitslosenquote	Ausl.-grad d. Personalausgaben
Einzelplan 0	-0,4576	-	-	-	-	-
Einzelplan 1	-	-	-	-	-	-
Einzelplan 2	-	0,3780	-	-	-	-
Einzelplan 3	0,5670	-	-	-	-	-
Einzelplan 4	-	0,3847	-	-	0,5553	0,5089
Einzelplan 5	-	-	-	-0,4098	-	-
Einzelplan 6	-	-	-	-	-	-
Einzelplan 7	-	-	-	-	-	-
Summe 0-7	-	-	-	-0,3738	-	-

Signifikanzniveau: 0,05 2-seitig. Keine Angabe = $r < +/- 0,2$

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

Die Größenabhängigkeit der Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 2 (Schulen) und 4 (Soziale Sicherung) ist statistisch nicht signifikant. In beiden Fällen bestehen stärkere Beziehungen mit anderen Strukturvariablen: Während die Zuschussbedarfe des Schulbereichs mit steigender regionaler Wirtschaftskraft (BIP des Landkreises) tendenziell zunehmen ($r = 0,38$)⁸⁰, korrespondieren die örtlichen Sozialleistungen (netto) gleich mit drei strukturellen Merkmalen - mit der Höhe der Arbeitslosigkeit ($r = 0,56$), der regionalen Wirtschaftskraft ($r = 0,38$) und dem Auslagerungsgrad der Personalausgaben ($r = 0,51$).⁸¹ Demnach fallen die kommunalen Sozialausgaben (netto) umso höher aus, je größer die

80 Da die regionale Wirtschaftskraft recht deutlich mit der räumlichen Lage der verbandsfreien Gemeinden korrespondiert, ist ein mittelbarer raumstruktureller Effekt auf die Kosten des Schulbereichs denkbar: Landkreise mit einer hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zeichnen sich in Rheinland-Pfalz durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Gemeinden mittlerer Zentralität und eine vergleichsweise große Distanz zu oberzentralen Orten aus. Eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geht darüber hinaus in der Tendenz mit einer überdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft einher. Im Ergebnis bedeutet dies: Die betroffenen Gemeinden sehen sich mit erhöhten Bedarfen der Bevölkerung nach schulischen Leistungen konfrontiert (mittelzentrale Aufgabe), können aufgrund ihrer räumlichen Lage nicht die Infrastruktur oberzentraler Orte mitnutzen (schlechte Erreichbarkeit von Oberzentren) und sind aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft prinzipiell in der Lage, diese Bedarfe eigenständig zu erfüllen.

81 Die Beziehung zwischen der Ausgabenhöhe in Einzelplan 4 einerseits und der kommunalen Aufgabenorganisation (Arbeitsteilung zwischen Kernverwaltung und gemeindeeigenen Unternehmen) andererseits lässt sich zu einem Großteil auf den Umstand zurückführen, dass Auslagerungsgrad und örtliche Arbeitslosigkeit miteinander korreliert sind. Eine kausale Beeinflussung des Sozialausgabenniveaus durch die kommunale Aufgabenorganisation ist hingegen eher unwahrscheinlich. Zum einen müsste die Wirkungsrichtung in diesem Falle umgekehrt verlaufen (eine Auslagerung der Aufgabenerfüllung hätte sinkende Ausgaben zur Folge) und darüber hinaus ist der Sozialbereich von Aufgabenauslagerungen in deutlich geringerem Maße betroffen als andere Leistungskomplexe. Auch eine umgekehrte Wirkungskette - hohe Soziallasten erzeugen einen Auslagerungsdruck auf die Kernverwaltung - vermag nicht ernsthaft zu überzeugen.

lokale Arbeitslosigkeit (und mithin der Bevölkerungsanteil kommunaler Transferempfänger) und je umfangreicher die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit⁸² einer Gemeinde ist.

Die Korrelationsanalyse ermittelt darüber hinaus einen verhältnismäßig starken Zusammenhang zwischen den Zuschussbedarfen in Einzelplan 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) und der raumstrukturellen Lage bzw. Funktion einer Gemeinde ($r = -0,41$): Die Nettoausgaben für die entsprechenden Leistungen korrespondieren deutlich mit dem Zentralitätsgrad der verbandsfreien Gemeinden. Ähnlich wie Einzelplan 3 (Wissenschaft, Forschung, Kultur) enthält auch dieser Leistungsbereich primär freiwillige, infrastrukturell aufwendige Aufgaben des gehobenen Bedarfs - Leistungen also, die vorwiegend von Orten höherer Zentralität bereitgestellt werden.⁸³ Vor diesem Hintergrund liegt der Verdacht nahe, dass hinter dem statistischen auch ein kausaler Zusammenhang zwischen beiden Variablen steht.

Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz kann die Annahme eines relativ deutlichen Ortsgrößeneffektes auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung grundsätzlich bestätigt werden. Die Erklärungskraft der Einwohnerzahl ist aber angesichts einer Varianzaufklärung von 19,5 Prozent ($R^2 = 0,195$) als vergleichsweise überschaubar einzustufen. Etwas stärker ist die Erklärungskraft der Einwohnerzahl auf die Höhe der kommunalen Kultur Ausgaben (Einzelplan 3). Für diesen Aufgabenbereich ergibt die Regressionsanalyse eine Varianzaufklärung von 27 Prozent ($R^2 = 0,270$). Im Gegensatz zur Verbandsgemeindeebene schlägt der Ortsgrößeneffekt nicht auf die Gesamtzuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt durch; der Grund hierfür liegt in der geringeren fiskalischen Bedeutung der unmittelbar größenabhängigen Einzelpläne 0 und 3, die im Jahr 2006 zusammen genommen etwa 29 Prozent der Gesamtzuschussbedarfe ausmachten.

Auch andere Strukturvariablen zeigen sich nur für einzelne Aufgabenbereiche erklärungskräftig, nicht aber für die gesamten Nettoausgaben im Verwaltungs-

82 Wie bereits in *Abschnitt 4.1* skizziert, korrespondiert die örtliche Wirtschaftskraft verhältnismäßig stark mit der kommunalen Sozialstruktur. Dies lässt sich auch für die im Rahmen dieser Analyse verwendeten Variablen „BIP des Landkreises“ und „kommunale Arbeitslosigkeit“ feststellen, für die - obgleich sie letztlich nur eine vergleichsweise grobe Annäherung an die dahinter stehenden theoretischen Dimensionen darstellen können - der Pearsonsche Korrelationskoeffizient den Wert $r = 0,42$ annimmt.

83 Der Zusammenhang zwischen den Variablen liest sich wie folgt: Die raumstrukturelle Lage ist durch die Distanz einer Gemeinde zum nächsten Mittelzentrum dargestellt. Da es sich bei 13 der 29 verbandsfreien Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte) um Mittelzentren handelt, für den die Variable „Erreichbarkeit des nächstgelegenen Mittelzentrums in Autofahrminuten“ den Wert Null annimmt, zeigt ein negativer Zusammenhang zwischen beiden Variablen an, dass die Nettoausgaben für den Einzelplan 5 in den Mittelzentren am höchsten sind und mit zunehmender Entfernung zum zentralen Ort (sprich: mit abnehmender Zentralität) sinken.

haushalt. Besonders umfassend ist die Varianzaufklärung in Einzelplan 4 (soziale Sicherung). Zwei Faktoren - die Höhe der örtlichen Arbeitslosigkeit ($\beta = 0,449$) sowie die kommunale Aufgabenorganisation i.S. des Personalausgabenanteils der gemeindlichen Auslagerungen ($\beta = 0,356$), erklären beinahe die Hälfte der Sozialausgabenstreuung ($R^2 = 0,489$). Für alle weiteren Aufgabenbereiche konnte das Modell keine signifikanten Ergebnisse ermitteln.

Tabelle 4: Verbandsfreie Gemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Einzelplanebene

Haupteffekt		Störeffekte					Gütekriterien		
Abhängige Variable	Unabhängige Variablen (Regressionskoeffizient β , dimensionslos)								
Zuschussbedarf	Einwohnerzahl	BIP je EW (Kreis)	Arbeitslosenquote	Einwohnerdichte	Erreichbarkeit Mittelzentrum	Anteil Auslagerungen	Gesamte Varianzaufklärung (korr R ²)	Keine (zu große) Multikollinearität	Signifikanz des Gesamtmodells*
Einzelplan 0	-0,519						0,195	ja	Ja
Einzelplan 1	-0,355						0,078	ja	Nein
Einzelplan 2		0,483					-0,022**	ja	Nein
Einzelplan 3	0,546						0,270	ja	Ja
Einzelplan 4			0,449			0,356	0,489	ja	Ja
Einzelplan 5							-0,104**	ja	Nein
Einzelplan 6			-0,523	0,445			0,020	ja	Nein
Einzelplan 7							0,035	ja	Nein
Summe 0 bis 7							-0,030**	ja	Nein

keine Angabe = keine signifikanten Effekte (Signifikanzniveau 10%); kursiv = nur eingeschränkt zu interpretieren

* VIF > 5

** negative Werte des korr. R² führen zur Verwerfung des Modells

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

- Analyse auf Basis vergleichbarer Haushaltsabschnitte -

Die Erklärungskraft der berücksichtigten Variablen verringert sich weiter, wenn die Analyse - wie schon im Rahmen der Verbandsgemeinden (Abschnitt 4.1) - auf qualitativ und quantitativ vergleichbare sowie fiskalisch hinreichend bedeutsame Haushaltsabschnitte beschränkt. Zwar werden die auf Einzelplan-Ebene ermittelten Zusammenhänge grundsätzlich bestätigt, doch die Erklärungskraft des Modells nimmt unter diesen Umständen weiter ab. Nur für zwei Abschnitte, für den Abschnitt 00 (Gemeindeorgane) sowie die so genannten weiteren sozialen Bereiche (Abschnitt 48), werden überhaupt signifikante Effekte nachgewiesen. Für die Zuschussbedarfe der Gemeindeorgane wird ein Einfluss der Ortsgröße festgestellt ($\beta = -0,591$). Die Varianzaufklärung beträgt 20,8 Prozent ($R^2 = 0,208$). Und die Höhe der Sozialausgaben (v.a. Hilfe für Arbeit suchende) wird sehr deutlich durch die Arbeitsmarktsituation vor Ort geprägt ($\beta = 0,687$). Wie schon auf der Verbandsgemeindeebene lassen sich auch im verbandsfreien Bereich beinahe zwei Drittel der Zuschussbedarfsstreuung über diese eine sozialstrukturelle Variable erklären (*vgl. Tab. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.*).

- Zwischenfazit zur Analyse der verbandsfreien Gemeinden -

Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) nachgewiesen werden. Doch insbesondere in den größeren Einheitsgemeinden wird dieser Effekt durch strukturelle Einflüsse auf die Ausgaben anderer Aufgabenbereiche - etwa durch den Einfluss der zentralörtlichen Bedeutung auf die Höhe der Kultur- und Verkehrsausgaben - überkompensiert. Diese strukturellen Sonderlasten haben zur Folge, dass kleine und große Gemeinden im verbandsfreien Bereich (auch unter Ausschluss der großen kreisangehörigen Städte) nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar sind; dies gilt speziell für Einheitsgemeinden unter bzw. über 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In den kleinen Einheitsgemeinden mit vergleichsweise geringen strukturellen Sonderlasten sind kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz von Einzelplan 0 zu vermeiden. Eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden ist vor diesem Hintergrund vertretbar. In den größeren verbandsfreien Gemeinden liegt hingegen eine andere Problemlage vor, da die Ausgabenintensität hier in deutlich stärkerem Maße durch strukturelle Sonderfaktoren (z.B. die zentralörtliche Überschussbedeutung für den umliegenden Raum) geprägt wird.

Tabelle 5:Verbandsfreie Gemeinden: Regressionsanalyse – Sozioökonomisch-raumstrukturelle Umfeldfaktoren und Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Einzelplanebene

Haupteffekt		Störeffekte					Gütekriterien		
Abhängige Variable	Unabhängige Variablen (Regressionskoeffizient β , dimensionslos)								
Zuschussbedarf	Einwohnerzahl	BIP je EW (Kreis)	Arbeitslosenquote	Einwohnerdichte	Erreichbarkeit Mittelzentrum	Anteil Auslagerungen	Gesamte Varianzaufklärung (korr R^2)	Keine (zu große) Multikollinearität	Signifikanz des Gesamtmodells*
00 Gemeindeorgane	-0,591						0,208	ja	Ja
02 Hauptverwaltung							<i>-0,134**</i>	ja	Nein
03 Finanzverwaltung							<i>0,088</i>	ja	Nein
11 Öffentliche Ordnung							<i>-0,001**</i>	ja	Nein
21 Grund-/Hauptsch.							<i>0,001</i>	ja	Nein
46 Einr.d.Jugendhilfe							<i>-0,138**</i>	ja	Nein
48 Weitere soz. Bereiche			0,687				0,641	ja	Ja
60 Bauverwaltung							<i>0,067</i>	ja	Nein
63 Gemeindestraßen			-0,520	0,526			0,030	ja	Nein
67 Straß.beleuch.rein.							<i>-0,115**</i>	ja	Nein

keine Angabe = keine signifikanten Effekte (Signifikanzniveau 10%); kursiv = nur eingeschränkt zu interpretieren

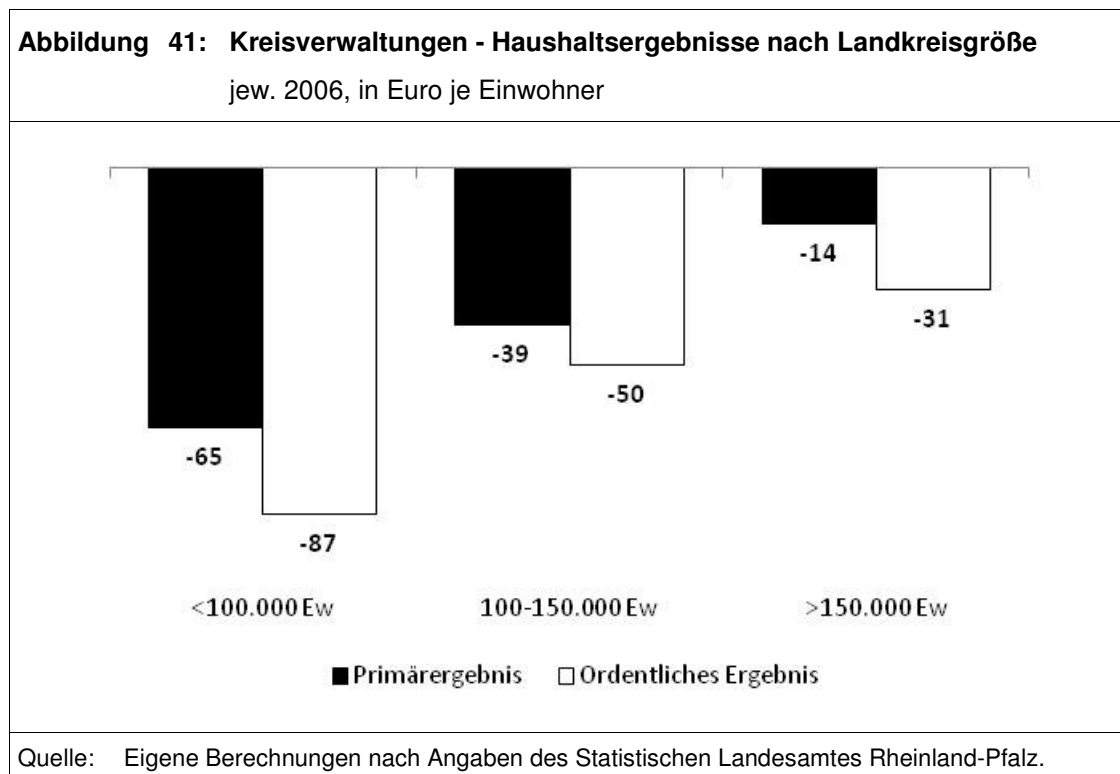
* VIF > 5

** negative Werte des korr. R^2 führen zur Verwerfung des Modells

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

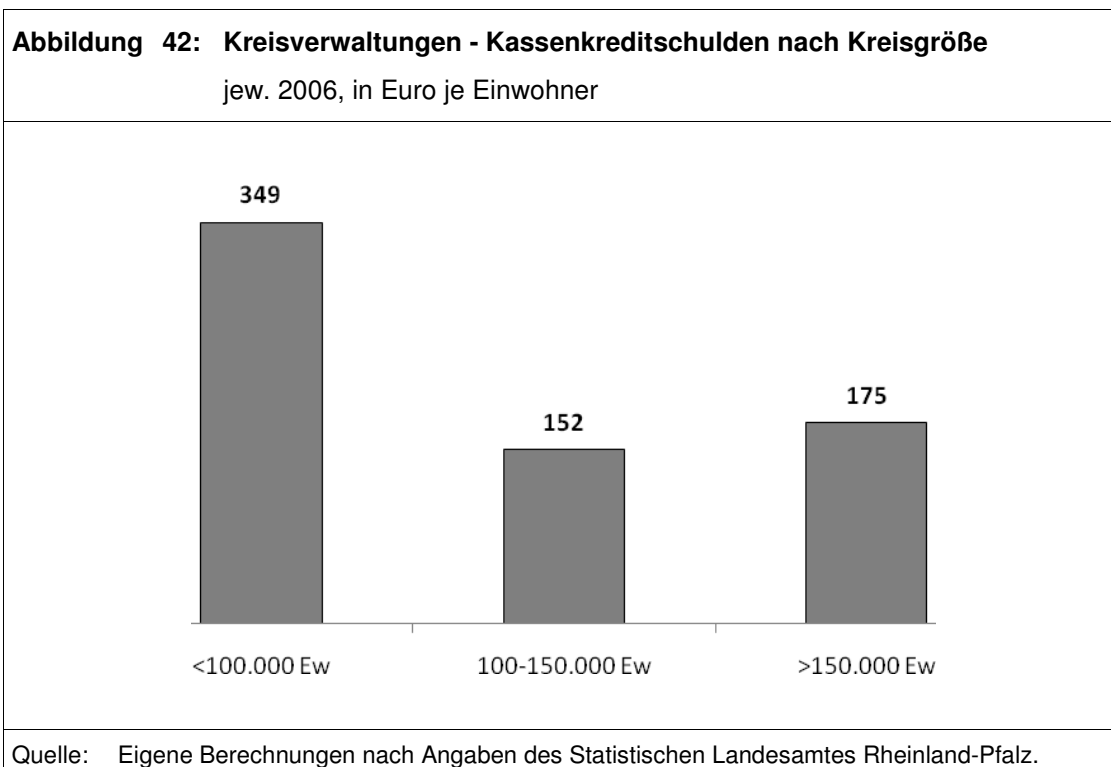
4.3 Exkurs: Die Kern-Umland-Problematik auf Landkreisebene

Die Frage nach der Tragfähigkeit der kommunalen Verwaltungs- und Gebietsstrukturen stellt sich in Rheinland-Pfalz jedoch nicht nur für die Ebene der Verbands- und verbandsfreien Gemeinden. Eine langfristige - auf einen Zeitraum von mindestens dreißig Jahren - ausgerichtete Reform sollte auch die Landkreise in ihre Überlegungen mit einbeziehen. Auch hier stellt sich die Frage, ob die gegenwärtigen Strukturen noch geeignet sind, den künftigen fiskalischen, ökonomischen und demografischen Anforderungen in adäquater Weise zu begegnen. In Anbetracht der im Folgenden dargestellten Untersuchungsergebnisse muss dies jedoch erheblich bezweifelt werden; dies gilt insbesondere für die Frage der fiskalischen Tragfähigkeit (vgl. Abb. 41).



Wie bei den Verbandsgemeinden zeigt sich, dass die Haushaltsergebnisse auch auf Landkreisebene sehr deutlich mit der Landkreisgröße korrespondieren. Mit vergleichsweise moderaten Defiziten von 14 Euro (Primärergebnis) bzw. 31 Euro je Einwohner (ordentliches Ergebnis) haben die einwohnerstarken Landkreise (mehr als 150.000 Bewohner) das Jahr 2006 deutlich besser abgeschlossen als die mittelgroßen

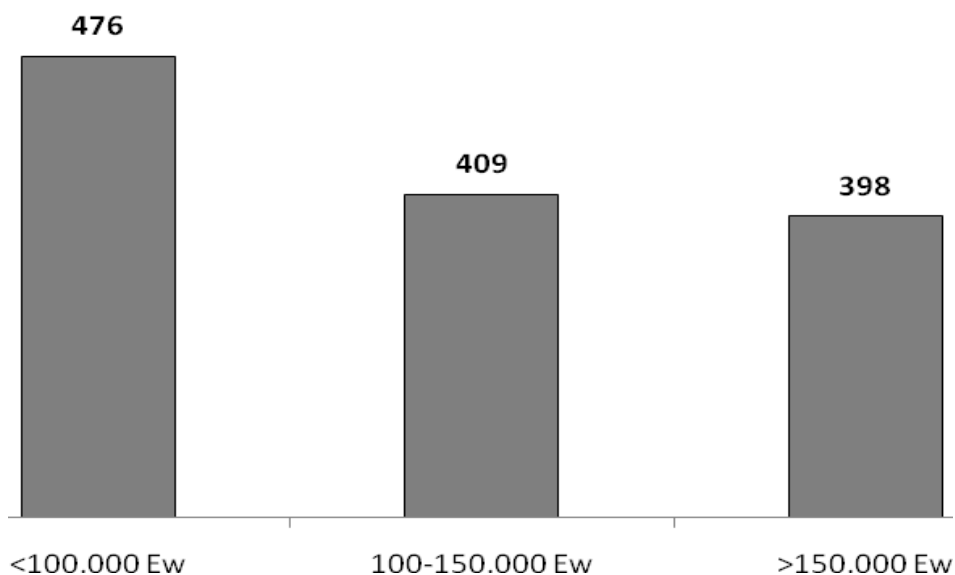
(100.000 bis 150.000 Einwohner) und kleinen Kreise (<100.000 Einwohner). Deren Ergebnisse lagen im laufenden Verwaltungsgeschäft im Mittel bei –39 Euro (mittelgroße Kreise) bzw. –65 Euro je Einwohner (kleine Kreise) und im ordentlichen Ergebnis bei –50 Euro (mittelgroße Kreise) bzw. –87 Euro je Einwohner (kleine Kreise). Dass dieses Bild keineswegs eine finanzwirtschaftliche Ausnahmesituation darstellt, macht der Blick auf das Kassenkreditniveau der Landkreise deutlich. Auch dieses korrespondiert insofern recht deutlich mit der Kreisgröße, als die Gruppe der kleinsten Kreise Ende 2006 mit durchschnittlich 349 Euro je Einwohner mehr als doppelt so hohe Liquiditätsschulden auswies wie die mittelgroßen (152 Euro je Ew.) und großen Landkreise (175 Euro je Ew.) Kassenkredite werden immer dann aufgenommen, wenn die laufenden Ausgaben nicht durch ordentliche Einnahmen gedeckt werden können. Sie stellen insofern die Summe der nicht ausgeglichenen Fehlbeträge aus Vorjahren dar und können entsprechend als näherungsweise Indikator für die Haushaltssituation in der jüngeren Vergangenheit gewertet werden (vgl. Abb. 42).



Bei der Suche nach möglichen Gründen für die Größenabhängigkeit der Haushaltsergebnisse stellen - wie schon im Rahmen der Verbandsge-

meindeuntersuchung - die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt einen ersten, durchaus aussagekräftigen Zugang dar. *Abbildung 43* macht deutlich, dass die Zuschussbedarfe auch auf Kreisebene recht deutlich mit der Bevölkerungsgröße korrespondieren. Wie bei den Verbandsgemeinden nehmen die Kosten der Aufgabenerfüllung auch hier mit steigender Einwohnerzahl sehr deutlich ab: Während Landkreise mit weniger als 100.000 Einwohnern im Jahr 2006 in den Einzelplänen 0 bis 7 durchschnittliche Zuschussbedarfe in Höhe von 476 Euro je Einwohner auswies, konnten die größeren Kreise ihre Aufgaben zu deutlich niedrigeren Kosten erbringen. Am geringsten fielen die Zuschussbedarfe in den Kreisen mit mehr als 150.000 Einwohnern aus. Hier lagen die Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0 bis 7 im Durchschnitt bei 398 Euro je Einwohner; in der mittleren Gruppe (Kreise mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 150.000 Einwohnern) betragen die Nettoaussgaben im Schnitt 409 Euro je Einwohner.

Abbildung 43: Landkreise - Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt nach Kreisgröße
 jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausg. in den Einzelplänen 0 bis 7, in Euro je Einwohner



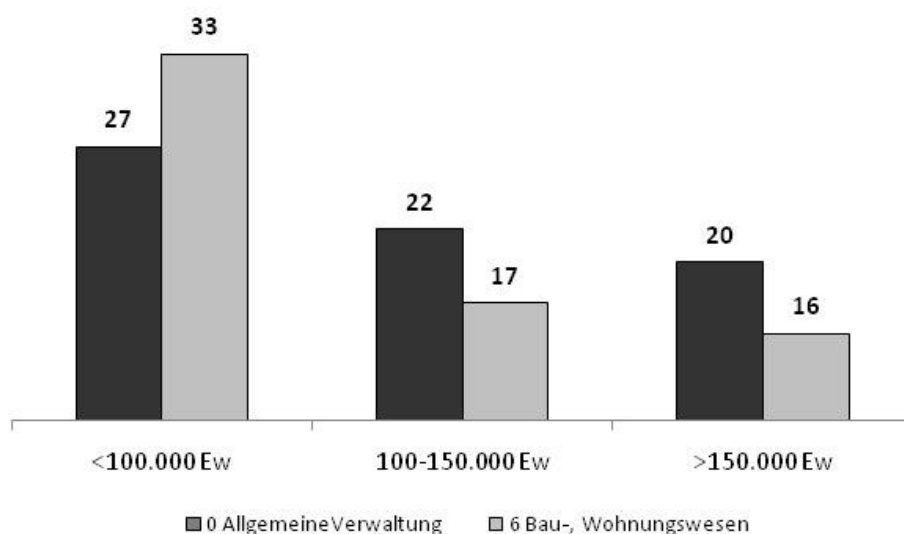
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Dieser negative Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsgröße einerseits und den Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt andererseits, lässt sich auch auf Kreisebene im Wesentlichen auf die Fixkos-

tendegression im Bereich der allgemeinen Verwaltung zurückführen. Kreise mit großer Bevölkerung können ihre Verwaltungsleistungen in der Tendenz zu geringen „Stückkosten“ erbringen als kleine, da sie die Aufwendungen, die mit dem Betrieb eines Verwaltungsapparates fast unweigerlich anfallen (insbesondere Sachaufwand und Personalkosten), auf eine größere Anzahl von Einwohnern verteilen können. Dieser Größeneffekt spiegelt sich in der Höhe der Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 wider, die mit zunehmender Kreisgröße deutlich von 27 Euro (Kreise unter 100.000 Ew.) über 22 Euro (Kreise mit 100.000 bis 150.000 Ew.) bis 20 Euro je Einwohner (>150.000 Ew.) zurückgehen (vgl. Abb. 44).

Abbildung 44: Kreisverwaltungen - Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 (Allg. Verwaltung) und 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) nach Kreisgröße

Saldo v. Einn. u. Ausg. in den Einzelplänen 0 u. 6, jew. 2006, in Euro je Einwohner



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

Der degressive Kostenverlauf in anderen Aufgabenbereichen - etwa der Zuschussbedarf in Einzelplan 6 (Bauverwaltung, Wohnungswesen, Verkehr)⁸⁴ - ist hingegen nur scheinbar auf einen Ortsgrößeneffekt zurück-

⁸⁴ Gleiches lässt sich auf Ebene der Landkreise auch für die Einzelpläne 2 und 4 erkennen; hier gehen die Zuschussbedarfe nach Größenklassen der Landkreise von durchschnittlich 86 Euro auf 69 Euro je Einwohner (Einzelplan 2) bzw. von 308 Euro auf 285 Euro je Einwohner - d.h. um etwa 7 Prozent - im Einzelplan 4 zurück.

zuführen. Dieser ist vielmehr das Resultat eines intervenierenden Einflusses struktureller Variablen, die selbst mit der Kreisgröße korrelieren. Speziell die raumstrukturelle Situation kann in diesem Zusammenhang genannt werden. Die Gruppe der Kreise mit weniger als 100.000 Einwohnern unterscheidet sich auch in siedlungs- und raumstruktureller Hinsicht recht deutlich von den einwohnerstärkeren Landkreisen, wie die nachfolgende *Abbildung* deutlich macht. Die sechs Kreise mit weniger als 100.000 Einwohnern sind nicht nur deutlich bevölkerungsschwächer, sondern mit durchschnittlich 97 Einwohnern pro km² auch wesentlich dünner besiedelt als die einwohnerstärkeren Landkreise; in denen im Mittel mehr als 200 Einwohner auf einem km² leben (201 bzw. 257). Erstere umfassen mithin primär ländliche Gebiete, während die großen Kreise - zumindest der Tendenz nach - deutlich urbaner geprägt sind. Überdies liegen die einwohnerschwachen Landkreise wesentlich abgelegener als die Kreise mit mehr als 100.000 Einwohnern. Eine Fahrt in das nächstgelegene Oberzentrum dauert von hier aus durchschnittlich 47 Minuten und damit deutlich länger als aus den größeren Kreisen, die jeweils in 31 Fahrminuten Entfernung zum nächsten Zentrum liegen.

Abbildung 45: Kreisverwaltungen – Ausgewählte Strukturvariablen nach Kreisgröße							
Landkreise nach Einwohnerzahl	Ø Einwohnerzahl 2006	Ø Einwohnerzahl 2020	Ø Einwohner-entw. 2006-2020	Ø Einwohner-dichte 2006	Ø Distanz z. Oberzentrum in Fahrmin.	Ø Arbeitslosigkeit 2007 in %	Ø BIP 2006 in 1000 € je Ew.
<100.000 Ew	77.807	72.998	-6	97	47	5	20
100-150.000 Ew	123.901	120.292	-3	201	31	4	18
>150.000 Ew	191.928	189.827	-1	257	31	5	22

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

Es sind vor allem diese siedlungs- und raumstrukturellen Besonderheiten, die sich in den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 6 und 2 widerspiegeln. Mit zunehmender räumlicher Abgeschlossenheit steigen zum einen die Kosten der Raumüberwindung (insbesondere die Kosten der Verkehrsinfrastruktur, d.h. Kreisstraßen, Förderung des ÖPNV etc.). Darüber hinaus sind diese Kreise aufgrund ihrer räumlichen Randlage dazu gezwungen, die örtlich vorhandenen Bedarfe nach höherwertigen, zentralörtlichen Dienstleistungen - etwa nach weiterführenden Bil-

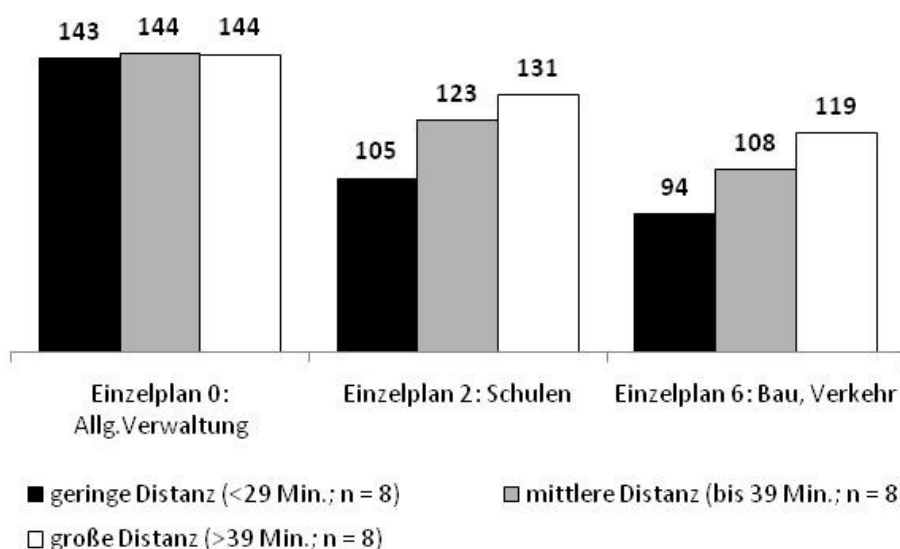
dungseinrichtungen - in einem stärkeren Maße selbst bereitzustellen, während Kreise, die in unmittelbarer Nachbarschaft zu einer Metropole liegen, durchaus die Möglichkeit haben, das Infrastrukturangebot dieses Zentrums mit zu nutzen.

Die fiskalische Inzidenz und Relevanz der raumstrukturellen Lage in Rheinland-Pfalz lässt sich an der folgenden *Abbildung 46* ablesen, in der die Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0, 2 und 6 auf Gesamtkreisebene⁸⁵ entsprechend der raumstrukturellen Situation des Kreises dargestellt sind. Während sich im Einzelplan 0 (Allg. Verwaltung) erwartungsgemäß kein Raumstruktureffekt widerspiegelt - unabhängig von der räumlichen Lage des Gesamtkreises liegen die durchschnittlichen Zuschussbedarfe des Einzelplan 0 bei 143 bzw. 144 Euro je Einwohner -, tritt dieser in den Aufgabenbereichen „Schule“ (Einzelplan 2) sowie „Bauverwaltung, Wohnungswesen, Verkehr“ (Einzelplan 6) umso deutlicher zutage. Hier variieren die Kosten je nach räumlicher Lage sehr stark (jew. 25 %). Der zuvor bereits skizzierte Einfluss auf die Infrastrukturkosten im Schul- und Verkehrsbereich wird dabei eindrucksvoll bestätigt: Je abgeschiedener die räumliche Lage des Kreises, desto höher sind seine Ausgaben in den entsprechenden Aufgabenbereichen.

85 Unter dem Begriff des Gesamtkreises werden die Verwaltungen eines Landkreises sowie die zu diesem gehörenden kreisangehörigen Gemeinden (Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden) zu einer Gesamtgröße zusammengefasst.

Abbildung 46: Gesamtkreisebene – Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 (Allg. Verwaltung), 2 (Schulen) und 6 (Bau und Verkehr), sortiert nach Lage im Raum (Distanz zum nächsten Oberzentrum)

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausg. in den Einzelplänen, in Euro je Einwohner, Distanz in Autofahrminuten

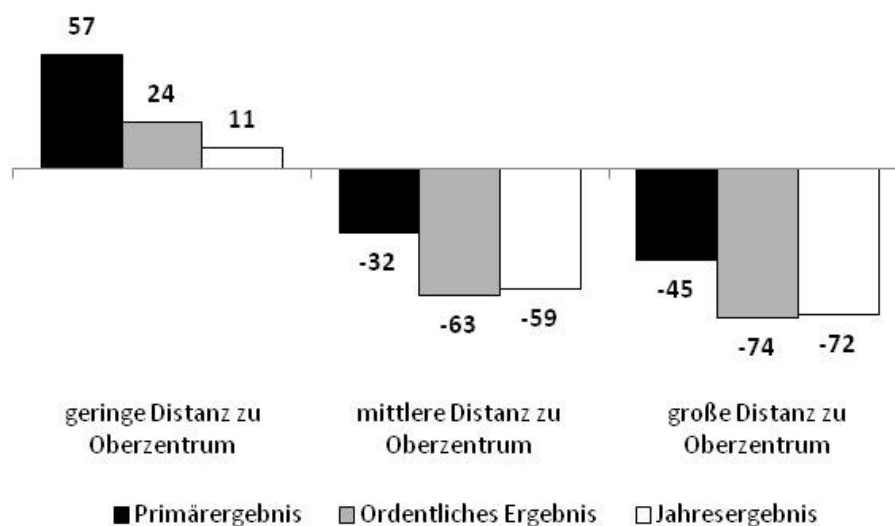


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Diese raumstrukturell bedingten Ausgaben- bzw. Kostenunterschiede schlagen sich letzten Endes auch sehr deutlich auf die Haushaltsergebnisse der Gesamtkreise nieder. Die Unterschiede könnten dabei größer kaum sein: Während die Gruppe der in Zentrumsnähe liegenden Gemeinden in 2006 schwarze Zahlen geschrieben hat, verschlechtern sich die Ergebnisse mit zunehmender Distanz zur Metropole. Der Primärüberschuss von 57 Euro je Einwohner in den zentrumsnahen Kommunen korrespondiert mit einem Defizit von 45 Euro je Einwohner in den Gesamtkreisen mit der größten räumlichen Abgeschlossenheit. Gleiches gilt für ordentliches Ergebnis und Jahresergebnis in 2006. Auch hier sind große finanzwirtschaftliche Disparitäten erkennbar, die (zumindest) zu einem Teil auf die raumstrukturellen Unterschiede zurückgeführt werden können (vgl. Abb. 48).

Abbildung 48: Gesamtkreisebene – Haushaltsergebnisse nach Lage im Raum

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausg. im EP 0, in Euro je Einwohner



Geringe Distanz = <29 Fahrminuten

Mittlere Distanz = 29 bis 39 Fahrminuten

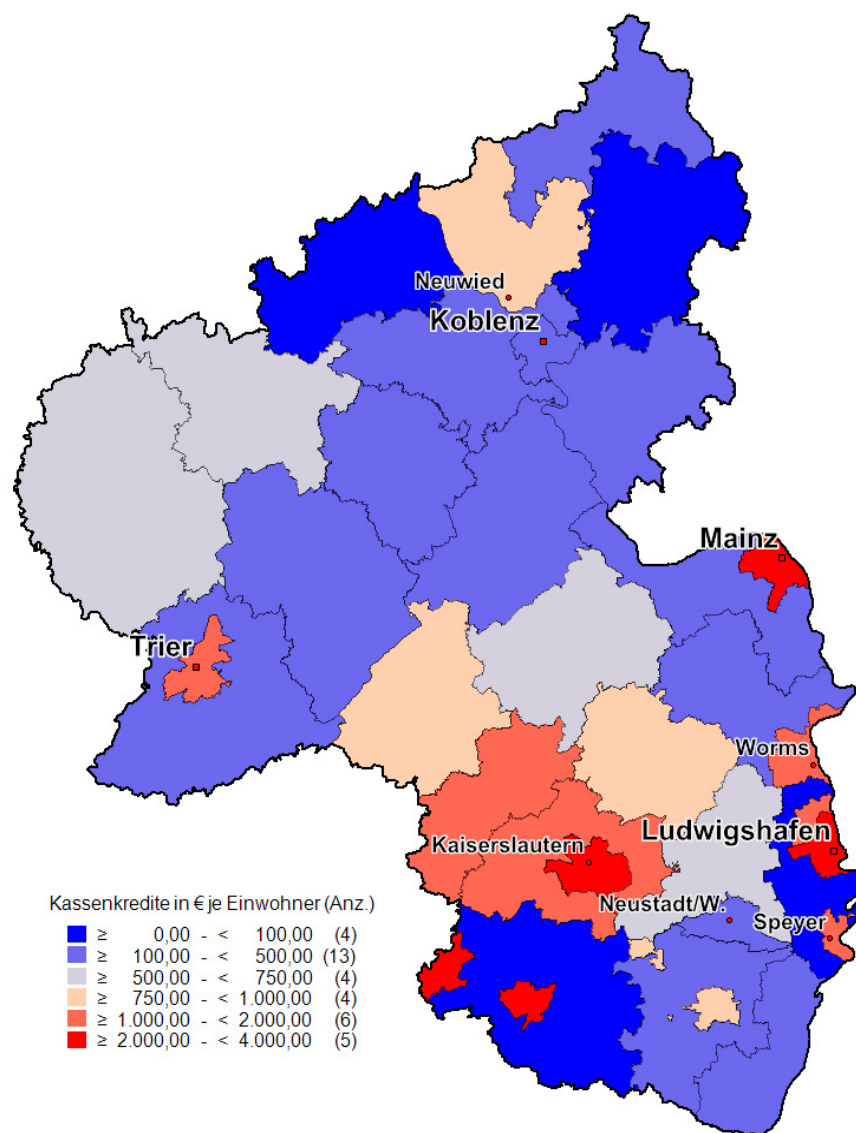
Große Distanz = > 39 Fahrminuten

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

Sofern diese Defizite nicht durch den Abbau finanzieller Rücklagen bzw. durch die Veräußerung kommunalen Vermögens abgedeckt werden können, müssen sie durch die Aufnahme neuer Kassenkredite ausgeglichen werden. Die enormen finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen Kern und Umland⁸⁶ spiegeln sich dementsprechend auch in der Höhe der Kassenkreditbelastung wider, wie die nachfolgende Karte erkennen lässt. Hier ist die Höhe der Liquiditätsschulden auf Kreisebene (Landkreise und kreisfreie Städte) räumlich abgebildet. Die großen farblichen Kontraste, insbesondere im südlichen Landesteil - in Rhein- und Südwestpfalz -, führen die fiskalischen Folgen der skizzierten Kern-Umland-Problematik deutlich vor Augen: Während die Kernstädte (u.a. Ludwigshafen, Pirmasens, Zweibrücken, Kaiserslautern, Mainz, Trier) mit umfassenden finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hat, die sich in hohen Kassenkreditschulden manifestieren, stellt sich die Haushaltslage in den angrenzenden Landkreisen deutlich entspannter dar (vgl. Abb. 47).

⁸⁶ Neben den dargestellten unmittelbar mit der zentralörtlichen Funktion zusammenhängenden Bedarfen - die sich primär in den Einzelplänen 2 (Schulen), 3 (Kultur), 5 (Gesundheit/Sport) und 6 (Verkehr) niederschlagen -, korrespondieren diese raumstrukturellen Unterschiede auch mit der Höhe der sozialen Leistungen. Auch diese tragen zu einer Verschärfung der finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen Kern und Umland bei.

Abbildung 47: Kassenkreditschulden nach Landkreisen und kreisfreien Städten
 jew. 2007, in Euro je Einwohner



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

- Interpretation der Ergebnisse und Implikationen -

Die vorangegangenen Darstellungen machen deutlich, dass zentralitätsbedingte Sonderlasten in Rheinland-Pfalz zum Teil nur in unzureichendem Maße ausgeglichen werden. Das skizzierte Problem und seine fiskalische Relevanz ist vor allem dort offenkundig, wo ein Landkreis nicht nur in der Nähe eines Ortes mit hoher Zentralität liegt, sondern diesen mit seinem Kreisgebiet vollständig umschließt. Dieser Sonderfall

lässt sich in Rheinland-Pfalz gleich dreimal vorfinden; er betrifft den Rhein-Pfalz-Kreis, der das Oberzentrum Ludwigshafen und das Mittelzentrum Speyer umschließt, den Kreis Kaiserslautern und schließlich den Kreis Südwestpfalz, der die Städte Pirmasens und Zweibrücken umgibt. Diese Besonderheiten stellen gewissermaßen einen raumstrukturellen Extremfall dar, da sich die Kernstadt - und mithin auch ihr zentralörtliches Dienstleistungs- und Infrastrukturanangebot - von besonders vielen Orten des Kreises gut erreichen lässt. Aufgrund des Gebietszuschchnitts werden die zentralitätsbedingt anfallenden Ausgabenlasten jedoch nicht verursachergerecht zwischen Kern und Umland ausgeglichen. Stattdessen bietet sich einem raumstrukturell günstig gelegenen Landkreis die Option, zulasten des Zentrums auf die Bereitstellung kostenintensiver Infrastrukturleistungen zu verzichten - die Gefahr einer Unterversorgung der eigenen Bevölkerung besteht unter diesen raumstrukturellen Bedingungen schließlich nicht, da diese das zentralörtliche Angebot mitzubeneutzen kann.

Eine Kompensation der Zentralitätslasten kann unter diesen Umständen allenfalls über den kommunalen Finanzausgleich (Einführung oder Höhergewichtung eines Zentralitätsansatzes bei der Ausgabenbedarfsermittlung) oder durch einen auf freiwilliger Basis erfolgenden Lastenausgleich zwischen Zentrum und Peripherie erfolgen. Aus finanz- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive stellen beide Verfahren jedoch allenfalls suboptimale Lösungen dar; sowohl die Erfassung als auch die Kompensation ist unter diesen Umständen bestenfalls näherungsweise möglich und sie setzt die Entwicklung und Nutzung geeigneter Bedarfsindikatoren voraus. Die Erfahrungen mit anderen Systemen der Bedarfserfassung (speziell im Rahmen des kommunaler Finanzausgleichs) haben gezeigt, mit welcher großen theoretischen und administrativen Schwierigkeiten dieses Ansinnen verbunden ist. Selbst wenn es den beteiligten Gebietskörperschaften gelänge, eine Kompensationslösung auszuhandeln, bestünde das ernstzunehmende Risiko, dass diese spätestens bei der nächsten Haushaltskrise wieder zur Disposition stünde. Wesentlich zweckmäßiger erscheint demgegenüber eine Lösung, die das Problem an der Wurzel - dem administrativen Auseinanderfallen des funktionalen Verflechtungsraumes aus Kern und Umland - packt. Die Kompensation zentralitätsbedingter Sonderlasten ist überall dort unproblematisch, wo der kommunale Gebietszuschchnitt auf siedlungs-

strukturelle Verflechtungsbereiche Rücksicht nimmt. In der Praxis bedeutet dies, dass das Zentrum und der von diesem mitversorgte Raum möglichst eine administrative Einheit bilden sollten. Nutzen und Kosten würden in diesem Fall nicht in unterschiedlichen, sondern in einer einzigen Gemeinde anfallen; es käme zu einem automatischen fiskalischen Ausgleich im Raum.

5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlung

5.1 Thematische Einbindung und Fragestellung

I. Nachdem die letzte Kommunalreform nunmehr 30 Jahre zurück liegt, stehen das Land Rheinland-Pfalz und seine Kommunen vor der Aufgabe, auf die geänderten Rahmenbedingungen zu reagieren und die Weichen für eine zukunftsfähige Kommunalstruktur der nächsten Jahrzehnte zu stellen. Das Land Rheinland-Pfalz weist derzeit bei einer Bevölkerungszahl von 4,02 Mio. und insgesamt 2493 Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreien Städten und Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten die im gesamtdeutschen Vergleich geringste durchschnittliche Ortsgröße auf. Die Kernfrage besteht darin, wie ein Bundesland bei einer eher kleinen Bevölkerungszahl und einer außerordentlich großen Zahl von Gemeinden eine bürgernahe, aber auch fiskalisch dauerhaft tragfähige Gebietsstruktur sichern kann. Angesichts der mit dem demografischen Wandel zu erwartenden Schrumpfungstendenzen und der sich weiter verengenden finanziellen Spielräume des Staates nimmt der Handlungsdruck deutlich zu.

II. Aufgabe des vorliegenden Gutachtens ist es, die im Gesetzentwurf des ersten und zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform von der Landesregierung vorgesehenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtung und –intensität zu beurteilen. Im Fokus der Analyse stehen die Kosten der Leistungserbringung in den 163 Verbandsgemeinden und 36 verbandsfreien Städten und Gemeinden. Als zentrale Fragestellungen waren auf Grundlage der kommunalen Finanzstatistik zu klären:

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

5.2 Theoretische und methodische Vorgehensweise

III. In der verwaltungsökonomischen Literatur hat die Ortsgröße eine hohe Bedeutung. Analog zur Privatwirtschaft wird auch im Hinblick auf zentrale Bereiche der kommunalen Verwaltung von der Existenz so genannter „Produktionsgrößenvorteile“ ausgegangen. Als wesentliche Vorteile können Spezialisierungsvorteile bzw. Lerneffekte (Vorteile von Arbeitsteilung und Professionalisierung), Fixkostendegression (Verteilung der Fixkosten auf größeren Output) sowie Mechanisierung bzw. Automatisierung (Nutzung nicht menschlicher Arbeitskraft) genannt werden. Diese Zusammenhänge verlaufen jedoch keineswegs linear. Im Gegenzug besteht mit wachsender Ortsgröße die Gefahr einer zunehmend bürgerfernen Aufgabenerfüllung, die den Präferenzen der lokalen Bevölkerung nicht mehr gerecht wird. Schließlich wird der Einfluss der Ortsgröße von zahlreichen intervenierenden Faktoren überlagert, insbesondere von sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch von den individuellen Verhältnissen vor Ort. Eingebettet in diese komplexen Zusammenhänge wird die fiskalische Tragfähigkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung im Rahmen des vorliegenden Gutachtens durch eine Analyse der größenklassenspezifischen Ausgabentätigkeit beurteilt. Angesichts der starken rechtlichen Normierung kommunaler Aufgaben und des hohen fiskalischen Problemdrucks in zahlreichen rheinland-pfälzischen Gemeinden ist diese Fokussierung gerechtfertigt.

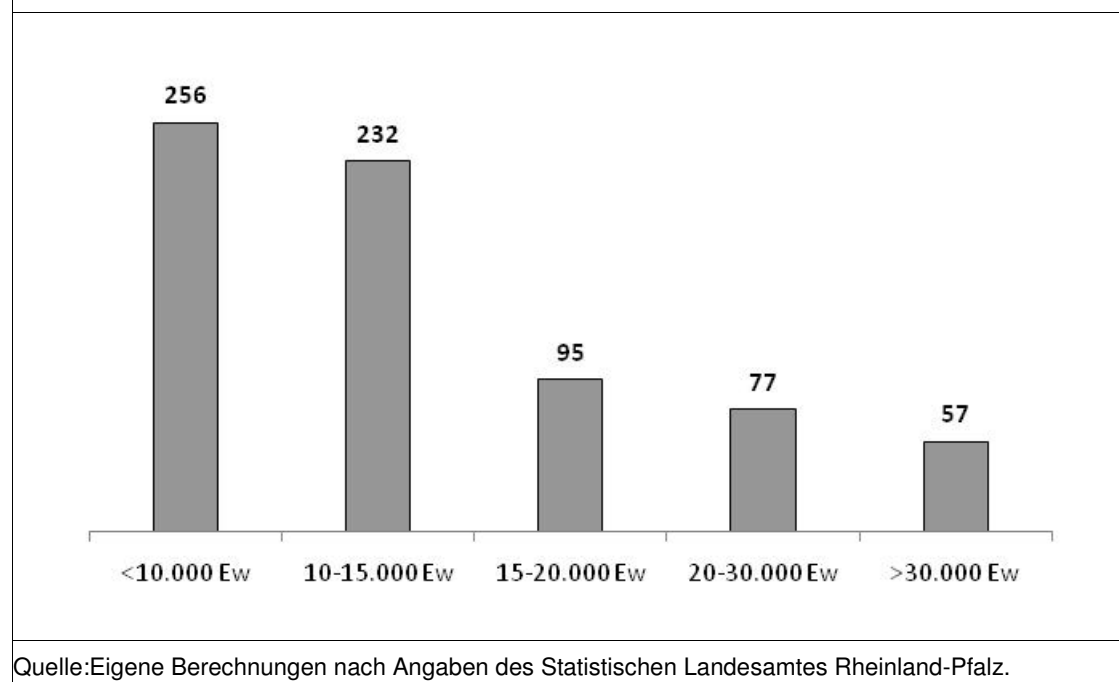
IV. In methodischer Hinsicht wurden die dominierenden Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge im Bereich der ausgabenmäßige Effizienz mittels eines dreistufigen Verfahrens - bestehend aus Mittelwertvergleichen, Regressions- sowie Varianzanalysen - untersucht. Besondere Herausforderungen bestehen zum einen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

5.3 Ausgewählte Untersuchungsergebnisse

V. Die Untersuchung der Verbandsgemeinden hat gravierende ortsgrößen-spezifische Disparitäten innerhalb dieser Ebene zutage gefördert. In fiskalischer Hinsicht stehen kleine Gemeinden im Durchschnitt deutlich schlechter da als einwohnerstarke Verbandsgemeinden. Dies spiegelt sich zum einen in

ihren überwiegend negativen Haushaltsergebnissen und darüber hinaus auch in der Höhe ihrer Kassenkreditverbindlichkeiten wider. Beide Indikatoren korrespondieren sehr deutlich mit der Gemeindegröße (vgl. Abb. 48).

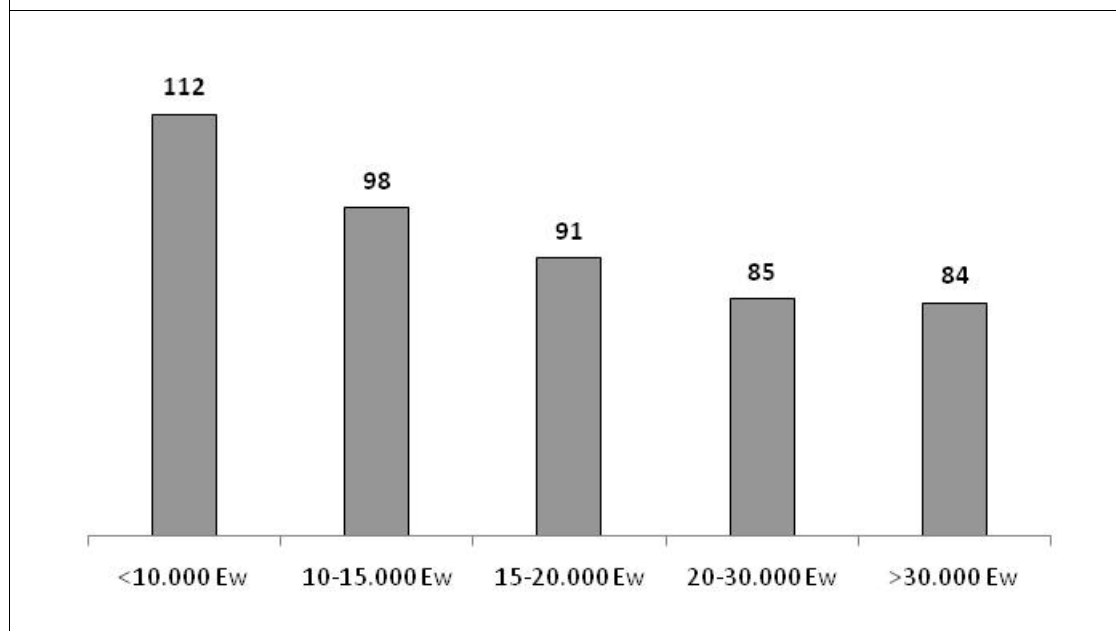
Abbildung 48: Verbandsgemeinden: Kassenkreditschulden nach Gemeindegröße
jew. 2006, in Euro je Einwohner



VI. Die skizzierten fiskalischen Unterschiede gehen ganz wesentlich auf ortsgrößenbedingte Kostendifferenzen zurück. Besonders deutlich sind diese im Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0). In der Gruppe der Verbandsgemeinden unter 10.000 Einwohnern liegen die Nettoausgaben (d.h. die Ausgaben für den Verwaltungsapparat abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen, etwa Gebühren für erbrachte Verwaltungsleistungen) für diesen Aufgabenbereich etwa ein Drittel über denen der großen Verbandsgemeinden (112 €/Ew. gegenüber 84 €/Ew.). Da die allgemeine Verwaltung auf der Verbandsgemeindeebene den mit Abstand bedeutsamsten Ausgabenposten darstellt, schlagen diese größenspezifische Unterschiede auch auf die kommunalen Gesamtkosten durch - und spiegeln sich schließlich im fiskalischen Abschneiden der Gemeinden wider (vgl. Abb. 49).

Abbildung 49: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) sortiert nach Gemeindegröße

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



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

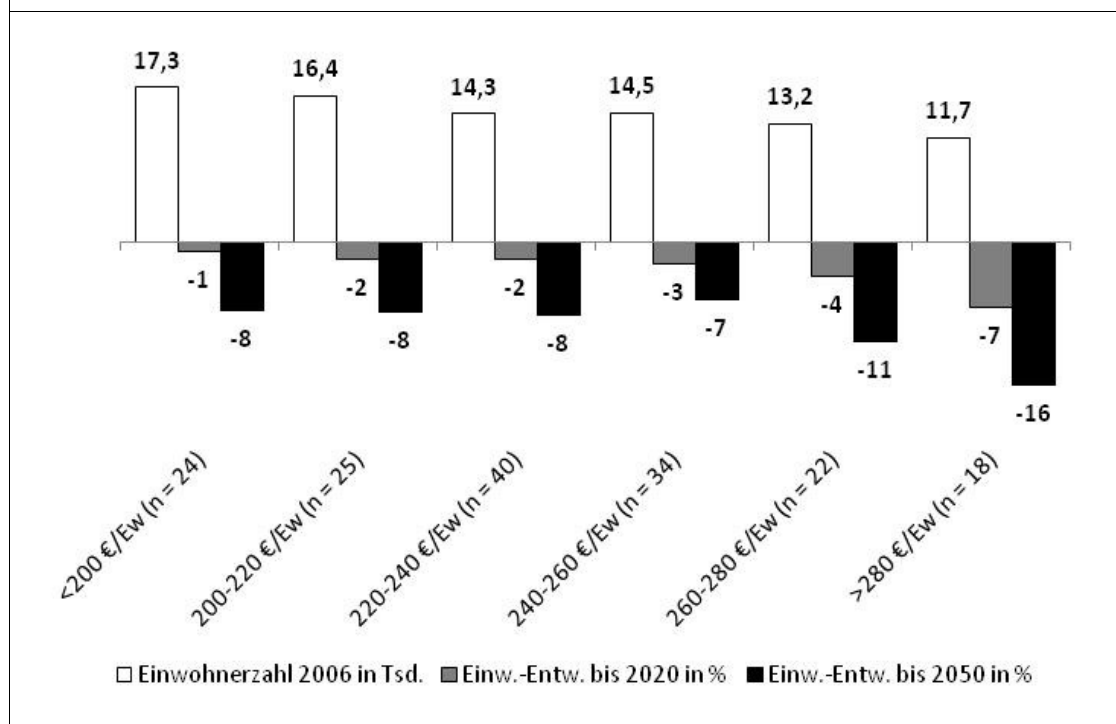
VII. Im Rahmen von multivariaten Regressionsanalysen konnte gezeigt werden, dass dieser treppenförmige Kostenverlauf auf der Verbandsgemeindeebene auch kausal auf den Einfluss der Ortsgröße zurückgeht, und nicht etwa das Resultat einer Scheinkorrelation mit strukturellen Variablen - etwa der Sozialstruktur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

VIII. Es gibt somit deutliche Hinweise, dass auf der Verbandsgemeindeebene größere Einheiten angestrebt werden sollten. Speziell am unteren Ende der Ortsgrößenskala lässt sich bereits gegenwärtig eine erhebliche Problemlage erkennen, deren Folgen jedoch erst in der Zukunft vollständig auf die Haushaltssituation durchschlagen werden. *Abbildung 50* macht deutlich, dass auf der Verbandsgemeindeebene weit überdurchschnittliche Kosten der Leistungserbringung mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Gemeindegröße und einer ausgesprochen negativen Bevölkerungsentwicklung korrespondie-

ren. Diese Konstellation „klein, teuer, schrumpfend“ ist insofern problematisch, als sie für die Zukunft eine deutliche Zunahme des fiskalischen Problemdrucks erwarten lässt.

Abbildung 50: Verbandsgemeinden: Einwohnerzahl und –entwicklung nach Höhe der Gesamtzuschussbedarfe (Einzelpläne 0 bis 7) sortiert

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



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

IX. Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) nachgewiesen werden. Doch insbesondere in den größeren Einheitsgemeinden wird dieser Effekt durch strukturelle Einflüsse auf die Ausgaben anderer Aufgabenbereiche - etwa durch den Einfluss der zentralörtlichen Bedeutung auf die Höhe der Kultur- und Verkehrsausgaben - überkompensiert. Diese strukturellen Sonderlasten haben zur Folge, dass kleine und große Gemeinden im verbandsfreien Bereich (auch unter Ausschluss der großen kreisangehörigen Städte) nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar sind; dies gilt speziell für Einheitsgemeinden unter bzw. über 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In den kleinen Einheitsgemeinden mit vergleichsweise geringen strukturellen Sonderlasten sind kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz von Einzelplan 0 zu vermeiden. Eine Regelmindestgröße von

10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden ist vor diesem Hintergrund vertretbar. In den größeren verbandsfreien Gemeinden liegt hingegen eine andere Problemlage vor, da die Ausgabenintensität hier in deutlich stärkerem Maße durch strukturelle Sonderfaktoren (z.B. die zentralörtliche Überschussbedeutung für den umliegenden Raum) geprägt wird.

X. Die Frage nach der konkreten Höhe einer künftigen Mindestortsgröße wurde mit Hilfe einer Varianzanalyse untersucht. Im Verbandsgemeindebereich ergeben sich demnach zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen. Die erste liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite ergibt sich bei einer Trennung bei etwa 13.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Angesichts des zu erwartenden gravierenden Bevölkerungsrückgangs - speziell in den kleineren Verbandsgemeinden - werden jedoch in absehbarer Zeit zahlreiche Kommunen unter diese Schwellenwerte rutschen, auch wenn ihre Einwohnerzahl gegenwärtig noch deutlich über dieser Grenze liegen sollte. Nimmt man hinzu, dass diese Schwellenwerte auf der Grundlage von Ist-Ausgaben und nicht von betriebswirtschaftlich optimierten Schwellenwerten beruhen, so sollten für Verbandsgemeinden politisch Schwellenwerte zwischen 13.000 und 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in Erwägung gezogen werden. Nur dann lässt sich auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen. Für die verbandsfreien Gemeinden lässt sich ein derartig gesicherter Schwellenwert nicht ermitteln, in der Tendenz wird aber eine Mindestgröße von 10.000 Einwohnern als vertretbar eingestuft.

5.4 Handlungsempfehlungen

XI. Mit einer Neugestaltung der kommunalen Gebietsstruktur in Rheinland-Pfalz durch eine Anhebung der Mindestgröße für Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden allein ist es jedoch kommunal- und finanzpolitisch nicht getan. Diese Maßnahmen sind von weiteren Reformschritten zu flankieren:

- Eine umfassende Kommunal- und Verwaltungsreform kann nicht auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden beschränkt bleiben. Auch auf der Kreisebene besteht mittlerweile ein erheblicher Reformbedarf. Wie im Verbandsgemeindebereich wirkt auch hier ein starker Ortsgrößeneffekt auf die fiskalische Situation. In einigen Regionen - z.B. im Umland von Ludwigshafen und Pirmasens - werden die finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten überdies durch eine ausge-

prägte Kern-Umland-Problematik verschärft. Hier nimmt der Gebietszuschnitt bislang auf bestehende zentralörtliche Verflechtungsbereiche nicht in hinreichendem Maße Rücksicht.

- Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber eine durchgreifende Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Angriff nehmen. Insbesondere im Hinblick auf den Ausgleich sozialer und zentralitätsbedingter Lasten hat sich das System bislang als vollkommen unzureichend erwiesen.
- Auch freiwillige Maßnahmen (z.B. interkommunale Kooperationen, freiwillige Fusionen) können als flankierende Maßnahmen einer kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform durchaus sinnvoll sein. Allerdings zeigen die Erfahrungen in anderen Ländern, dass Instrumente, die ausschließlich auf Freiwilligkeit setzen, in der Regel keine vollwertige Alternative zu einer ganzheitlichen Strukturreform darstellen.
- Eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorausgesetzt, ist auch eine konsequente Beaufsichtigung des kommunalen Haushaltsverhaltens für die dauerhafte Sicherstellung ihrer finanziellen Handlungs- und Tragfähigkeit unverzichtbar. Auch dieser Bereich bietet gegenwärtig noch erhebliches Optimierungspotenzial.

Und schließlich könnte die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns durch die Bereitstellung eines technisch-administrativen Beratungsangebotes für die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden gesichert bzw. verbessert werden.

C. Auswertung der Interviewergebnisse zur geplanten Gebietsreform der Landesregierung

1. Einleitung

Im September 2009 hat die Landesregierung zwei Gesetzentwürfe zur Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR) in Rheinland-Pfalz vorgelegt. Der Entwurf des Ersten Landesgesetzes zur KVR besteht im Wesentlichen aus vier thematischen Schwerpunkten. Der Hauptteil der gesetzlichen Regelungen im 1. KVR-GE bezieht sich auf die Vorbereitung und Umsetzung einer Gebietsreform auf Ebene der Verbandsgemeinden, mit dem Ziel, die Gebietsstrukturen in Rheinland-Pfalz zu optimieren (1). Weitere Schwerpunkte sind die Verbesserung der Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung durch Absenkung der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (2), die Verbesserung der Möglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit (3) sowie die Schaffung von Erprobungsmöglichkeiten für innovative Ansätze durch die Einführung einer Experimentierklausel (4).

2. Methodische Vorgehensweise

Im Rahmen der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung soll überprüft werden, inwieweit die Landesregierung die im Gesetzentwurf formulierten Ziele voraussichtlich erreichen wird und mit welchen Auswirkungen bei der Umsetzung der Maßnahmen zu rechnen ist. Da der Auftrag des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer darin bestand, insbesondere die qualitative Dimension des Zielerreichungsgrads und der Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur Gebietsreform zu erfassen, wurde ein Untersuchungsdesign entwickelt, das sich an den Maßstäben der qualitativen empirischen Sozialforschung orientiert. Zunächst werden die Adressaten der o.g. gesetzlichen Regelungen für die Gebietsreform identifiziert. Grundsätzlich richtet sich der 1. KVR-GE an die 199 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden⁸⁷. Gemäß der im Gesetzentwurf festgelegten Fusionskriterien und der vorab vom Ministerium des Innern und für Sport veröffentlichten Liste von Kommunen mit vordringlichem Gebietsänderungsbedarf werden insgesamt fünf Gruppen unterschieden:

⁸⁷ Insgesamt gibt es in Rheinland-Pfalz 163 Verbandsgemeinden, 28 verbandsfreie Gemeinden und acht große kreisangehörige Städte. Hinzu kommen noch 24 Landkreise und 12 kreisfreie Städte sowie 2257 Ortsgemeinden.

(1) 1er-Kommunen (unter 10.000 Einwohnern)

- *1a-Kommunen* (stehen auf der vom Ministerium des Innern und für Sport vorab veröffentlichten Vordringlichkeitsliste)
- *1b-Kommunen* (stehen nicht auf der vom Ministerium des Innern und für Sport (ISM) vorab veröffentlichten Vordringlichkeitsliste)

(2) 2er-Kommunen (Verbandsgemeinden zwischen 10.000 und 12.000 Einwohnern)

- *2a-Kommunen* (kleiner als 100 qkm und/oder höchstens 15 Ortsgemeinden)
- *2b-Kommunen* (größer als 100 qkm und mindestens 16 Ortsgemeinden)

(3) 3er-Kommunen (*verbandsfreien Gemeinden* mit mehr als 10.000 Einwohner und *Verbandsgemeinden* mit mehr als 12.000 Einwohner)

Die Gruppe der 1a-Kommunen umfasst die 32 Gemeinden, die auf der vorab vom ISM veröffentlichten Vordringlichkeitsliste stehen. Bei den 1b-Kommunen handelt es sich um 20 Gebietskörperschaften, die das im Gesetzentwurf genannten Einwohnerkriterium nicht erfüllen, jedoch nicht auf der Vordringlichkeitsliste stehen.

Zur Gruppe der 2a-Kommunen gehören 19 Gemeinden, die zwischen 10.000 und 12.000 Einwohner haben und aus weniger als 16 Ortsgemeinden bestehen und/oder sich über eine Fläche von weniger als 100 Quadratkilometern erstrecken. Die Gruppe der 2b-Kommunen umfasst dagegen fünf Gebietskörperschaften, die zwischen 10.000 und 12.000 Einwohner aufweisen, jedoch aus mehr als 15 Ortsgemeinden bestehen und flächenmäßig größer als 100 Quadratkilometer sind.

Zu den 3er-Kommunen gehören 124 Gemeinden, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl nach dem Gesetzentwurf keinen Gebietsänderungsbedarf aufweisen. Dazukommen noch vier Kommunen aus der 2b-Gruppe, die ebenfalls nicht von den Fusionsüberlegungen der Landesregierungen betroffen sind. Somit erfüllen insgesamt 71 Kommunen – das entspricht 35,6 Prozent der rheinland-pfälzischen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden – die im 1. KVR-GE festgelegten Fusionskriterien nicht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Gemeinden aufgrund ihrer Lage nicht nur untereinander fusionie-

ren können werden und folglich die Zahl der von einer Fusion betroffenen Kommunen noch höher ausfallen wird. Betrachtet man die absolute Verteilung der 71 Kommunen nach Landkreisen zeigt sich, dass bestimmte Landkreise stärker betroffen sind als andere. So liegt mehr als die Hälfte der identifizierten Fusionskommunen in den folgenden acht Landkreisen:

- 1) Rhein-Pfalz-Kreis (acht Kommunen),
- 2) Bad Kreuznach (fünf Kommunen)
- 3) Bernkastel-Wittlich (fünf Kommunen),
- 4) Eifelkreis Bitburg-Prüm (fünf Kommunen),
- 5) Kaiserslautern (fünf Kommunen),
- 6) Altenkirchen (vier Kommunen),
- 7) Kusel (vier Kommunen) und
- 8) Vulkaneifel (drei Kommunen).

In Relation zur Gesamtzahl der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in den jeweiligen Landkreisen ergibt sich jedoch folgendes Bild: Mit Abstand am stärksten von den Reformüberlegungen der Landesregierung betroffen ist der Eifelkreis Bitburg-Prüm (fünf von sieben Kommunen), gefolgt vom Landkreis Vulkaneifel (drei von fünf Kommunen). Ebenfalls große Auswirkungen wird die Gemeindereform auf die Landkreise Kusel (vier von sieben Kommunen), Kaiserslautern und Bernkastel-Wittlich sowie den Rhein-Lahn-Kreis (jeweils fünf von neun Kommunen) haben. Aber auch rund die Hälfte der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden des Rhein-Pfalz-Kreises (sieben von 15 Kommunen) sowie des Landkreises Bad Kreuznach (fünf von zehn Kommunen) erfüllen die im 1. KVR-GE festgelegten Kriterien, nicht von den Fusionsüberlegungen erfasst zu werden, nicht. Dagegen sind die kreisangehörigen Kommunen in einem Drittel der Landkreise überhaupt nicht oder kaum von den Fusionsüberlegungen betroffen. Während es im Westerwaldkreis überhaupt keine Gemeinden gibt, die einen Gebietsänderungsbedarf aufweisen, sind die Landkreise Mayen-Koblenz (eine von elf Kommunen), Ahrweiler (eine von acht Kommunen), Germersheim (eine von acht Kommunen), südliche Weinstraße (eine von sieben Kommunen), Trier-Saarburg (eine von sieben Kommu-

nen), Donnersbergkreis (eine von sechs Kommunen) sowie Cochem-Zell (eine von fünf Kommunen) nur marginal von einer voraussichtlichen Fusion betroffen (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Tabelle 6: Verteilung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden nach Gruppen und Landkreisen

Landkreis	1a-Kommunen	1b-Kommunen	2a-Kommunen	betroffene Kommunen	2b-Kommunen	3er-Kommunen	Gesamt
Westerwaldkreis	0	0	0	0 (0,0%)	0	10	10
Mayen-Koblenz	1	0	0	1 (9,1%)	0	10	11
Ahrweiler	0	0	1	1 (12,5%)	0	7	8
Germersheim	0	0	1	1 (12,5%)	0	7	8
Südliche Weinstraße	1	0	0	1 (14,3%)	0	6	7
Trier-Saarburg	0	1	0	1 (14,3%)	0	6	7
Donnersbergkreis	1	0	0	1 (16,7%)	1	4	6
Cochem-Zell	1	0	0	1 (20,0%)	1	3	5
Mainz-Bingen	1	1	0	2 (20,0%)	0	8	10
Bad Dürkheim	0	1	2	3 (33,3%)	0	6	9
Neuwied	0	1	2	3 (33,3%)	0	6	9
Rhein-Hunsrück-Kreis	1	1	1	3 (37,5%)	0	5	8
Südwestpfalz	1	1	1	3 (37,5%)	0	5	8
Birkenfeld	0	2	0	2 (40,0%)	0	3	5
Altenkirchen	1	0	3	4 (44,4%)	0	5	9
Alzey-Worms	1	0	3	4 (50,0%)	0	4	8
Bad Kreuznach	2	3	0	5 (50,0%)	1	4	10
Rhein-Pfalz-Kreis	6	1	1	8 (53,3%)	0	7	15
Bernkastel-Wittlich	4	1	0	5 (55,6%)	0	4	9
Kaiserslautern	3	0	2	5 (55,6%)	0	4	9
Rhein-Lahn-Kreis	1	3	1	5 (55,6%)	0	4	9
Kusel	1	2	1	4 (57,1%)	1	2	7
Vulkaneifel	3	0	0	3 (60,0%)	0	2	5
Eifelkreis Bitburg-Prüm	3	2	0	5 (71,4%)	0	2	7
Gesamt	32	20	19	71 (35,7%)	4	124	199

Quelle. Eigene Darstellung

Im Rahmen der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung werden alle fünf oben vorgestellten Gruppen in die Untersuchung einbezogen. Jedoch war es aufgrund des vorgegebenen Zeitrahmens nicht möglich, mit allen 199 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden Interviews zu führen. Aus diesem Grund wurde folgende Vorgehensweise gewählt: Aufgrund der Dominanz des Fusionsthemas im 1. KVR-GE werden mit allen Kommunen, die auf der Vordringlichkeitsliste des ISM stehen, leitfadengestützte Interviews geführt. Insgesamt konnten 30 der 32 Kommunen befragt werden. Lediglich zwei Gemeinden standen für ein Interview nicht zur Verfügung.

In den übrigen fünf Gruppen wurden die Interviewkommunen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. So wurden aus der 1b-Gruppe fünf, aus der 2er-Gruppe ebenfalls fünf (drei 2a- und zwei 2b-Kommunen) und aus der 3er-Gruppe zwölf Kommunen ausgesucht, wobei hier neben der neu entstandenen Verbandsgemeinde Cochem weitere einwohnerstarke Kommunen ausgesucht wurden. In zwei Kommunen konnten aufgrund von Termenschwierigkeiten jedoch keine Interviews geführt werden, so dass aus dieser Gruppe insgesamt zehn Kommunen befragt wurden.

Die getroffene Auswahl hat zur Folge, dass die Mehrzahl der befragten Gebietskörperschaften die Kriterien, die im 1. KVR-GE festgelegt worden sind, nicht erfüllt und deshalb nach Inkrafttreten des Gesetzes fusionieren müsste. Dies lässt eigentlich erwarten, dass der Großteil der interviewten Kommunen der Gebietsreform eher kritisch gegenübersteht, da davon auszugehen ist, dass die Bürgermeister grundsätzlich am Erhalt der Eigenständigkeit ihrer Kommunen interessiert sind.

Zur Datenerhebung bedient sich die wissenschaftliche Begleitung des Instruments der leitfadengestützten Interviews. Hierfür wurde analog zu den vier Schwerpunktbereichen des 1. KVR-GE ein Leitfaden mit drei thematischen Blöcken – Fusion, Interkommunale Zusammenarbeit und Experimentierklausel – entwickelt. Als Gesprächspartner wurden die Bürgermeister ausgewählt⁸⁸, da diese den besten Überblick über die Entwicklungen in den jeweiligen Gebietskörperschaften haben und als demokratisch legitimierte Repräsentanten gemeinsam mit dem Rat die zukünftige Politik – also auch den Umgang mit den gesetzlichen Regelungen zur Gebietsreform – gestalten. Der Leitfaden

⁸⁸ In einigen Fällen wurde der Bürgermeister von seinem Büroleiter vertreten.

zum Thema Fusion/Zusammenschluss ist in folgende vier bzw. fünf Unterpunkte gegliedert:

- Grundsätzliche Haltung der Kommunen zur Fusion
- Erwartete Auswirkungen durch die Fusion
- Gründe, die vor Ort für oder gegen eine Fusion sprechen (nur bei 1a-, 1b- und 2a-Kommunen abgefragt)
- Einstellung zur Fusionsprämie
- Einschätzung des Verhältnisses zwischen Fusion und Interkommunaler Zusammenarbeit

Die zentralen Ergebnisse zu diesen Unterpunkten werden in diesem Bericht dargestellt. Darüber hinaus werden auch weiterführende Anmerkungen, die die interviewten Kommunen zur Kommunal- und Verwaltungsreform gemacht haben, näher betrachtet. Insgesamt wurden zwischen Mitte November und Mitte Dezember 2009 mit 50 verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden Interviews geführt.

Nachfolgend werden die Auswertungsergebnisse – getrennt nach fusionsgefährdeten (1a-, 1b- sowie 2a-Kommunen) und nicht fusionsgefährdeten (2b- und 3-Kommunen) Kommunen – präsentiert.

3. Auswertung der Befragungsergebnisse

3.1. fusionsgefährdete Kommunen (1a-, 1b- und 2a-Kommunen)

Insgesamt erfüllen mehr als 35 Prozent der rheinland-pfälzischen Gemeinden (71) nicht die von der Landesregierung im 1. KVR-GE festgelegten Mindestkriterien. Mit 38 fusionsgefährdeten Gebietskörperschaften wurden leitfadengestützte Interviews geführt. 30 Gemeinden gehörten dabei zur Gruppe der 1a-Kommunen, deren Namen bereits zu Beginn des Jahres 2009 vom ISM auf einer Vordringlichkeitsliste veröffentlicht worden waren. Zu den 1b-Kommunen zählen, wie bereits dargelegt, 20 Verbandsgemeinden, die das im 1. KVR-GE festgelegte Kriterium der Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern nicht erfüllen, jedoch nicht vom ISM mit einem vordringlichen Gebietsänderungsbedarf eingestuft wurden. Aus dieser Gruppe wurden fünf Gemeinden zufällig ausgewählt und befragt.

19 Verbandsgemeinden bilden die Gruppe der 2a-Kommunen und verfügen über 10.000 bis 12.000 Einwohner, erfüllen jedoch entweder die im 1. KVR-GE festgelegte Mindestflächengröße und/oder die Mindestzahl der Ortsgemeinden nicht. Von diesen Gemeinden wurden ebenfalls drei Kommunen zufällig ausgewählt und befragt. Nachfolgend werden die Befragungsergebnisse, die im Rahmen der Interviews mit den 38 fusionsgefährdeten Gebietskörperschaften gewonnen werden konnten, dargestellt.

3.1.1 Grundsätzliche Einstellung zur Fusion

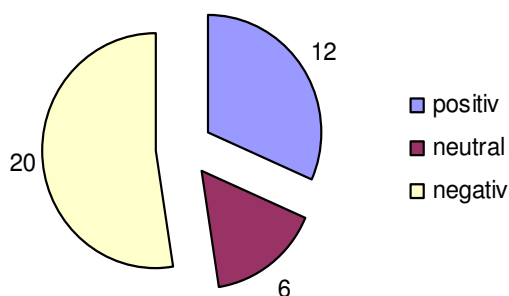
Zwölf der 38 befragten Kommunen haben grundsätzlich eine positive Einstellung zum Thema Fusion geäußert, da eine Handlungsnotwendigkeit erkannt wird. Teilweise werden bereits Gespräche mit potenziellen Fusionspartnern geführt oder es ist zumindest ein Findungsprozess initiiert worden.

Darüber hinaus gibt es eine Gruppe von sechs Gebietskörperschaften, die eine eher neutrale Haltung zum Thema Fusion einnimmt, sich jedoch konstruktiv mit der geplanten Gebietsreform auseinandersetzt. Entweder sollen noch die Ergebnisse des geplanten Modellversuchs⁸⁹ (Landkreis Bitburg-Prüm und Vulkaneifel) oder eines internen Diskussionsprozesses abgewartet werden.

Dagegen stehen rund 20 Kommunen einer möglichen Fusion kritisch gegenüber, da der überwiegende Teil das Ziel verfolgt, die Eigenständigkeit der jeweiligen Gebietskörperschaft zu erhalten. Sechs der 20 Kommunen setzen sich jedoch konstruktiv mit dem Thema auseinander und beabsichtigen, entweder den Nachweis zu erbringen, dass auch ohne eine Fusion Effizienzgewinne realisiert werden können und die Leistungsfähigkeit dauerhaft aufrechterhalten werden kann, oder nach Inkrafttreten des Gesetzes doch Fusionsgespräche aufzunehmen, wobei jedoch nur die für die jeweilige Kommune sinnvollste Lösung in Frage kommen soll.

⁸⁹ Die beiden Landkreise Bitburg-Prüm und Vulkaneifel beteiligen sich an einem Modellversuch, der Gemeinde- und Städtebunde und vom Innenministerium unterstützt wird und zum Ziel hat, den Gebietszuschnitt der beiden Landkreise grundlegend im Hinblick auf seine Zukunftsfähigkeit zu überprüfen. Wissenschaftlich begleitet wird dieser Prozess von der Universität Trier. Erste Ergebnisse werden Mitte 2010 erwartet.

Abbildung 51: Einstellung der fusionsgefährdeten Kommunen zur Fusion



n = 38

3.1.2 Erwartete Auswirkungen einer Fusion

Im Hinblick auf die erwarteten Auswirkungen einer möglichen Fusion zeigt sich deutlich, dass die Kommunen mit mehr negativen als positiven Effekten bei einem Zusammenschluss rechnen. So werden negative Aspekte mehr als viermal häufiger als mögliche positive Auswirkungen einer Fusion angeführt.

20 der 38 befragten Kommunen befürchten, dass sich ein Zusammenschluss negativ auf die bisherige Bürgernähe der Verwaltung auswirken wird, da die persönlichen Kontakte zu den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort verloren gehen und die Wege zur Verwaltung länger werden.

Darüber hinaus rechnen 15 befragte Kommunen bei einer Fusion damit, dass sich ein möglicher Abzug der Verwaltung negativ auf die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung der vorher selbständigen Gebietskörperschaft auswirken wird. Vor allem bei strukturschwachen Gemeinden sei es wichtig, dass eine Verwaltung als Ansprechpartner vor Ort zur Verfügung steht und sich für das Gemeinwesen einsetzt. Befürchtet wird auch, dass durch den Verlust des Verwaltungssitzes Investitionsströme umgeleitet werden und es zu einem Verlust der zentralörtlichen Funktionen und damit zu einer Ausdünnung der Infrastruktur kommt. Dies würde auch insgesamt zu einer Verringerung der Lebensqualität der vormals eigenständigen Gemeinde führen.

14 Kommunen gehen davon aus, dass sich die Vergrößerung einer Gebietskörperschaft negativ auf das ehrenamtliche Engagement in der neu gebildeten Kommune auswirken wird.

Genauso viele Gemeinden äußern Zweifel daran, dass sich durch die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten überhaupt bzw. nennenswerte Effizienzgewinne realisieren lassen werden. In einigen Fällen wird zudem bemängelt, dass die Effizienzgewinne erst mittel- und langfristig spürbar werden.

Insgesamt gehen 17 Kommunen davon aus, dass eine Fusion auch positive Effekte mit sich bringen wird. Hier werden vor allem die höhere Effizienz und Leistungsfähigkeit der Verwaltung sowie Synergieeffekte genannt. Darüber hinaus wird auf die Vorteile im Personalbereich hingewiesen. Insbesondere die verbesserte Personalausstattung, die z.B. eine stärkere Spezialisierung der Mitarbeiter sowie bessere Bedingungen im Bereich der Vertretungsregelungen ermöglicht, wird positiv betont. Aber auch auf die Möglichkeiten zur Einsparung von Personal wird hingewiesen.

3.1.3. Gründe, die vor Ort für oder gegen eine Fusion sprechen

Auf die Frage, welche Gründe aus Sicht der Kommunen vor Ort für oder gegen eine Fusion sprechen würden, geben sieben der 38 befragten Kommunen an, dass es keine Gründe gebe, die gegen eine Fusion sprechen. Z.T. werden sogar Gründe genannt, die für einen Zusammenschluss sprechen. Hierzu gehören die Wiederherstellung einer kulturhistorischen Einheit, bereits bestehende Kooperationen und die räumliche Nähe der beiden Verwaltungsstandorte.

Die übrigen 31 Gebietskörperschaften nannten mindestens einen Grund, der vor Ort gegen eine Fusion sprechen würde. Als Hinderungsgründe wurden am häufigsten kulturelle Gegensätze/Interessengegensätze zwischen den potenziellen Fusionspartnern genannt. In diesem Zusammenhang betonten auch einige Kommunen, dass es keine Bindung zu möglichen Partnern im eigenen Landkreis gebe. Darüber hinaus sei die Lage der Kommune (z.B. an Landes-/Kreisgrenzen, isolierte Lage) ein Grund, der gegen eine Fusion spricht. Weitere Gründe, die gegen eine Fusion sprechen, sind strukturelle Gegebenheiten (z.B. heterogene Gebietsstrukturen, unterschiedliche finanzielle Voraussetzungen) sowie erhebliche Widerstände in der Bevölkerung bzw. im Verbandsgemeinderat.

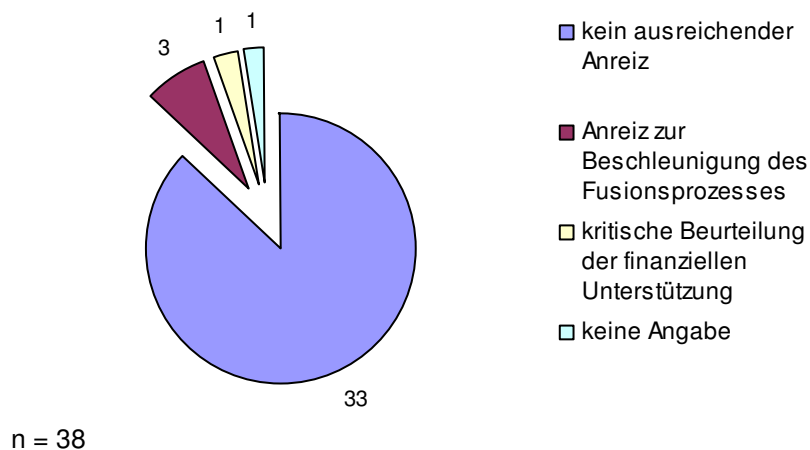
3.1.4. Anreizwirkung der Fusionsprämie

Ein weiterer Punkt, der im Rahmen der Interviews mit den Kommunen erörtert wurde, ist die Wirkung der Fusionsprämie als Anreizinstrument für eine freiwillige Fusion. In dieser Frage herrscht unter den 38 befragten Kommunen weit-

gehend Einigkeit. 33 Gemeinden geben an, dass die Fusionsprämie alleine keinen ausreichenden Anreiz bietet, um über einen freiwilligen Zusammenschluss nachzudenken. Lediglich in den Fällen, in denen bereits die Weichen für eine Fusion gestellt sind, wird sie als „nette Zugabe“ empfunden. Drei Kommunen weisen dagegen darauf hin, dass die Prämie durchaus einen Anreiz bietet, möglichst schnell bei den bisherigen Fusionsaktivitäten zu einem Ergebnis zukommen.

Als wichtiger werden in diesem Zusammenhang von einigen Kommunen allerdings die möglichen Zuwendungen der Landesregierung für z.B. Infrastrukturprojekte oder die Tilgung von Altschulden genannt, die auch zu einer Verbesserung der Gesamtsituation der neuen Gebietskörperschaft beitragen würden, insbesondere wenn es sich um zwei finanzschwache Fusionspartner handelt.

Abbildung 52: Bewertung der Fusionsprämie durch die fusionsgefährdeten Kommunen



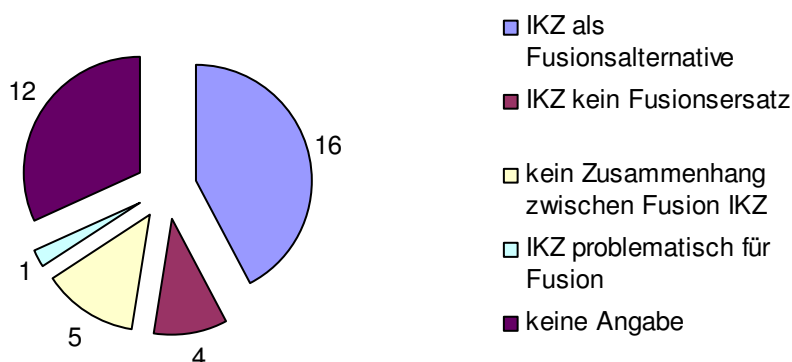
3.1.5. Verhältnis zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit

Schließlich wurden die Kommunen dazu befragt, welchen Zusammenhang sie zwischen den Fusionsüberlegungen der Landesregierung und den Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit sehen und ob ggf. Strategien erarbeitet werden sollen bzw. bereits existieren, um einem möglichen Zusammenschluss zu entgehen. 16 der 38 befragten Gemeinden sind der Meinung, dass eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich eine Fusion überflüssig machen kann, da ähnlich positive Effekte (z.B. Effizienzgewinne) wie bei einem Zusammenschluss erzielt werden können. Einige Gemeinden wollen auf diesem Wege versuchen den Beweis dafür anzutreten, dass eine

hohe Leistungsfähigkeit der Verwaltung auch ohne eine Veränderung der Gebietsstruktur erreicht werden kann.

Lediglich vier Kommunen sind der Auffassung, dass eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit eine Fusion nicht ersetzen kann. Als Gründe werden hierfür in erster Linie strukturelle Rahmenbedingungen vor Ort genannt wie z.B. die Tatsache, dass alle Möglichkeiten der IKZ bereits ausgeschöpft und somit keine weiteren Aktivitäten mehr möglich sind, oder die nicht ausreichende Gemeindegröße, die auch für die IKZ notwendig ist. Dagegen können zwölf Kommunen überhaupt keine Einschätzung zu dieser Frage abgeben. Fünf Gemeinden sehen keinen Zusammenhang zwischen einer möglichen Fusion und ihren Aktivitäten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit.

Abbildung 53: Einschätzungen der fusionsgefährdeten Kommunen zum Verhältnis zwischen Fusion und IKZ



n = 38

3.1.6. Anmerkungen zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Im Verlauf der Interviews wurden von den befragten Kommunen immer wieder Kritik und Vorschläge geäußert, die sich konkret auf die beiden Gesetzentwürfe zur Kommunal- und Verwaltungsreform bezogen. Die wichtigsten Aspekte werden im Folgenden hier kurz dargestellt.

15 der 38 Kommunen monieren, dass sich die Gebietsreform nur auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden konzentriert und nicht auch die Ebene der Ortsgemeinden sowie der Landkreise mit in die Reformüberlegungen einbezieht. Insbesondere für die Realisierung landkreisübergreifender Fusionslösungen sei es erforderlich, auch die Landkreise in die Reformüberlegungen mit einzubeziehen. Denn so sei es möglich, größere

Einheiten zu bilden, die trotzdem kulturell und historisch eine homogene Einheit darstellen würden. Diese Restriktionen führen auch dazu, dass es insgesamt schwieriger wird, geeignete Fusionspartner zu finden. Allerdings sollte durchaus auch darüber nachgedacht werden, ob es nicht auch bei einigen Ortsgemeinden sinnvoll wäre, über einen Zusammenschluss nachzudenken, um auf dieser Ebene Effizienzgewinne realisieren zu können.

Ein weiterer Punkt, der von den Kommunen angesprochen wird, ist die Förderung des Fusionsprozesses. Hierbei handelt es sich um ein größeres Themenfeld, zu dem unterschiedliche Anmerkungen und Vorschläge geäußert wurden. Ein sehr wichtiger Aspekt, der in diesem Zusammenhang genannt wird, sind mögliche Zuwendungen für z.B. Infrastrukturprojekte oder für eine Entschuldung, die die neue Körperschaft erhalten sollte. Weitere Vorschläge und Forderungen, die unter diesen Aspekt gefasst werden können, sind die

- Erhöhung der allgemeinen zulasten der zweckgebundenen Finanzzuweisungen,
- Durchführung einer Gemeindefinanzreform/verbesserte Finanzausstattung für die kommunale Ebene.
- Verlängerung der Auszahlung der „Hochzeitsprämie“ Fusionsprämie über das Jahr 2011 hinaus.
- Aufstockung der Hochzeitsprämie (Berechnungsgrundlage: alle Einwohner der neuen Gebietskörperschaft).

Darüber hinaus schlagen die befragten Kommunen noch weitere Maßnahmen vor, die die Landesregierung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform berücksichtigen sollte. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang

- eine stärkere Berücksichtigung des Bürgerwillens/eine stärkere Bürgerbeteiligung,
- eine längere Freiwilligkeitsphase,
- andere Kriterien für die Bewertung der kommunalen Leistungsfähigkeit,
- mehr Unterstützung seitens der Landesregierung,

- mehr Spielraum bei der Auswahl der Fusionspartner (keine vorgefertigten Lösungen von der Landesregierung),
- eine bessere DSL-Versorgung im ländlichen Raum,
- Bildung von Einheitsgemeinden.

Hinzu kommen zwei weitere Punkte, die von verschiedenen Kommunen kritisch angemerkt werden: Zum einen wird der Entstehungsprozess der Vordringlichkeitsliste, der als intransparent und ungerecht empfunden wird, bemängelt, da nicht klar sei, warum einige Kommunen auf der Liste stehen und andere wiederum nicht, obwohl beide Gruppen die vorgegeben Kriterien nicht erfüllen. Zum anderen wird kritisch bewertet, dass diese Liste ohne vorherige Kommunikation mit den Betroffenen erstellt und veröffentlicht worden sei: Insbesondere durch die Veröffentlichung der Liste sehen sich einige Kommunen aufgrund des Stigmatisierungseffekts in einer schlechteren Verhandlungsposition für Fusionsprozesse. Schließlich monieren einige Kommunen die grundsätzliche Vorgehensweise der Landesregierung bei der Kommunal- und Verwaltungsreform. Aus ihrer Sicht fehlt bei diesem Vorhaben die vorherige Durchführung einer echten Aufgabenkritik.

3.2. Nicht von einer Fusion betroffene Kommunen (2b- und 3er-Kommunen)

Insgesamt erfüllen von den 199 Kommunen 124 Gebietskörperschaften das im 1. KVR-GE festgelegte Kriterium der Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern. Hinzu kommen, wie oben bereits dargestellt, vier Verbandsgemeinden, deren Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 12.000 liegt, die jedoch die beiden weiteren, ebenfalls im Gesetzentwurf genannten Kriterien (Mindestflächengröße und Mindestzahl der Ortsgemeinden) erfüllen. Somit sind etwa 64 Prozent der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nicht direkt von einer möglichen Fusion betroffen. Allerdings ist davon auszugehen, dass nach Inkrafttreten des Ersten KVR-Landesgesetzes sowohl in der Freiwilligkeitsphase bis 2011 als auch bei den im Anschluss geplanten Zwangsfusionen ungefährdete Kommunen als Fusionspartner für die bedrohten Kommunen fungieren werden.

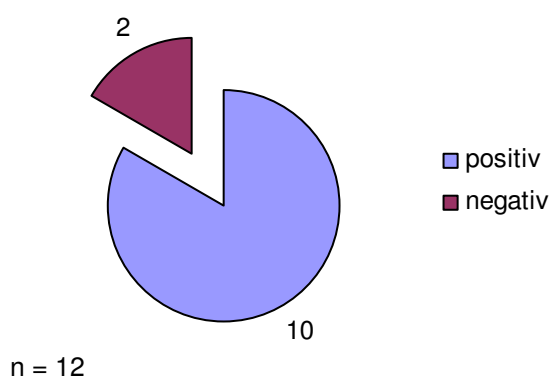
3.1.1. Grundsätzliche Haltung zur Fusion

Bei den Kommunen, die nicht von einem Zusammenschluss bedroht sind, ergibt sich ein eindeutiges Bild. Zehn der zwölf befragten Gemeinden geben an,

dass sie grundsätzlich eine positive Einstellung zum Thema Fusion haben. Begründet wird diese Haltung damit, dass eine Gebietsreform notwendig sei, da kleine Verwaltungen ineffizienter als größere arbeiten würden bzw. die Bildung größerer Verwaltungseinheiten angesichts der demografischen Herausforderungen sinnvoll sei. Darüber hinaus hat die Verbandsgemeinde Cochem gerade eine Fusion vollzogen und eine weitere Kommune führt momentan Fusionsgespräche. Zwei weitere Gemeinden, die zur ungefährdeten Gruppe von Verbandsgemeinden mit 10.000 bis 12.000 Einwohnern gehören, haben erste Schritte für die Aufnahme von Fusionsgesprächen eingeleitet.

Lediglich zwei Kommunen zeigen eine eher kritische Haltung zum Thema Fusion, wobei nur eine diese explizit damit begründet, dass sie in Bezug auf ihren Fall keinen Mehrwert eines solchen Zusammenschluss erkennen kann.

Abbildung 54: Einstellung der nicht fusionsgefährdeten Kommunen zur Fusion



3.2.1. Erwartete Auswirkungen einer Fusion

Im Hinblick auf die erwarteten Auswirkungen, die sich durch eine Fusion ergeben, wird deutlich, dass in der Gruppe der nicht von der Fusion bedrohten Kommunen mit mehr positiven als negativen Effekten gerechnet wird. Vor allem im Personalbereich ergeben sich nach Ansicht der Kommunen durch eine Fusion Vorteile. Sieben der zwölf befragten Gemeinden geben an, dass die Personalausstattung in einer größeren Verwaltung besser und der Spezialisierungsgrad der Verwaltungsmitarbeiter höher sei. Weitere Vorteile, die im Personalbereich gesehen werden, sind die bessere Auslastung der Mitarbeiter (insbesondere der Spezialisten) sowie die höhere Eingruppierung.

Ebenfalls sieben von zwölf Kommunen erwarten Effizienzsteigerungen bzw. Einspareffekte nach einer Fusion. Weitere positive Effekte, die im Zusammenhang mit einem Zusammenschluss genannt werden, sind

-
- die Möglichkeit zur Übertragung weiterer Aufgaben bei Schaffung einer größeren Verwaltungseinheit,
 - die Verwaltungsvereinfachung/Beschleunigung der Verwaltungsprozesse,
 - eine positive wirtschaftliche Entwicklung (z.B. im Tourismusbereich),
 - die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung,
 - eine Ausweitung des Dienstleistungsangebots.

Dagegen wirkt sich eine Fusion nach Ansicht von vier der zwölf befragten Kommunen negativ auf die Bürgernähe bzw. Transparenz einer Verwaltung aus. Allerdings wird in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass einer Verschlechterung in diesem Bereich durch entsprechende Angebote (z.B. mobiles Bürgerbüro, aufsuchende Verwaltung) entgegengewirkt werden könne. Darüber hinaus stehen die Gemeinden den erwarteten Effizienzgewinnen, die sich durch eine Fusion ergeben sollen, skeptisch gegenüber. Entweder gehen die Bürgermeister davon aus, dass es keine Effekte geben wird bzw. diese sich erst langfristig realisieren lassen werden oder sogar mit Mehrausgaben zu rechnen ist.

Weitere negative Effekte eines Zusammenschlusses, die sich vor allem für die Ortsgemeinden ergeben könnten, sind nach Einschätzung der Befragten

- eine höhere finanzielle Belastung der Ortsgemeinden,
- keine ausreichende Repräsentation der einzelnen Ortsgemeinden im Verbandsgemeinde-Rat,
- ein Rückgang der ehrenamtlichen Engagements,
- eine negative Entwicklung der Ortsgemeinde aufgrund des Verwaltungsabzugs,
- verringertes Engagement des Bürgermeisters für die einzelnen Ortsgemeinden bei zu großen Einheiten.

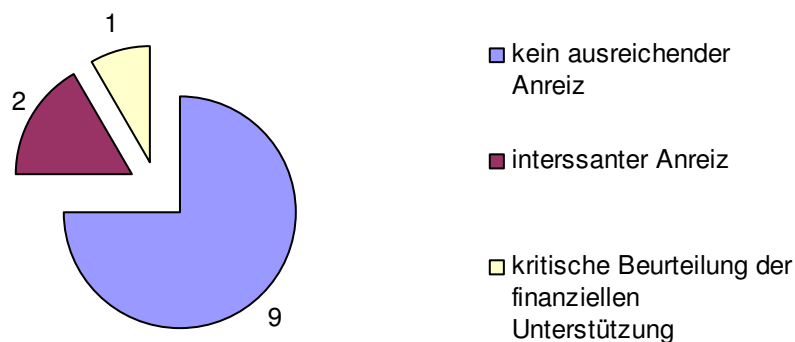
3.2.2. Anreizwirkung der Fusionsprämie

Auf die Frage, wie die von der Landesregierung in der Freiwilligkeitsphase zugesagte Fusionsprämie zu bewerten ist, kommen neun der zwölf Kommunen zu der Einschätzung, dass sie keinen ausreichenden Anreiz darstellt, um eine Fusion durchzuführen. Dennoch sollte die finanzielle Zuwendung des Landes „mitgenommen“ werden, wenn es bereits Bestrebungen für einen Zusammenschluss mit einer anderen Kommune gibt.

Zwei Kommunen vertreten die Auffassung, dass die Prämie durchaus einen interessanten Anreiz darstellt, wobei eine der beiden Kommunen dies vor allem in Kombination mit weiteren Zuwendungen des Landes sieht. Die andere Gemeinde hält dagegen die degressive Ausgestaltung der Anreizstruktur für vorteilhaft, da sie ihrer Ansicht nach zu einer Beschleunigung des Fusionsprozesses führt.

Eine Kommune äußert eine grundsätzliche Kritik an finanziellen Anreizen bei Fusionen, da Maßnahmen, die schon aus Gründen der Vernunft durchgeführt werden sollten, nicht zusätzlich finanziell unterstützt werden müssten.

Abbildung 55: Bewertung der Fusionsprämie durch die nicht fusionsgefährdeten Kommunen



n = 12

Insgesamt wird jedoch deutlich, dass für die in dieser Gruppe befragten Kommunen in einem Fusionsprozess andere Aspekte eine wichtigere Rolle spielen. Genannt werden in diesem Zusammenhang:

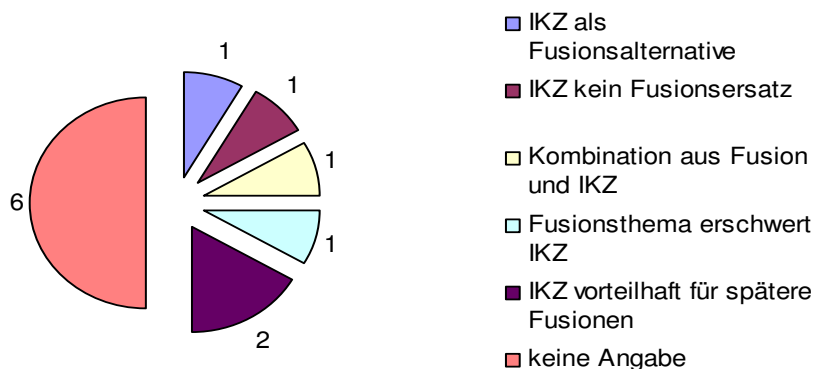
- eine über die Prämie hinausgehende finanzielle Unterstützung des Landes (z.B. durch zinslose Darlehen zur Angleichung unterschiedlicher Gebührensätze, Förderung für Infrastrukturprojekte),
- vergleichbare Strukturen der beiden Fusionspartner/passender Fusionspartner,
- ein passender Gebietszuschnitt (keine zu großen Einheiten aufgrund der gewünschten Bürgernähe).

3.2.3. Verhältnis zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit

Sechs der zwölf befragten Körperschaften können keine Einschätzung dazu abgeben, ob sich die Fusionsbestrebungen der Landesregierung auf die Aktivitäten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit auswirken. Zwei Kommunen vertreten die Ansicht, dass vorherige Kooperationen durchaus ein Vorteil für spätere Fusionsbemühungen sein können, da sie möglicherweise aufgrund der bereits vorhandenen Vertrauensbasis einen solchen Prozess erleichtern könnten. Eine Kommune geht davon aus, dass eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit eine Fusion überflüssig machen könnte, wenn ähnliche Effizienzgewinnen realisiert werden können, da das Ziel entscheidend sei und nicht auf welchem Wege es erreicht werde. Eine weitere Gemeinde stellt fest, dass sich die fusionsgefährdeten Kommunen hauptsächlich mit dem Thema Zusammenschluss beschäftigen und es somit für alle schwieriger wird, einen Partner für Kooperationsprojekte zu finden. Eine andere Gemeinde gibt an, dass eine verstärkte IKZ eine Fusion nicht ersetzen könnte, die Möglichkeiten in diesem Bereich weitgehend ausgeschöpft sind.

Schließlich plant eine große kreisangehörige Kommune ganz konkret die Verknüpfung der Themen Fusion und interkommunale Zusammenarbeit. Da sie kein Interesse daran hat, mit der benachbarten Verbandsgemeinde vollständig zu fusionieren, sondern lediglich eine Ortsgemeinde dieser Körperschaft eingemeinden möchte, strebt sie an, mit den übrigen Ortsgemeinden im Rahmen eines Mehrfachzweckverbandes zusammenzuarbeiten und beispielsweise ihre Verwaltungsgeschäfte mit zu erledigen, ohne dass sie ihre Selbständigkeit aufgeben müssten. Inwieweit sich eine solche Lösung in die Praxis umsetzen lässt, müsste jedoch zunächst geprüft werden.

Abbildung 56: Einschätzungen der nicht fusionsgefährdeten Kommunen zum Verhältnis Fusion und IKZ



n = 12

3.2.4. Verbesserungsvorschläge zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Wie bereits bei der Gruppe der fusionsgefährdeten Kommunen wird auch von den nicht fusionsbedrohten Gemeinden der Vorschlag gemacht, die geplante Gebietsreform auf die Ortsgemeinde- und Kreisebene auszudehnen. So wird u.a gefordert, „Kleinst-OGs“ aufzulösen, die eigentlich nicht mehr überlebensfähig seien. Darüber hinaus wird die Vorstellung geäußert, Kreise und Verbandsgemeinden zusammenzulegen, wobei die daraus entstehenden Körperschaften alle Kompetenzen der Landkreise erhalten sollten. Die Zahl der neuen Kommunen sollte sich aus dem Mittelwert der bisherigen Zahl der Verbandsgemeinden/verbandsfreien Gemeinden und der Kreise ergeben. Des Weiteren sollte die Aufnahme einzelner Ortsgemeinden (auch landkreisübergreifend) erleichtert werden.

- Andere Vorschläge, die im Rahmen der Interviews von den Kommunen gemacht wurden, sind:
- Bildung von Einheitsgemeinden,
- Vorantreiben von Fusionen solcher Gemeinden, die den Sitz ihrer Verwaltung nicht in ihrem Gemeindegebiet haben,
- Ausbau des Breitbandinternets,
- zeitliche Entkopplung von Fusionsentscheidung und eigentlicher Fusion (um die Problematik zu entschärfen, dass Mandatsträger ihr eigenes Ende besiegeln müssen),

-
- Orientierung an anderen Fusionskriterien (z.B. Identifikation der optimalen Gemeindegrößen),
 - Ausnahmegenehmigung Bürgermeister von Fusionskandidaten (sollen bis zum Abschluss der Fusion im Amt bleiben, auch wenn ihre Amtszeit schon abgelaufen ist),
 - Verlängerung der Freiwilligkeitsphase,
 - keine Finanzierung der Fusionsprämie aus dem kommunalen Finanzausgleich.

3.2.5. Der Sonderfall Cochem

Schließlich sollen an dieser Stelle die Erfahrungen, die bei der Fusion zwischen der verbandsfreien Gemeinde Cochem und der Verbandsgemeinde Cochem-Land gemacht wurden, dargestellt werden, da es sich aus verschiedenen Gründen um einen Sonderfall handelt, der nur bedingt auf die Vielzahl der bevorstehenden Fusionen übertragbar ist. Dennoch ist davon auszugehen, dass die erwartbaren Effekte durchaus auch bei anderen Fusionsfällen zum Tragen kommen können. Vorab sollte jedoch kurz auf die Besonderheiten, die den Fall Cochem ausmachen, hingewiesen werden. Zunächst handelt es sich bei Cochem-Stadt und Cochem-Land um ein Gebilde, bei dem das Verbandsgemeindegebiet das Gebiet der verbandsfreien Gemeinde Cochem umschließt. Die Verbandsgemeinde Cochem stellt dabei das Zentrum dar, in dem wesentliche zentralörtliche Funktionen angesiedelt sind (Sitz beider Verwaltungen, Einkaufsmöglichkeiten etc.). Aufgrund der engen Verflechtungen gab es auch bereits vor der Fusion langjährige Kooperationsvereinbarungen in verschiedenen Bereichen. Zudem wurde der Prozess sowohl vom Land als auch vom Landkreis unterstützt. Dennoch ist es interessant, kurz nach Abschluss der Fusionsverhandlungen einen Blick auf die Einschätzungen zu den Effekten eines Zusammenschlusses zu werfen. Nicht überraschend ist, dass die Erwartungen überwiegend positiv geprägt waren, da es sich um eine freiwillige Fusion handelt. So rechnet die neue Verbandsgemeinde Cochem mittel- bis langfristig mit Einsparungen im Personalbereich, mit einer Verbesserung der finanziellen Situation, mit Synergieeffekten nach der räumlichen Zusammenlegung der drei bestehenden Verwaltungsgebäude sowie einer höheren Spezialisierung des Verwaltungspersonals. Das Thema „Verlust von Bürgernähe“ spielte in diesem konkreten Fall keine Rolle, da die Verwaltungsge-

bäude nur rund 300 Meter von einander entfernt lagen. Der Bürgermeister geht jedoch davon, dass auch bei Fusionsgemeinden mit weiter auseinander liegenden Verwaltungsstandorten ein entsprechendes Angebot (z.B. Bürgerservice per Bus) die möglichen Nachteile kompensieren könnte. Ansonsten berichtet er lediglich von einigen typischen Fusionsproblemen wie eine unausgereifte Fusionsvereinbarung, die dazu beigetragen hat, dass auch nach Abschluss der Fusionsverhandlungen noch sehr viel Dinge zu klären sind (z.B. die Angleichung von Arbeitszeitmodellen oder der Umgang mit den unterschiedlichen Gebührensätzen der beiden Fusionspartner). Im Hinblick auf die Fusionsvereinbarung gibt er aber gleichzeitig zu bedenken, dass weitere Verhandlungen über diesen Stand hinaus vermutlich zum Scheitern des Fusionsprozesses geführt hätten.

3.2.6. Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände sowie dreier kreisfreier Städte und eines Landkreises

Der **Gemeinde- und Städtebund (GStB)** macht bereits in seiner Stellungnahme zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 02. November 2009 deutlich, dass das Reformvorhaben aufgrund seiner Konzeption abgelehnt wird. Kritisiert wird diesem Zusammenhang, dass es keine Aufgabenkritik im Vorfeld gegeben hat, durch die alle Aufgaben im Hinblick auf ihre Zuordnung zu den jeweiligen Verwaltungsebenen auf den Prüfstand gestellt wurden. Aus Sicht des Verbandes hätte es zunächst eine Funktional- und erst im Anschluss daran eine Gebietsformen geben müssen. Denn erst nach Festlegung der Aufgabenzuständigkeiten könne man sich der Frage der Größenordnungen von Verwaltungseinheiten widmen. Darüber hinaus kritisiert der GStB das alleinige Zugrundelegen von Mindesteinwohnerzahlen zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden, da dadurch wichtige Faktoren wie z.B. die räumliche Ausdehnung und Struktur einer Gebietskörperschaft oder regionale Besonderheiten unberücksichtigt bleiben. Angezweifelt wird auch, dass Verwaltungseinheiten mit einer größeren Einwohnerzahl per se wirtschaftlicher und effizienter sind.

Obwohl der Verband davon ausgeht, dass sich Effizienzgewinne durch eine Fusion – zumindest mittel- bis langfristig – realisieren lassen, werde sich dadurch nicht die finanzielle Situation der Kommunen verbessern. Im Gegenteil – es werde in den nächsten Jahren aufgrund der Auswirkungen der Wirtschaftskrise und die Übertragung weiterer Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich auf

die kommunale Ebene zu einer weiteren Erhöhung der Gemeindeverschuldung kommen. Da daran auch die Kommunal- und Verwaltungsreform nichts ändern werde, fordert der GStB eine Reform sowohl des Bund-Länder- als auch des kommunalen Finanzausgleichs. Als wesentliches Problem der Kommunalreform wird gesehen, dass damit eine Gebietskulisse geschaffen wird, die Probleme bei zukünftigen Gebietsreformen (z. B. Kreisreform) verursachen wird. Die Integration des ländlichen Raumes in städtische Gebiete würde damit quasi verhindert.

Wie bereits der GStB kritisiert auch der **Städtetag Rheinland-Pfalz** in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2009, dass bei dem Reformvorhaben nicht die notwendige Reihenfolge von Aufgabenkritik, Funktional- und anschließender Gebietsreform eingehalten wurde. Ebenfalls als problematisch wird die Fokussierung der Gebietsreform auf die Verbandsgemeindeebene bzw. die Ebene der verbandsfreien Städte gesehen, da Veränderungsprozesse im Umland der kreisfreien Städte mit nachhaltiger Wirkung für ihre zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten angestoßen würden. Daher fordert der Städtetag einen umfassenderen Ansatz, der auch eine territoriale Neugliederung auf Landkreisebene und Eingemeindungen ermöglicht, da ansonsten die geplante zweite Reformstufe verbaut würde. Ein weiterer Punkt, den der Verband kritisiert, ist, dass eine Fokussierung auf eine Einwohnermindestzahl als Fusionskriterium zu kurz greift. Aufgrund der unterschiedlichen regionalen Verhältnisse in Rheinland-Pfalz müsste man sich beim Gebietsneuzuschnitt vielmehr an den Lebensverhältnissen und der Lebensausrichtung der Bevölkerung orientieren. Ebenfalls moniert wird, dass die geplante Fusionsprämie, der insgesamt keine befördernde Wirkung zugesprochen wird, aus dem kommunalen Finanzausgleich und nicht aus Landesmitteln bezahlt wird. Im Hinblick auf mögliche Vorteile einer Fusion gibt der Verband an, dass durchaus gewisse Einsparpotenziale erwartet werden. Außerdem würden sich die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen und die Aufstiegsmöglichkeiten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessern.

Der **Landkreistag Rheinland-Pfalz** gibt in seiner Stellungnahme vom 09. November 2009 an, dass die im 1. KVR-GE formulierten Zielsetzungen weitgehend geteilt werden. Kritisch bewertet wird, dass die Gebietsreform massive Auswirkungen auf die Strukturen der Landkreise haben wird, ohne dass diesen bei landkreisübergreifenden Fusionen ein Vetorecht eingeräumt wird, da nach Einschätzung des Verbandes Beschlüsse der Kreistage keine Bindungswir-

kung haben. In diesem Zusammenhang wird die Befürchtung geäußert, dass Veränderungsprozesse angestoßen werden, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Wie bereits die anderen Spitzenverbände moniert auch der Landkreistag, dass die notwendige Reihenfolge der Reformschritte nicht eingehalten wurde. Grundsätzlich stellt die Einwohnerzahl aus seiner Sicht das richtige Kriterium für eine Gebietsreform dar. Der Fusionsprämie wird dagegen keine Wirkung zugesprochen, da sie aufgrund ihrer Höhe keinen Anreiz für eine Fusion bietet. Gebietsänderungsbedarf sieht der Verband zudem bei den Ortsgemeinden und fordert eine Zusammenfassung von Gemeinden, die weniger als 200 Einwohner haben.

Neben den kommunalen Spitzenverbänden wurden auch drei kreisfreie Städte sowie ein Landkreis zur Kommunalreform befragt. Da sie nicht (direkt) von den Fusionsüberlegungen der Landesregierung betroffen sind, werden Ihre Einschätzungen an dieser Stelle kurz dargestellt. Alle vier kommunalen Gebietskörperschaften sind sich einig, dass eine Gebietsreform, die alleine auf die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden fokussiert ist, nicht sinnvoll ist. Grundsätzlich wird aber die Notwendigkeit einer solchen Reform aufgrund der kleinteiligen Strukturen in Rheinland-Pfalz durchaus gesehen. Ein weiterer zentraler Kritikpunkt, der zumindest von drei der vier Interviewpartner genannt wird, ist die Fokussierung auf die Mindesteinwohnerzahl als Fusionskriterium. Während zwei kreisfreie Städte auch die Berücksichtigung weiterer Kriterien fordern (z. B. regionale Besonderheiten, Lage, Verflechtungsströme), geht eine kommunale Gebietskörperschaft noch einen Schritt weiter und fordert eine deutlich höhere Mindesteinwohnergrenze zur Schaffung zukunftsfähiger Verwaltungsstrukturen. Als Vorteile, die sich aus einer Fusion ergeben können, werden die Vergrößerung der Planungskraft, die Senkung der Verwaltungskosten, die Qualitätssteigerung bei den Verwaltungsleistungen sowie ein besserer Bürgerservice genannt. Eine kommunale Gebietskörperschaft geht davon aus, dass eine Fusion lediglich geringe positive Effekte haben wird. Stattdessen wird es vor allem zu einer Zerstörung kommunaler Strukturen, einem Identifikationsverlust sowie einem Rückgang des bürgerschaftlichen Engagements kommen. Ebenfalls keine großen Wirkungen werden der Fusionsprämie zugeschrieben. Weiterführende und ergänzende Vorschläge, die von den vier kommunalen Gebietskörperschaften genannt werden, sind:

- die Reform des kommunalen Finanzausgleichs,
- finanzielle Förderung bei IKZ-Vorhaben,

- Entschuldung von Fusionskommunen,
- über die „Hochzeitsprämie“Fusionsprämie hinausgehende Infrastruktur-förderungen,
- Ausbau des Breitband-Internets in Rheinland-Pfalz.

3.3. Aktuelle Beispiele kommunaler Gebietsreformen in anderen Bundesländern

Auch in anderen Bundesländern sind in den letzten Jahren Reformvorhaben auf den Weg gebracht worden, die das Ziel verfolgten, zukunftsfähige Kommunalstrukturen zu schaffen. Am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt wird verdeutlicht, welche Maßnahmen diese Länder beschritten haben, um die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen.

Die niedersächsische Landesregierung hat vor allem vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Kommunen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens einen Zukunftsvertrag geschlossen, der im Wesentlichen drei Schwerpunkte hat:

- (1) weitere Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben;
- (2) die Möglichkeit zur kommunalen Entschuldung und die Schaffung zukunftsfähiger Strukturen durch Fusion oder durch Umwandlung von einer Samt- in eine Einheitsgemeinde;
- (3) Implementation einer für strukturschwache Regionen in wesentlichen Förderbereichen abgestimmten ressortübergreifende Strukturpolitik.

Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden wird die Landesregierung prüfen, welche weiteren Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden können. Wie in Rheinland-Pfalz steht auch in Niedersachsen die Wiederherstellung der (finanziellen) Leistungsfähigkeit der Kommunen im Mittelpunkt des Zukunftsvertrages. Hierfür hat die niedersächsische Landesregierung jedoch einen etwas anderen Weg gewählt als das Kombinationsmodell aus Freiwilligkeitsphase und Zwangsfusion. Das Land Niedersachsen bietet den Kommunen, die fusionieren wollen, bzw. denen, die ein Konzept vorlegen, wie dauerhaft eine Wiederherstellung ihrer Leistungsfähigkeit erreicht werden kann, eine finanzielle Unterstützung für die Entschuldung der jeweiligen Kommune an.

Dieses Angebot gilt jedoch nur bis zum 31. Oktober 2011. Bis dahin müssen Beschlüsse zur Fusion oder Umwandlung gefasst werden. Darüber hinaus unterstützt die Landesregierung freiwillige kommunale Neugliederungen, die nachhaltig zu wirtschaftlich verbesserten Rahmenbedingungen und damit zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beitragen können. Neben der finanziellen Unterstützung von Fusionsgutachten oder der Moderation von Fusionsprozessen bietet die Landesregierung über die Regierungsvertretungen zudem Beratungen vor Ort an. Das Innenministerium hat bereits mit 60 Kommunen Gespräche über mögliche Zusammenschlüsse geführt. Schließlich verknüpft die Landesregierung die Maßnahmen zur Wiederherstellung der kommunalen Leistungsfähigkeit mit den Instrumenten der regionalen Strukturpolitik. Geplant ist es, die Aktivitäten der regionalen Strukturpolitik insbesondere in den strukturschwachen Räumen zu intensivieren. Für die kommunale Entwicklung bedeutende Handlungsfelder sind der Tourismus, der Arbeitsmarkt und die Entwicklung des ländlichen Raumes. Gleichzeitig werden diese Maßnahmen als flankierende Maßnahme zur dauerhaften Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen, die an dem Entschuldungsprogramm teilnehmen, gesehen.⁹⁰

Ein weiteres Bundesland, das sich in jüngerer Zeit dem Thema kommunale Gebietsreform gewidmet hat, ist Sachsen-Anhalt. Hier hat man sich für eine ähnliche Vorgehensweise wie in Rheinland-Pfalz entschieden. Allerdings verzichtete man in Sachsen-Anhalt auf eine Verwaltungsreform und konzentrierte sich zunächst auf die kommunale Gebietsreform, die als zweite Stufe einer Territorialreform verstanden werden kann, da bereits im Jahr 2007 eine Landkreisreform auf den Weg gebracht wurde. Anfang 2008 folgte dann das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform. Im Zuge dieses Begleitgesetzes wurden verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die im Folgenden kurz skizziert werden.

Das vorrangige Ziel der Reform besteht darin, leistungsfähige Gemeindestrukturen zu schaffen. Dies soll vorrangig durch die Bildung von Einheitsgemeinden erreicht werden. Unter besonderen Voraussetzungen ist die Bildung einer Verbandsgemeinde, die mit dem neu geschaffenen Verbandsgemeindengesetz eingeführt wurde, möglich. Dafür wird das bisher existierende Modell der Verwaltungsgemeinschaften abgeschafft. Die Bildung von Einheitsgemeinden und

⁹⁰ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen (Zukunftsvertrag)

Verbandsgemeinden soll, soweit wie möglich, in den Grenzen der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften erfolgen. Für die Einheitsgemeinden gilt eine Mindestregelgröße von 10.000 Einwohnern. Allerdings werden in Landkreisen mit geringerer Bevölkerungsdichte (weniger als 70 Einwohner pro Quadratkilometer) auch Einheitsgemeinden mit 8.000 Einwohnern zugelassen. Für die Verbandsgemeinden, die allerdings nur unter besonderen Voraussetzungen gebildet werden können, beträgt die Einwohnermindestgröße ebenfalls 10.000 Einwohner. Wie auch die Kommunalreform in Rheinland-Pfalz sah die Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt ein Kombi-Modell vor. Es gab eine relativ kurze Freiwilligkeitsphase (15 Monate), die am 30. Juni 2009 endete. Die Gemeinden, die innerhalb dieses Zeitraums eine freiwillige Neugliederung vereinbarten, erhielten hierfür finanzielle Zuwendungen aus dem Landeshaushalt. Hierbei lassen sich drei Formen der Mittelzuweisungen unterscheiden:

- (1) Erstens können die Gemeinden, die sich zu einer neuen Einheits- oder Verbandsgemeinde oder mit einer bestehenden Einheitsgemeinde zusammenschließen, einmalig ergänzende investive Schlüsselzuweisungen in Höhe von 20 Euro pro Einwohner (bei max. 5.000 Einwohnern je Gemeinde) zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur erhalten. Dabei wird die Schlüsselzuweisung jeder am Zusammenschluss beteiligten Gemeinde und nicht der neuen oder vergrößerten Einheits- oder Verbandsgemeinde selbst gewährt.
- (2) Zweitens kann eine Einheits- oder Verbandsgemeinde eine einmalige investive Zuweisung in Höhe von 100.000 Euro zum Ausgleich der mit der Neugliederung verbundenen Aufwendungen erhalten.
- (3) Drittens besteht die Möglichkeit, dass der Einheitsgemeinde eine einmalige nichtinvestive Zuweisung gewährt wird, die der Stärkung der Verwaltungs- und Leistungskraft dient (vor allem zur Reduzierung von Fehlbeträgen und/oder der gemeindlichen Verschuldung). Die Finanzmittel werden gemeinsam von allen an der Bildung einer Einheitsgemeinde beteiligten Gemeinden beantragt. Dagegen kann diese einmalige nichtinvestive Zuweisung nicht von Verbandsgemeinden beantragt werden.

Damit bietet die Gemeindereform in Sachsen-Anhalt verschiedene Anreize für fusionswillige Kommunen. Wie in Niedersachsen wird auch hier das Reformvorhaben mit dem Ziel verbunden, die Leistungsfähigkeit der Kommunen

durch Entschuldungshilfen zu verbessern, sofern das von der Landesregierung präferierte Modell der Einheitsgemeinde gewählt wurde.⁹¹

⁹¹ Vgl. Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt (2008): Handreichung zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. S. 4-10.

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Gesamteinschätzung

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

Erwartete Auswirkungen von Fusionen

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

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

Fusionsprämie

Die Fusionsprämie wird als eine willkommene Zugabe für ohnehin fusionswillige Kommunen, jedoch nicht als Instrument angesehen, das einen eigenstän-

digen Anreiz zur Aufnahme von Fusionsüberlegungen zu setzen geeignet ist. Als wesentlich anreizintensiver wird die Tilgung von Altschulden genannt – insbesondere beim Zusammenschluss mit einer finanzschwachen Kommune.

Zusammenhang Gebietsreform – interkommunale Zusammenarbeit

Bemängelt wurde der durch die Reformüberlegungen nicht deutlich gemachte Zusammenhang von Gebietsreform und interkommunaler Zusammenarbeit. Den Kommunen sollte der Nachweis erleichtert werden, dass sie durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit positive Effekte erzielen können, die den bei einer Fusion erreichbaren gleichwertig sind. Darüber hinaus könnte interkommunale Kooperation spätere Fusionsüberlegungen vorbereiten, da sie den Aufbau von Vertrauen und partnerschaftlichen Strukturen ermögliche.

Fokussierung auf Verbandsgemeinden

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

Gemeindefinanzreform

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

Verfahren der Reform

Zum Verfahren der Kommunal- und Verwaltungsreform wurde angemerkt, dass die zunächst angelegte stärkere Bürgerbeteiligung sich nur unzureichend in den vorliegenden Gesetzentwürfen perpetuiert habe. Weiterhin werden eine längere Freiwilligkeitsphase und eine stärkere, allerdings nicht „bevormunden-

de“ Unterstützung durch die Landesregierung als wichtige Instrumente angesehen, um die Möglichkeiten zur Suche nach geeigneten Fusionspartnern zu verbessern. Diesbezüglich sei die vom Innenministerium ohne vorherige Kommunikation mit den Betroffenen veröffentlichte Liste von Kommunen mit vordringlichem Fusionsbedarf wegen ihrer stigmatisierenden Wirkung kontraproduktiv gewesen, da sie die Verhandlungsposition der in ihr genannten Kommunen deutlich verschlechtert habe.

Erreichung der mit der Gebietsfusion verfolgten Ziele und Optimierung

In einer Gesamtbewertung lässt sich aus der Gesetzesfolgenabschätzung der Schluss ziehen, dass die mit dem Entwurf eines 1. KVR-GE verfolgten Ziele erreicht werden können. Die von der Landesregierung verfolgten Ziele werden akzeptiert. Eine grundsätzliche Ablehnung ist nicht feststellbar. Allerdings lassen sich folgende Hinweise für eine Optimierung formulieren:

Zweite Reformstufe

Die vollständige Erreichung des Ziels einer Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen setzt voraus, dass die Reformmaßnahmen in ein Gesamtkonzept einer Kommunalreform eingebettet werden. Dies schließt es aus, die Reform auf eine einzelne Ebene zu beschränken. Die Konzentration auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden darf insoweit nur ein erster Schritt bleiben.

Zwingend erforderlich ist, dass auf einer zweiten Stufe der Kommunalreform die Kreisgliederung überprüft wird. Eine Steigerung der Leistungskraft vergrößerter Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wirft zwangsläufig die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen dieser Ebene und der Ebene der Landkreise auf. Insoweit muss im Blick behalten werden, dass die Bündelungsfunktion der Landkreise erhalten bleiben muss, aber zumindest eine Untersuchung erforderlich ist, unter welchen Voraussetzungen diese Funktion erhalten und gestärkt werden kann. Dazu gehört auch die Frage einer Integration von Sonderbehörden in die Kreisverwaltung. Einzubeziehen ist ebenso eine Überprüfung der Stellung der kreisfreien Städte. In einigen Regionen – z.B. im Umland von Ludwigshafen und Pirmasens – werden die finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten überdies durch eine ausgeprägte Kern-Umland-Problematik verschärft. Hier nimmt der Gebietszuschnitt bislang auf bestehen-

de zentralörtliche Verflechtungsbereiche nicht in hinreichendem Maße Rücksicht.

Unabhängig davon kann eine Gebietsreform auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf der derzeit laufenden ersten Stufe vorgezogen werden, ohne dass die Zielerreichung insgesamt in Frage gestellt wird. Allerdings müssen negative Entkoppelungseffekte vermieden werden. Solche negativen Effekte in Gestalt der Zementierung von Kreisstrukturen, die die Handlungsoptionen auf der zweiten Reformstufe möglicherweise verengen, können durch eine Beschränkung der Auswahl potentieller Kooperationspartner auf das Gebiet desselben Kreises auftreten, wie sie § 2 Abs. 4 S. 1 1. KVR-GE vorsieht. Zwar handelt es sich dabei nur um eine Soll-Regelung, von der Satz 2 die Gewährung einer Ausnahme ermöglicht. Jedoch wird diese Gewährung einer Ausnahme nach Ermessen als die kommunalen Überlegungen zu stark einengend betrachtet. Es wird deshalb empfohlen, den genannten Regelungszusammenhang daraufhin zu überprüfen, ob die Spielräume für Kreisgrenzen überschreitende Fusionen nicht erweitert werden können.

Auf der zweiten Stufe der Kommunalreform sollte auch die Ebene der Ortsgemeinden in die Betrachtung einbezogen werden. Allerdings dürfte sich der Handlungsdruck hier deutlich geringer darstellen.

Kommunalfinanzen

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

Eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorausgesetzt, ist auch eine konsequente Beaufsichtigung des kommunalen Haushaltsverhaltens für die dauerhafte Sicherstellung ihrer finanziellen Handlungs- und Tragfähigkeit unverzichtbar.

Und schließlich könnte die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns durch die Bereitstellung eines technisch-administrativen Beratungsangebotes für die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden gesichert bzw. verbessert werden.

Stärkung der Leistungsfähigkeit

Die Möglichkeit einer instrumentellen Verknüpfung zur Erreichung der mit der Gebietsreform verfolgten Ziele mit der interkommunalen Zusammenarbeit sollte geprüft werden. Dabei geht es nicht um ein defensives Verständnis von interkommunaler Kooperation als bloßes Mittel zur Abwendung von Gebietsfusionen. Vielmehr sollte die langfristige Etablierung interkommunaler Kooperationen als im Vergleich zu Gebietsreformen flexibleres Mittel zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft verstanden werden, das einerseits Gebietsfusionen überflüssig machen, sie andererseits aber auch vorbereiten kann.

Der Gefahr eines Verlustes an Zentralität und wirtschaftsstruktureller Bedeutung des bisherigen Sitzes einer Verbandsgemeindeverwaltung nach einer Fusion sollte durch ein Bündel verschiedener Maßnahmen begegnet werden. Hierzu können zum einen Kompensationsangebote für den aufgegebenen Verwaltungssitz, eine Auslagerung von Teilen der Verwaltung oder die Verknüpfung mit anderen Initiativen der Landesregierung wie dem „kommunalen Mittelstandslotsen“ gehören.

Bürgernähe und Bürgerbeteiligung

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

Unabhängig von der Wirkung der vorgesehenen Verbesserungen bei der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sollte überprüft werden, ob nicht durch das Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der Vorbereitung der Kommunal- und Verwaltungsreform Erwartungen geweckt worden sind, die zur Einführung neuer Beteiligungsinstrumente ermutigen können.

Ausgestaltung des Reformprozesses

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

Die Anreizwirkung der sog. Fusionsprämie ist gering. Ihre Einführung sollte daher überprüft werden. Insbesondere könnte erwogen werden, die dafür vorgesehenen, ggf. aufzustockenden Mittel dafür einzusetzen, um gezielt in besonderen Problemfällen aus der Überschuldung von Fusionspartnern resultierende Hindernisse zu reduzieren.

Eine Verlängerung des durch § 3 Abs. 4 1. KVR-GE auf den 30. 06. 2012 begrenzten Zeitraums für die Beschlussfassung über freiwillige Gemeindefusionen sollte überprüft werden. Dies würde insbesondere eine engere Verknüpfung der zweiten Stufe der Kommunalreform mit der ersten ermöglichen.

Bei ihrer Suche nach den jeweiligen Besonderheiten Rechnung tragenden individuellen Lösungen, die von der Suche nach geeigneten Fusionspartnern bis hin zur Begleitung von Fusionsprozessen reicht, sollte das Innenministerium selbst oder unter Hinzuziehung anderer Stellen eine intensive Unterstützung anbieten.

D. Bewertung der weiteren Reformmaßnahmen des 1. KVR-GE

1. Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

1.1. Einleitung

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) als eine Form kommunaler Aufgabenerfüllung wird bereits seit Jahrzehnten auf zahlreichen Gebieten erfolgreich durchgeführt. So wurden schon im Jahr 1841 die rechtlichen Grundlagen in der westfälischen Landgemeindeordnung für die Gründung von Zweckverbänden geschaffen. Obwohl sich die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns seitdem stark gewandelt haben, ist das Ziel der IKZ auch heute noch die Sicherung einer effektiven und effizienten Leistungserbringung für die Bürgerinnen und Bürger. Denn sie trägt dazu bei, entweder die Kosten bei gleich bleibender Qualität und Quantität der Leistungen zu senken oder Qualität und Quantität der Leistungen bei gleichem Budget zu steigern.⁹² Schmidt (2005) verweist in diesem Zusammenhang auf die große Bedeutung der kommunalen Kooperation für die Aufgabenerfüllung auf der untersten Ebene hoheitlicher Tätigkeit, da sich verschiedene Aufgaben ansonsten gar nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen, zumindest aber mit einem höheren finanziellen Aufwand, erfüllen ließen. Außerdem sind bestimmte Aufgaben aufgrund ihrer Natur von vornherein auf die Zusammenarbeit zwischen mehreren Verwaltungsträgern hin angelegt (z.B. der öffentliche Personennahverkehr). Dabei ist festzuhalten, dass die Entscheidung, ob vollständig auf die Wahrnehmung einer Aufgabe verzichtet oder sie gemeinsam durch mehrere Kommunen erfüllt wird, sowohl für kreisfreie Städte als auch für kleinere kreisangehörige Gemeinden in Frage kommt.⁹³ Insbesondere die finanzielle Notlage vieler Städte und Gemeinden in Zusammenhang mit Megatrends wie der Globalisierung oder des demografischen Wandels erfordert heute und in Zukunft einen noch gezielteren und effizienteren Einsatz der begrenzten Ressourcen. Hinzu kommt, dass die Kommunen ihr Leistungsspektrum nicht nur kostengünstiger und effizienter gestalten, sondern auch weiter verbessern und ausbauen. Darüber hinaus soll durch eine Intensivierung der IKZ auf regionaler Ebene, die kommunale Handlungsfähigkeit durch die Nutzung von Größenvorteilen –

⁹² Vgl. KGSt (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Köln. S. 7.

⁹³ Vgl. Schmidt, Thorsten Ingo (2005): Kommunale Kooperation. S. 9-10.

auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – gestärkt und erweitert werden.⁹⁴

Im folgenden Kapitel werden kurz die möglichen Formen der interkommunalen Kooperation vorgestellt.

1.2. Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit kann in unterschiedlichen Formen stattfinden, wobei sich aus rechtlicher Perspektive folgende drei Organisationsformen unterscheiden lassen:

- formlose Zusammenarbeit,
- öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit,
- privatrechtliche Zusammenarbeit.

Während die Zusammenarbeit zwischen Kommunen in formloser und privatrechtlicher Weise im Rahmen der Gesetze zulässig ist, gibt es bei der öffentlich-rechtlichen Kooperation eine Beschränkung auf die vom Landesgesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten.⁹⁵

1.2.1. Formlose Zusammenarbeit

Zu dieser Art der Kooperation gehört die informelle Abstimmung (z.B. Gespräche, Informations- und Meinungs austausch zwischen kommunalen Akteuren). Diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit zeichnet sich vor allem durch ihre rechtliche Unverbindlichkeit aus. In der kommunalen Praxis stellt sie oft den Ausgangspunkt für weitergehende Aktivitäten dar.⁹⁶

1.2.2. Öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Hier lassen sich vier Möglichkeiten der rechtlichen Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit unterscheiden:

(1) Der Zusammenschluss der kommunalen Arbeitsgemeinschaft, die nur in einigen Ländern existiert, erfolgt auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen

⁹⁴ Vgl. DStGB (2004): Interkommunale Zusammenarbeit. DStGB Dokumentation Nr. 39, S. 2; vgl. KGSt (2008), S. 7.

⁹⁵ Vgl. DStGB (2004), S. 5

⁹⁶ Vgl. DStGB (2004), S. 5; vgl. DST (2003): Interkommunale Kooperation. Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen. Reihe A DST-Beiträge zur Kommunalpolitik Heft 31. S. 10.

Vertrages und stellt ebenfalls eine kaum institutionalisierte Form der Zusammenarbeit dar. Es handelt sich dabei um eine Gemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit und mit geringem Organisationsgrad, deren Hauptaufgabe in der Beratung und Koordinierung von gemeinsamer kommunaler Betätigung besteht. Da die Beschlüsse der kommunalen Arbeitsgemeinschaft nicht bindend und in der Praxis formlose Abstimmungsvorgänge relevanter sind, besitzt sie nur eine geringe Bedeutung.

- (2) Weitaus verbreiteter ist dagegen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die in einigen Landesgesetzen (z.B. Rheinland-Pfalz) auch Zweckvereinbarung genannt wird. Sie kommt hauptsächlich beim Betrieb öffentlicher Einrichtungen zur Anwendung (z.B. Wasserversorgung) und wird auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geschlossen, mit dem die ihn schließenden Gebietskörperschaften eine einzelne oder mehrere Aufgaben mit einem bestimmten Zweck übertragen. Bei dem Zusammenschluss entsteht keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern bestimmte, im Vertrag festgelegte Aufgaben gehen auf einen der Beteiligten über. Dabei lassen sich drei Arten unterscheiden: Erstens kann es zu einem Wechsel der Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung von der übertragenden auf die übernehmende Gemeinde kommen. Zweitens ist es möglich, dass sich die Übertragung allein auf die Durchführung der jeweiligen Aufgaben beschränkt, ohne dass sich die Trägerschaft verändert. Drittens können Einwohner anderer Gemeinden eine öffentliche Einrichtung mitbenutzen, so dass die übernehmende Körperschaft dann berechtigt ist, eine für das gesamte Gebiet der beteiligten Körperschaften geltende Satzung zur Benutzungsregelung zu erlassen.
- (3) Der Zweckverband gilt als typische Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit und wird vor allem dann eingesetzt, wenn für die Erfüllung einer Gemeinschaftsaufgabe eine eigene rechts- und handlungsfähige juristische Person erforderlich ist. Zweckverbände werden gebildet, um einzelne Verwaltungsaufgaben zu bewältigen, die die Leistungskraft der einzelnen Gemeinden übersteigen. Da der Zweckverband eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit einer selbständigen Rechtspersönlichkeit ist, unterliegt er der unbeschränkten Haftung gegenüber Vertragspartnern und auch der Amtshaftung. Zudem ist der Zweckverband Aufgabeneinhaber und -träger, da die kommunale Aufgabe selbst und nicht nur deren Erfüllung auf ihn übergeht. Er kann im Rahmen seines Aufgabengebietes durch die

Verbandsversammlung und aufgrund seiner Behördeneigenschaft Verwaltungsakte erlassen. Der Zweckverband kann privatrechtliche Unternehmen gründen. Darüber hinaus verfügt er über die Personal- und Finanzhoheit.

- (4) Interkommunale Zusammenarbeit kann auch im Rahmen einer Anstalt öffentlichen Rechts stattfinden. Bei der AÖR handelt es sich um eine Rechtsform zwischen kommunalem Eigenbetrieb und Eigengesellschaft, die mittlerweile in den meisten Gemeindeordnungen der Länder verankert ist. Die Rechtsverhältnisse der Anstalt werden durch eine Unternehmenssatzung geregelt. Der Vorstand und der Verwaltungsrat bilden die Organe einer Anstalt. Der Verwaltungsrat bestellt und überwacht den Vorstand, der die Anstalt leitet. Der Gegenstand der Anstalt ist von ihrer Aufgabenstellung abhängig. Entsprechend der landesrechtlichen Bestimmungen kann eine Kommune der Anstalt einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen. Aufgrund ihrer rechtlichen Eigenständigkeit haftet sie unbeschränkt.⁹⁷

⁹⁷ Vgl. DStGB (2004), S. 5-8, vgl. DST (2003), S. 9-13.

1.2.3. *Privatrechtliche Kooperationsformen*

Darüber hinaus können kommunale Gebietskörperschaften für die interkommunale Zusammenarbeit auch privatrechtliche Organisationsformen nutzen. Hierzu zählen neben der privatrechtlichen Vereinbarung in erster Linie die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG), die Offene Handelsgesellschaft (OHG) und die Kommanditgesellschaft (KG). Allerdings ist das Wahlrecht der Kommunen im Hinblick auf mögliche privatrechtliche Organisationsformen geringer, als es zunächst erscheint. So stellen die GbR, die OHG und die KG ungeeignete privatrechtliche Formen für die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung dar, weil sie eine unbeschränkte Haftungsmöglichkeit vorsehen und dies den kommunalrechtlichen Bestimmungen der Länder, die bei einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen eine Haftungsbeschränkung im Außenverhältnis verlangen, widerspricht. Folglich ist in diesen Fällen eine Rechtsform zu wählen, bei der die Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Zudem sehen manche Landesgesetze eine ausdrückliche Nachrangigkeit der AG gegenüber anderen Rechtsformen vor.⁹⁸ Ebenfalls zu beachten ist, dass privatrechtliche Organisationsformen nur zur Wahrnehmung bestimmter kommunaler Aufgaben geeignet sind. Daher kommen vor allem folgende drei Möglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit in Frage:

- (1) Die einfachste Art der privatrechtlichen Kooperationsform stellt der Abschluss eines privatrechtlichen Kooperationsvertrages dar. Dies bietet sich in den Fällen an, in denen die tatsächliche Erfüllung einer bestimmten Aufgabe durch eine Kommune für eine andere übernommen werden soll. Hierbei handelt es sich um eine reine Durchführungsvereinbarung; eine Verlagerung der Zuständigkeit kann nicht erfolgen.
- (2) Die GmbH kann von mehreren Kommunen gegründet werden. Voraussetzung dafür sind nach landesrechtlichen Bestimmungen Ratsbeschlüsse der Mitgliedsgemeinden. Darüber hinaus erfordert die Gründung einer GmbH einen Satzungsbeschluss der Mitglieder, in dem der öffentliche Zweck der Gesellschaft eindeutig und steuerungstauglich präzise festgelegt wird. Zudem sind die Kommunen rechtlich verpflichtet, ihren Einfluss auf die GmbH in ausreichendem Maße sicherzustellen. Bei GmbH-Gründungen im

⁹⁸ Vgl. z.B. § 87 Abs. 2 GemO

Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit müssen sich die Kommunen mit der ihrer Beteiligungsquote entsprechenden Befugnissen ausstatten lassen. Zur Sicherung der vergaberechtlichen Inhouse-Fähigkeit kann darüber hinaus der Abschluss von Beherrschungsverträgen erforderlich sein.

- (3) Die AG kann ebenfalls als privatrechtliche Organisationsform für die interkommunale Zusammenarbeit genutzt werden. Aufgrund einiger öffentlich-rechtlicher Beschränkungen ist sie jedoch nur in wenigen Fällen zur Wahrnehmung interkommunaler Aufgaben geeignet. Probleme sind bereits damit verbunden, dass ihr Sinn und Zweck darin besteht, wirtschaftliche Großrisiken mit einem erheblichen Betriebskapital abzusichern. Allein dies ist schon aufgrund der strukturellen Voraussetzungen in den meisten Kommunen ein Hinderungsgrund. Des Weiteren entspricht das Interesse der Kommunen in der Regel nicht dem von Aktionären. Während es den Aktionären auf die kurzfristige Liquidität ihrer Einlagen ankommt, verfolgen die Kommunen ein längerfristiges öffentliches Interesse. Ohne Vorliegen eines Beherrschungsvertrages, der wiederum mit dem Verbot unbestimmter kommunaler Haftungsübernahme kollidieren kann, ist eine ausreichende Steuerung und Kontrolle durch die Kommune fraglich, da dann keine Pflicht seitens des Vorstands besteht, den Weisungen der Kommune zu entsprechen.⁹⁹

1.3. Rechtliche Grundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz bildet das Zweckverbandgesetz (ZwVG), das am 22. Dezember 1982 in Kraft trat und zuletzt am 07. April 2009 geändert wurde, die rechtliche Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit.¹⁰⁰ Eine wesentliche Erweiterung des Regelwerks, die in erster Linie auf Forderungen der Praxis zurückgeht, erfolgte im Jahr 2006, als die kommunalen Gebietskörperschaften nun auch – wie bereits in Bayern und Baden-Württemberg – die Möglichkeit erhielten, die Trägerschaft einer kommunalen Anstalt gemeinsam zu übernehmen. Bis dato war die Bildung einer kommunalen Anstalt mit erheblichem organisatorischem Aufwand verbunden, da dies aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelung immer die Zwischenschaltung eines Zweckverbandes,

⁹⁹ Vgl. GStB (2004), S. 8-9; vgl. DST (2003), S. 13-15.

¹⁰⁰ Vgl. GVBl. 1982, S.476, ZwVG RLP vom 22. Dezember 1982, zuletzt geändert durch Gesetz vom 07. April 2009 (GVBl. S. 162)

der dann Träger der Anstalt war, erforderte. Mit Artikel 4 des Landesgesetzes vom 02. März 2006 wurde dieser Zwischenschritt durch die Einführung der gemeinsamen kommunalen Anstalt als eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit überflüssig.¹⁰¹

Das Gesetz legt fest, dass „kommunale Gebietskörperschaften bestimmte Aufgaben erfüllen können, wenn hierfür Gründe des Gemeinwohls vorliegen.“ Kommunale Gebietskörperschaften im Sinne des Zweckverbandsgesetzes sind die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise sowie der Bezirksverband Pfalz.

Streng genommen ist die Bezeichnung „Zweckverbandsgesetz“ nicht mehr zeitgemäß, da es seit seiner Novellierung im Jahr 1982 nicht mehr nur rechtliche Regelungen für Zweckverbände, sondern auch für Zweckvereinbarungen und kommunale Arbeitsgemeinschaften enthielt¹⁰². Nach dem Zweckverbandsgesetz sind somit folgende Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz möglich:

- (1) Zweckverbände
- (2) Zweckvereinbarungen
- (3) Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- (4) Gemeinsame kommunale Anstalt

Im nachfolgenden Kapitel wird eine detaillierte Auswertung der interkommunalen Zusammenarbeit am Beispiel der Zweckverbände und Zweckvereinbarungen vorgenommen.

1.4. Aktuelle Situation der interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz am Beispiel der Zweckverbände und Zweckvereinbarungen

Zweckvereinbarungen und Zweckverbände stellen wichtige Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz dar. Um einen genaueren Überblick über die Nutzung dieser Organisationsformen zu erhalten, wird auf Basis der vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz erhobenen Daten dargestellt, welche kommunalen Gebietskörperschaften in welchen Bereichen interkommunal zusammenarbeiten. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang

¹⁰¹ Vgl. Gabler (2004): Kommentar zum Zweckverbandsgesetz. Wiesbaden, S. 53.

¹⁰² Vgl. Schmidt (2008), S. 125.

jedoch, dass eine detaillierte Analyse nur zu den Zweckvereinbarungen und Zweckverbänden erfolgen kann. Daten zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften, gemeinsamen kommunalen Anstalten sowie informellen und privatrechtlichen Kooperationsformen standen dagegen nicht zur Verfügung.

1.4.1. Zweckverbände in Rheinland-Pfalz

Nach Auswertung der vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellten Daten zur interkommunalen Zusammenarbeit wurden bis zum Juli 2009 in Rheinland-Pfalz 370 Zweckverbände gegründet. Aufgrund der Fusion der Stadt Cochem mit der Verbandsgemeinde Cochem-Land zur neuen Verbandsgemeinde Cochem werden zwei Schulzweckverbände, die für die Betreuung einer Haupt- und einer Grundschule eingerichtet worden waren, obsolet, da die Schulträgerschaft gemäß § 76 Abs. 1 SchulG auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden angesiedelt ist. Durch die Aufnahme der Stadt Cochem als Ortsgemeinde in die Verbandsgemeinde Cochem und den damit verbundenen Statusverlust als verbandsfreie Gemeinde entfällt die Notwendigkeit die beiden Zweckverbände im Schulbereich, an denen nur die ehemalige verbandsfreie Gemeinde und die Verbandsgemeinde beteiligt waren, aufrechtzuerhalten. Somit reduziert sich die Zahl auf insgesamt 368 Zweckverbände.

Die Auswertung der Daten nach thematischen Schwerpunkten zeigt deutlich, dass sich die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen von Zweckverbänden auf die Ver- und Entsorgung im Wasser-, Abfall- und Energiebereich (86) Kindertagesstätten (81) sowie forstwirtschaftliche Aktivitäten (Bewirtschaftung und Unterhaltung von Forstbetrieben) (75) konzentriert, da in diesen drei Bereichen mehr als 60 Prozent der Zweckverbände gegründet wurden.

Tabelle 7: Anwendungsbereiche für Zweckverbände in Rheinland-Pfalz

Bereich	Anzahl der Zweckverbände
Wasser/Abfall/Energie	86
Kindertagesstätten	81
Forstwirtschaft	75
Bauplanung/Wirtschaftsförderung	30
Schule/Bildung	23
Tourismus/Naherholung	16
Sparkassen	16

Kultur	10
Freizeit/Sport	9
Verkehrsinfrastruktur	8
Friedhof	8
Vermögen	3
Sonstiges	3
Gesamt	368

Quelle: Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Stand: 31. Juli 2009); eigene Darstellung

Weitere Kooperationsfelder stellen die Bauplanung/Wirtschaftsförderung (8,2 %), der Schul- und Bildungsbereich (6,3%) sowie der Tourismus (4,3%) und die Sparkassen (4,3%) dar. Allerdings spielen sie als Anwendungsfelder für Zweckverbände im Vergleich zu den drei zuvor dargestellten Bereichen eher eine untergeordnete Rolle.

Insgesamt entfallen auf die existierenden 368 Zweckverbände 1.983 Mitgliedschaften¹⁰³. Somit sind an einem Zweckverband in Rheinland-Pfalz durchschnittlich fünf Mitglieder beteiligt. Bei Betrachtung der Zweckverbandsmitgliedschaften pro kommunale Gebietskörperschaft wird deutlich, dass im Durchschnitt fast jede kommunale Gebietskörperschaft in Rheinland-Pfalz Mitglied in einem Zweckverband ist. Legt man als Bezugsgröße allerdings statt aller kommunaler Gebietskörperschaften nur die zugrunde, die dieses Instrument auch wirklich nutzen, fällt dieser Wert mit knapp zwei Mitgliedschaften pro kommunale Gebietskörperschaft doppelt so hoch aus.

Ein weiterer Indikator, der für die Analyse der interkommunalen Zusammenarbeit herangezogen wird, ist das Aktivitätslevel der kommunalen Gebietskörperschaften. Unter Aktivitätslevel wird hier das Verhältnis der Zahl der aktiven kommunalen Gebietskörperschaften – aktiv bedeutet die Beteiligung an mindestens einem Zweckverband – zur Gesamtzahl der kommunalen Gebietskörperschaften verstanden. So weisen die rheinland-pfälzischen Kommunen insgesamt ein Aktivitätslevel von etwa 45 Prozent auf, da von insgesamt 2.493 lediglich 1.126 kommunale Gebietskörperschaften den Zweckverband als Instrument für die interkommunale Zusammenarbeit nutzen. Bei einer differenzierteren Betrachtung der jeweiligen Aktivitätslevel ergeben sich zwischen den

¹⁰³ Hier sind noch 64 Mitgliedschaften von 60 Organisationen und sonstigen Körperschaften berücksichtigt. Die weitere Analyse bezieht sich jedoch nur auf die kommunalen Gebietskörperschaften und ihre 1.919 Mitgliedschaften.

einzelnen Gruppen (Landkreise, kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden) deutliche Unterschiede. Während es keinen Landkreis und keine kreisfreie Stadt gibt, die nicht an mindestens einem Zweckverband beteiligt sind, arbeiten lediglich 928 (41 Prozent) der 2.258 rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden in einer solchen Organisation interkommunal zusammen. Dagegen nutzen etwa 90 Prozent der verbandsfreien Gemeinden diese Kooperationsform. Ebenfalls sehr aktiv in diesem Bereich sind die Verbandsgemeinden (knapp 80 Prozent) und die großen kreisangehörigen Städte (75 Prozent).

Tabelle 8: Zweckverbandsmitgliedschaften und Aktivitätslevel der kommunalen Gebietskörperschaften

Kommunale Gebietskörperschaft	Anzahl gesamt	davon aktiv	Aktivitätslevel	Mitgliedschaften	Mitgliedschaften pro kommunale Gebietskörperschaft ¹⁰⁴
Landkreise	24	24	100,0%	139	5,8
krfr. Städte	12	12	100,0%	73	6,1
gr. kr. Städte	8	6	75,0%	20	3,3 (2,5)
Verbandsgemeinden	163	130	79,8%	326	2,5 (2)
verbfr. Gemeinden	28	25	89,3%	58	2,3 (2,1)
Ortsgemeinden	2.258	929	41,1%	1.303	1,4 (1,6)
Gesamt	2.493	1.126	45,2%	1.919	1,7 (0,8)

Quelle: Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Stand: 31. Juli 2009); eigene Berechnung

Im Durchschnitt ist jeder Landkreis an fast sechs Zweckverbänden beteiligt, wobei sich der Eifelkreis Bitburg-Prüm mit 13 Mitgliedschaften am aktivsten zeigt, während der Landkreis Altenkirchen nur an dem Pflichtzweckverband zur Tierkörperbeseitigung beteiligt ist.

Bei den kreisfreien Städten liegt die Zahl der Mitgliedschaften pro Zweckverband im Durchschnitt ebenfalls bei sechs. Die Stadt Trier ist hier mit insgesamt zehn Mitgliedschaften am aktivsten, während Neustadt an der Weinstraße in-

¹⁰⁴ Die Zahlen in Klammern geben die Mitgliedschaften pro kommunale Gebietskörperschaft an und berücksichtigen auch die kommunalen Gebietskörperschaften, die an keinem Zweckverband beteiligt sind. Die Zahlen, die vor der Klammer stehen, geben die Mitgliedschaften pro aktive kommunale Gebietskörperschaft an, d. h. es werden nur die berücksichtigt, die mindestens an einem Zweckverband beteiligt sind.

nerhalb dieser Gruppe nur im Rahmen von drei Zweckverbänden interkommunal zusammenarbeitet.

Die großen kreisangehörigen Städte dagegen liegen mit durchschnittlich drei Mitgliedschaften pro Stadt bereits deutlich unter dem Niveau der Landkreise und der kreisfreien Städte. Dabei ist die Stadt Bingen mit sieben Mitgliedschaften die aktivste Kommune. Die Städte Idar-Oberstein und Lahnstein nutzen dagegen das Instrument des Zweckverbandes überhaupt nicht für die interkommunale Zusammenarbeit.

Bei den Verbandsgemeinden kommen im Durchschnitt auf jede Kommune zwei Zweckverbandsbeteiligungen. Am aktivsten nutzen die Verbandsgemeinden Kirchberg, Landau-Land und Mendig die Möglichkeiten des Zweckverbandes zur interkommunalen Zusammenarbeit. Sie sind jeweils in sieben Zweckverbänden Mitglied. 33 Verbandsgemeinden arbeiten in dieser Organisationsform überhaupt nicht interkommunal zusammen.

Betrachtet man den Aktivitätsgrad und die Zweckverbandsbeteiligungen der Verbandsgemeinden differenziert danach, ob die Kommunen die im 1. KVR-GE festgelegten Fusionskriterien erfüllen oder nicht, zeigt sich nur ein geringer Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen. Demnach haben fusionsgefährdete Verbandsgemeinden mit etwa 77 Prozent ein leicht niedrigeres Aktivitätslevel als fusionsungefährdete Kommunen (81 Prozent) Hinsichtlich der Zweckverbandsbeteiligungen ergeben sich ebenfalls nur leichte Unterschiede. Während die fusionsgefährdeten Kommunen auf 2,4 Beteiligungen pro aktive Verbandsgemeinde kommen, erreichen die fusionsungefährdeten Kommunen mit 2,6 Beteiligungen einen nur leicht höheren Wert.

Bei den verbandsfreien Gemeinden stellt sich die Situation wie folgt dar:

Durchschnittlich ist jede verbandsfreie Gemeinde in zwei Zweckverbänden Mitglied. Dabei sind Boppard, Grünstadt und Kirn mit jeweils vier Mitgliedschaften die aktivsten Kommunen. Die verbandsfreien Gemeinden Altrip und Römerberg sind an keinem Zweckverband beteiligt.

Legt man nun noch die beiden Betroffenheits-Kategorien zugrunde ergibt sich folgendes Bild: Die fusionsungefährdeten Kommunen sind alle mindestens an einem Zweckverband beteiligt und weisen daher eine Aktivitätslevel von 100 Prozent auf. Da die beiden verbandsfreien Gemeinden Römerberg und Altrip in nicht Mitglied in einem Verband sind, erreicht die Gruppe der fusionsgefähr-

deten Kommunen einen Wert von knapp 80 Prozent. Im Durchschnitt kommen beide Gruppen – also fusionsgefährdete und fusionsungefährdete Kommunen - auf 2,3 Mitgliedschaften pro aktive Kommune.

Die Ortsgemeinden liegen hinsichtlich ihres Aktivitätslevels bei den Zweckverbandsmitgliedschaften deutlich hinter den übrigen Kommunen. Durchschnittlich kommt jede Ortsgemeinde auf etwa 0,6 Mitgliedschaften. Zu den aktivsten Kommunen gehören Walsheim und Damscheid mit jeweils fünf Zweckverbandsmitgliedschaften. Mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden nutzt diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit überhaupt nicht.

1.4.2. Zweckvereinbarungen in Rheinland-Pfalz

Die Auswertung der vom Statistischen Landesamt erhobenen Daten zeigt sehr anschaulich, dass die Zweckvereinbarung als Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit deutlich häufiger zum Einsatz kommt als der Zweckverband. Bis zum 31. Juli 2009 wurden insgesamt 736 Zweckvereinbarungen geschlossen. Somit kommt diese Kooperationsform etwa zwei Mal häufiger zum Einsatz als ein Zweckverband. Die Zahl muss jedoch noch um die Zweckvereinbarungen bereinigt werden, an denen nur die Verbandsgemeinde Cochem-Land und die Stadt Cochem beteiligt sind. Denn aufgrund der vollzogenen Fusion sind zwei Zweckvereinbarungen zur Abwasserbeseitigung und eine zum Brand- und Katastrophenschutz überflüssig geworden, da diese Zuständigkeiten auf die neu gebildete Verbandsgemeinde Cochem übergegangen sind. Folglich existieren in Rheinland-Pfalz nach Abschluss des Fusionsprozesses noch 733 Zweckvereinbarungen, auf die insgesamt 2.007 Beteiligungen¹⁰⁵ entfallen und an denen im Durchschnitt etwa drei kommunale Gebietskörperschaften beteiligt sind.

Die Hauptanwendungsfelder für Zweckvereinbarungen stellen die drei Bereiche Schule/Bildung (183) und Wasser/Abfall/Energie (179) und Kindertagesstätten (124) dar, auf die insgesamt fast zwei Drittel aller in Rheinland-Pfalz geschlossenen Vereinbarungen entfallen. Mit deutlichem Abstand folgt der Bereich Friedhofswesen, der noch einen Anteil von knapp 10 Prozent erreicht.

¹⁰⁵ Hier sind noch 19 Mitgliedschaften von 18 Organisationen und sonstigen Körperschaften berücksichtigt. Die weitere Analyse bezieht sich jedoch nur auf die kommunalen Gebietskörperschaften und ihre 1.988 Mitgliedschaften.

Tabelle 9: Zweckvereinbarungen nach Anwendungsbereichen

Zweck	Anzahl der Zweckvereinbarungen
Schule/Bildung	183
Wasser/Abfall/Energie	179
Kindertagesstätte	124
Friedhof	69
Sport	26
Feuerwehr/Brand- und Katastrophenschutz	24
Bauen/Verkehr	30
Forst	21
Personal	19
öffentl. Einrichtung	16
Eigentums-/Vermögensverwaltung	15
Jugend und Soziales	10
Sonstige	17
Gesamt	733

Quelle: Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Stand: 31. Juli 2009); eigene Darstellung

Bei Betrachtung der Beteiligungen pro kommunale Gebietskörperschaft wird deutlich, dass statistisch gesehen fast jede aktive kommunale Gebietskörperschaft an zwei Zweckvereinbarungen beteiligt ist. Jedoch relativiert sich diese Perspektive, wenn man den Beteiligungen das Aktivitätslevel gegenüberstellt. Denn in Rheinland-Pfalz arbeiten lediglich knapp 40 Prozent der kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen einer Zweckvereinbarung interkommunal zusammen. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede, wenn man die Aktivitätslevel der verschiedenen Gruppen der kommunalen Gebietskörperschaften mit einander vergleicht.

Wie bereits bei den Zweckverbänden gibt es auch bei den Landkreisen und kreisfreien Städten keine Kommune, die nicht mindestens an einer Zweckvereinbarung beteiligt ist. Ebenfalls bei 100 Prozent liegt das Aktivitätslevel der großen kreisangehörigen Städte, während es bei den verbandsfreien Gemeinden (92,5 Prozent) und Verbandsgemeinden (82,8 Prozent) leicht abfällt. Dagegen weisen die Ortsgemeinden das niedrigste Aktivitätslevel auf. Nur etwa ein Drittel nutzen Zweckvereinbarungen als Instrument für die interkommunale Zusammenarbeit.

Tabelle 10: Beteiligungen an Zweckvereinbarungen nach kommunalen Gebietskörperschaften

Kommunale Gebietskörperschaften	Anzahl gesamt	davon aktiv	Beteiligungen	Aktivitätslevel	Beteiligungen pro kommunale Gebietskörperschaft ¹⁰⁶
Landkreise	24	24	195	100	8,1
kreisfreie Städte	12	12	150	100	12,5
gr. kr. Städte	8	8	40	100	5,0
Verbandsgemeinden	163	135	514	82,8	3,8 (3,2)
verbfr. Gemeinden	28	26	69	92,9	2,8 (2,5)
Ortsgemeinden	2.258	750	1.020	33,2	1,5 (0,5)
Gesamt	2.493	955	1.988	38,3	2,1 (0,8)

Quelle: Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Stand: 31. Juli 2009); eigene Berechnung

Nicht nur unterschiedliche Aktivitätslevel sind zwischen den verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften erkennbar. Es gibt auch erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Anzahl der Beteiligungen sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Gruppen.

Im Durchschnitt ist jeder Landkreis an acht Zweckvereinbarungen beteiligt. Sehr aktiv hinsichtlich der Nutzung dieses Instruments ist dabei der Landkreis Neuwied, der an 26 Vereinbarungen beteiligt ist. Dagegen nutzen die Landkreise Trier-Saarburg und Vulkaneifel diese Form der interkommunalen Kooperation am wenigsten. Sie haben lediglich jeweils zwei Zweckvereinbarungen abgeschlossen.

Die kreisfreien Städte weisen – wie auch bereits bei den Zweckverbänden – mit zwölf Beteiligungen pro Kommune den höchsten Wert verglichen mit allen kommunalen Gebietskörperschaften auf. In dieser Gruppe ergibt sich allerdings auch die größte Spannweite. Während die Stadt Kaiserslautern mit 30 Zweckvereinbarungsbeteiligungen mit deutlichem Abstand am aktivsten ist, bildet die Stadt Neustadt mit vier Zweckverbandsbeteiligungen das Schlusslicht in dieser Gruppe.

¹⁰⁶ Die Zahlen in Klammern geben die Beteiligungen an Zweckvereinbarungen pro kommunale Gebietskörperschaft an und berücksichtigen auch die kommunalen Gebietskörperschaften, die an keiner Zweckvereinbarung beteiligt sind. Die Zahlen, die vor der Klammer stehen, geben die Beteiligungen pro aktive kommunale Gebietskörperschaft an, d. h. es werden nur die berücksichtigt, die mindestens an einer Zweckvereinbarung beteiligt sind.

Bei den großen kreisangehörigen Städten ist jede Kommune an fünf Zweckvereinbarungen im Durchschnitt beteiligt. Die Stadt Idar-Oberstein nutzt dieses Instrument für die interkommunale Zusammenarbeit am häufigsten (neun Beteiligungen), während die Stadt Mayen nur in zwei Fällen von dieser Möglichkeit Gebrauch macht.

Die Gruppe der Verbandsgemeinden kommt durchschnittlich auf fast vier Beteiligungen pro aktive Kommune. Während Zweibrücken-Land in 19 Fällen auf diese Weise interkommunal zusammenarbeitet, nutzen 29 Verbandsgemeinden dieses Instrument überhaupt nicht.

Differenziert man innerhalb der Gruppe der Verbandsgemeinde noch nach dem Betroffenheitsgrad weiter aus, ergeben sich im Hinblick auf die Beteiligungen pro aktive Kommune deutliche Unterschiede. So erreichen die fusionsungefährdeten Kommunen mit 4,2 Beteiligungen gegenüber den fusionsgefährdeten Kommunen, deren Wert bei 3,3 liegt, ein deutliches höheres Ergebnis. Bei Betrachtung des Aktivitätslevels in diesen beiden Gruppen zeigen sich dagegen nur geringe Unterschiede. Die fusionsgefährdeten Verbandsgemeinden liegen mit etwa 84 Prozent nur knapp vor den fusionsungefährdeten Kommunen (82 Prozent).

Die verbandsfreien Gemeinden weisen durchschnittlich fast drei Beteiligungen pro aktive Kommune auf. Während die Stadt Boppard - wie bereits bei den Zweckverbänden - mit acht Beteiligungen zu den aktivsten Gemeinden zählt, haben die verbandsfreien Gemeinden Römerberg und Sinzig bislang keine Zweckvereinbarung geschlossen. Differenziert man nun noch weiter zwischen den fusionsgefährdeten und den fusionsungefährdeten Gemeinden, zeigt sich im Hinblick auf die Beteiligungen pro aktiver Kommune ein nur marginaler Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen. Während die fusionsungefährdeten Kommunen auf 2,8 Zweckvereinbarungsbeteiligungen kommen, liegt der Wert der fusionsgefährdeten Kommunen bei 2,6 Beteiligungen. Mit jeweils knapp 90 Prozent weisen zudem beide Gruppen ein sehr hohes Aktivitätslevel auf.

Wie bereits bei den Zweckverbandsmitgliedschaften liegen die Ortsgemeinden auch bei Zweckvereinbarungen sowohl hinsichtlich der Beteiligungen pro aktive Kommune als auch hinsichtlich des Aktivitätslevels deutlich hinter den übrigen kommunalen Gebietskörperschaften. Durchschnittlich kommt jede Ortsgemeinde auf 1,5 Mitgliedschaften. Zu den aktivsten Kommunen gehören da-

bei Leimbach, Rodershausen und Waldhof-Falkenstein mit jeweils fünf Beteiligungen. Auch bezogen auf das Aktivitätslevel bilden die Ortsgemeinden mit 33 Prozent das Schlusslicht. Zwei Drittel von ihnen nutzt damit die Zweckvereinbarung als Instrument für die interkommunale Zusammenarbeit überhaupt nicht.

1.4.3. Zusammenfassung der Ergebnisse

Obwohl keine Daten zu den formlosen und privatrechtlichen Kooperationsformen sowie zu den kommunalen Arbeitsgemeinschaften und den gemeinsamen kommunalen Anstalten vorliegen, wird anhand der 1.101 in Rheinland-Pfalz existierenden Zweckverbände und Zweckvereinbarungen deutlich, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in verschiedenen Aufgabenbereichen interkommunal zusammenarbeiten. Dabei konzentriert sich die interkommunale Kooperation vor allem auf die Bereiche Wasser, Abfall und Energie (265), Schule und Bildung (206) sowie Kindertagesstätten (205). Mehr als 60 Prozent der Verbände und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen sind in diesen Aufgabenfeldern gegründet bzw. abgeschlossen worden.

Tabelle 11: Anwendungsbereiche von Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen

Zweck	Anzahl
Wasser/Abfall/Energie	265
Schule/Bildung	206
Kindertagesstätten	205
Forst	96
Friedhof	77
Bauen/Verkehr/Wirtschaft	68
Sport/Freizeit	35
Feuerwehr/Brand-und Katastrophenschutz	24
Sonstige	125
Gesamt	1.101

Quelle: Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Stand: 31. Juli 2009); eigene Darstellung

Im Durchschnitt ist jede aktive kommunale Gebietskörperschaft in Rheinland-Pfalz an 2,5 Zweckverbänden und/oder Zweckvereinbarungen beteiligt. Relati-

viert wird dieser Wert jedoch dadurch, dass sich knapp 40 Prozent der kommunalen Gebietskörperschaften weder an einem Zweckverband noch an einer Zweckvereinbarung beteiligen, um mit anderen Kommunen zusammenzuarbeiten. Dagegen nutzen 1.540 kommunale Gebietskörperschaften – das entspricht rund 60 Prozent – mindestens eine der beiden hier näher untersuchten Kooperationsformen. Landkreise, kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte gehören dabei zu den aktivsten kommunalen Gebietskörperschaften und zeichnen sich dadurch aus, dass sie alle von mindestens einer dieser beiden Formen für die interkommunale Kooperation Gebrauch machen. Ein ebenfalls hohes Niveau weisen die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf. Während nur elf Verbandsgemeinden diese Instrumente überhaupt nicht nutzen, gibt es bei den verbandsfreien Gemeinden lediglich eine Kommune, die weder an einem Zweckverband noch an einer Zweckvereinbarung beteiligt ist. Das Schlusslicht mit einem Aktivitätslevel von knapp 60 Prozent bilden hingegen die Ortsgemeinden.

Tabelle 12: Beteiligungen an Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen nach Gebietskörperschaft

Gebietskörperschaft	Anzahl gesamt	davon aktiv	Aktivitätslevel	Beteiligungen	Beteiligungen pro Gebietskörperschaft ¹⁰⁷
Landkreise	24	24	100,0%	334	13,9
krfr. Städte	12	12	100,0%	223	18,6
gr. kr. Städte	8	8	100,0%	60	7,5
Verbandsgemeinden	163	152	93,3%	840	5,5 (5,2)
verbfr. Gemeinden	28	27	96,4%	128	4,7 (4,6)
Ortsgemeinden	2.258	1.317	58,3%	2.322	1,8 (1,0)
Gesamt	2.493	1.540	61,8%	3.907	2,5 (1,6)

Quelle: Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Stand: 31. Juli 2009); eigene Berechnung

Die Auswertung der Daten zur interkommunalen Zusammenarbeit ergibt, dass die kreisfreien Städte mit fast 19 Beteiligungen pro Kommune durchschnittlich die höchste Beteiligungsquote aufweisen. Mit einigem Abstand, aber immer noch auf hohem Niveau (rd. 14 Beteiligungen) folgt die Landkreisebene. Deut-

¹⁰⁷ Die Zahlen in Klammern geben die Beteiligungen an Zweckvereinbarungen pro kommunale Gebietskörperschaft an und berücksichtigen auch die kommunalen Gebietskörperschaften, die an keiner Zweckvereinbarung beteiligt sind. Die Zahlen, die vor der Klammer stehen, geben die Beteiligungen pro aktive kommunale Gebietskörperschaft an, d. h. es werden nur die berücksichtigt, die mindestens an einer Zweckvereinbarung beteiligt sind.

lich dahinter rangieren bereits die großen kreisangehörigen Städte (7,5 Beteiligungen) sowie die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden (mit jeweils etwa fünf Beteiligungen) pro Kommune. Auf die Ortsgemeinden entfallen im Durchschnitt 2,5 Beteiligungen.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass es sich nur um zwei – wenn auch wichtige Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit – handelt. An dieser Stelle dürfen jedoch keine voreiligen Rückschlüsse gezogen werden, dass die Kommunen, die diese beiden Instrumente nicht nutzen, überhaupt nicht interkommunal zusammenarbeiten. So ist z.B. davon auszugehen, dass fast alle kommunalen Gebietskörperschaften formlos mit anderen Kommunen zusammenarbeiten, ohne dass es hierfür eines rechtlichen Konstrukts bedarf. Zudem stehen den kommunalen Gebietskörperschaften noch weitere Möglichkeiten (privatrechtliche Kooperationsformen, kommunale Arbeitsgemeinschaften und gemeinsame kommunale Anstalten) zur Verfügung, die hier aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit nicht bei der Analyse berücksichtigt werden konnten, so dass die hier präsentierte Auswertung nur im Hinblick auf die Zweckverbände und Zweckvereinbarungen eine Aussage zulässt.

1.5. Neuregelungen der gesetzlichen Grundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit im 1. KVR-GE

Artikel 3 des 1. KVR-GE sieht folgende vier Änderungen vor, die den Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit betreffen:

- Umbenennung des Zweckverbandsgesetzes
- Neuregelungen für Zweckverbände
- Neuregelungen für Zweckvereinbarungen
- Neuregelungen für Anstalten des öffentlichen Rechts (AÖR)

Da es sich bei der Umbenennung des bisherigen Zweckverbandsgesetzes (ZwVG) in „Landesgesetz für kommunale Zusammenarbeit (KomZG)“ um eine rein redaktionelle Änderung handelt, soll sie bereits an dieser Stelle kurz vorgestellt werden. Das ZwVG enthält seit seiner Novellierung im Jahr 1982 nicht mehr nur Regelungen zum Zweckverband, sondern auch zu anderen Kooperationsformen (kommunale Arbeitsgemeinschaft, Zweckvereinbarung, gemein-

same kommunale Anstalt (seit 2006)). Die Umbenennung erfolgt in erster Linie deshalb, um die unterschiedlichen Kooperationsformen, für die das Gesetz Regelungen enthält, besser zum Ausdruck zu bringen.¹⁰⁸

In den folgenden Teilkapiteln werden kurz die übrigen im Rahmen des 1. KVR-GE geplanten Änderungsvorschläge für den Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit vorgestellt. Im Anschluss daran folgt die Vorstellung der im Rahmen der qualitativen Interviews gewonnenen Ergebnisse.

1.5.1. Änderungen für Zweckverbände

Die Neufassung des § 1 KomZG enthält nun nicht mehr wie der § 1 ZwVG eine Beschränkung der gemeinsamen Aufgabenerfüllung auf bestimmte Aufgaben, sondern lässt eine interkommunale Zusammenarbeit für alle öffentlichen Aufgaben zu. Darüber hinaus beinhaltet § 1 KomZG eine abschließende Nennung der Kooperationsformen, derer sich kommunale Gebietskörperschaften bedienen können. Die Möglichkeit, für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung eine Rechtsform des Privatrechts zu nutzen, bleibt davon unberührt.

Des Weiteren werden mit § 1 Absatz 3 KomZG die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die zur gemeinsamen Wahrnehmung errichteten Zweckverbände, kommunalen Arbeitsgemeinschaften und gemeinsamen kommunalen Anstalten im Rahmen der „Intranetauskunft“ (wie Ämter und Stellen innerhalb der Verwaltung) auf die Meldedaten der kommunalen Gebietskörperschaften zugreifen können. Dies gilt auch für den Fall, dass über eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung eine Zweckvereinbarung getroffen worden ist.

§ 3 Satz 1 KomZG enthält die Berechtigung für einen Zweckverband, Aufgaben für alle beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften und für einzelne beteiligte kommunale Gebietskörperschaften wahrzunehmen. Im Gegensatz zum § 3 ZwVG ist die Bildung eines Zweckverbandes nicht mehr nur auf einzelne Aufgaben oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben beschränkt, sondern auch für mehrere Aufgaben, die keine sachliche Verbindung untereinander haben, zulässig. Somit besteht nun auch die Möglichkeit, Mehrfachzweckverbände mit umfassenden Aufgaben einzurichten, die freie Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung sowie staatliche Aufgaben umfassen. Gemäß § 3 Satz 2 KomZG kann die gemeinsame Aufga-

¹⁰⁸ Vgl. Begründung zum 1. KVR-GE, S. 76.

benwahrnehmung durch einen Zweckverband auf sachlich begrenzte Aufgabenbereiche oder auch auf einen Gebietsteil beschränkt werden.¹⁰⁹

1.5.2. Änderungen für Zweckvereinbarungen

Ähnlich wie bei den Zweckverbänden sieht die Neufassung des bisherigen § 12 ZwVG, die allgemeine Regelungen zur Zweckvereinbarung enthält, erweiterte Anwendungsmöglichkeiten vor. So können Zweckvereinbarungen nun nicht mehr nur für einzelne und mehrere sachlich verbundene Aufgaben, sondern auch für mehrere Aufgaben, die in keinem inhaltlichen Zusammenhang stehen, geschlossen werden. Darüber hinaus ermöglicht der neue § 12 KomZG die Beteiligung natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts an einer Zweckvereinbarung, sofern keine Rechtsvorschriften dem entgegenstehen. Analog zum § 3 Satz 2 KomZG kann die Erfüllung der Aufgaben durch den beauftragten Beteiligten auf sachlich begrenzte Aufgabenteile oder Gebietsteile beschränkt werden. Hierfür ist allerdings eine entsprechende Festlegung in der Zweckvereinbarung erforderlich.

Weitere Änderungen ergeben sich im Zusammenhang mit der Genehmigung für den Abschluss und die Änderung sowie für die Entgegennahme der Anzeige der Aufhebung einer Zweckvereinbarung. So sind nicht mehr mehrere Aufsichtsbehörden zu beteiligen, sondern es ist nur noch die unterste gemeinsame Aufsichtsbehörde zuständig. Des Weiteren enthält der § 12 Absatz 5 KomZG konkrete Regelungen über die Bekanntmachung einer Zweckvereinbarung, ihre Änderung und Aufhebung sowie über den Zeitpunkt, an dem ihre Änderung oder Aufhebung wirksam werden.

Ebenfalls eine Neufassung enthält der § 13 KomZG. Neben der Überschrift – sie bezieht sich nun auf „Inhalte und Wirkungen von Zweckvereinbarungen“ und nicht mehr nur auf Inhalte – enthält der § 13 KomZG neben einigen kleinen Änderungen auch eine Erweiterung der Mitwirkungsrechte der an einer Zweckvereinbarung Beteiligten. Zukünftig bedürfen nicht nur Satzungen, sondern auch Verordnungen, die der beauftragte Beteiligte für die übrigen Beteiligten erlässt, deren Zustimmung und einer öffentlichen Bekanntmachung in den Bekanntmachungsorganen aller beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften. Darüber hinaus ermöglicht § 13 Absatz 2 Satz 2 KomZG nun, dass die Beteiligten in der Zweckvereinbarung ein Mitwirkungsrecht (Zustimmungs-

¹⁰⁹ Vgl. Begründung zum 1. KVR-GE, S. 77-79.

vorbehalt oder Anhörungsrecht) in weiteren Angelegenheiten festlegen können.

Ebenfalls eine Änderung enthält der neu gefasste § 13 Absatz 3, der jetzt vorsieht, dass die Voraussetzungen für eine Aufhebung durch alle Beteiligten und für eine Kündigung durch einen einzelnen Beteiligten sowie die Folgen daraus in der Zweckvereinbarung zu regeln sind. Gemäß § 13 Absatz 3 Satz 2 KomZG besteht keine generelle Pflicht der untersten gemeinsamen Aufsichtsbehörde mehr bei Aufhebung der Zweckvereinbarung die Abwicklung zu regeln, wenn die Zweckvereinbarung hierfür keine Bestimmungen enthält. Stattdessen trifft die unterste gemeinsame Aufsichtsbehörde nur die notwendigen Bestimmungen, wenn nach einer Aufhebung oder Kündigung der Zweckvereinbarung ergänzende Regelungen erforderlich sind und sich die Beteiligten insoweit nicht einigen.¹¹⁰

1.5.3. *Änderungen im Bereich der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)*

Im 1. KVR-GE wird deutlich gemacht, dass ein Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit als notwendig erachtet wird, um die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu steigern.¹¹¹ Aus diesem Grund heißt es in der Gesetzesbegründung: „Zum Ausbau der interkommunalen Kooperation sollen die Möglichkeiten für Zweckverbände, Zweckvereinbarungen und rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts vergrößert werden.“¹¹² Damit ist klar erkennbar, dass die Änderungen des § 86a GemO hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Ziel der Landesregierung zu sehen sind, die interkommunale Kooperation weiter auszubauen.

Im Wesentlichen gibt es zwei Änderungen gegenüber dem bisherigen § 86a GemO. Zum einen wird die Möglichkeit geschaffen, dass sich andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, juristische Personen des Privatrechts, Personengesellschaften und natürliche Personen am Stammkapital der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts in der Trägerschaft einer Gemeinde beteiligen können, wobei diese Beteiligung jedoch auf 49 von Hundert des Stammkapitals der Anstalt begrenzt ist. Mit der Erweiterung wird beabsichtigt,

¹¹⁰ Vgl. Begründung zum 1. KVR-GE, S. 79-84.

¹¹¹ Vgl. Entwurf des 1.KVR-GE, S. 2.

¹¹² Vgl. Begründung zum 1. KVR-GE, S. 36.

die bisherigen Vorteile einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts für die Gemeinde zu vergrößern. Mit der Möglichkeit der Einbindung privater Investoren in eine AöR soll die Erledigung kommunaler Aufgaben wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Art weiter optimiert werden können.

Eine weitere wichtige Änderung bezieht sich auf § 86a Absatz 3 Satz 2 GemO. So wird es nun möglich, dass die Gemeinde umfassender Aufgaben auf die AöR übertragen kann. Ähnlich wie bereits bei den Zweckverbänden und Zweckvereinbarungen ist nun eine Aufgabenübertragung nicht mehr nur auf einzelne Aufgaben oder auf die lediglich mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben beschränkt. Jedoch darf die Aufgabenübertragung der Gemeinde auf die AöR dabei nicht zu einer Aushöhlung der Zuständigkeiten führen.

Schließlich wird noch mit dem neuen § 86a Absatz 6 GemO für die AöR und ein von ihr errichtetes Unternehmen die Möglichkeit geschaffen, zur Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben im Rahmen der sogenannten „Intranetauskunft“ auf die Meldedaten der Gemeinden zugreifen zu können.¹¹³

1.6. Darstellung der Untersuchungsergebnisse

Um die voraussichtlichen Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelungen in der Praxis untersuchen zu können, wurden im November und Dezember 2009 sowie im März 2010 leitfadengestützte Interviews mit Vertretern verschiedener kommunaler Gebietskörperschaften geführt. Schwerpunktmäßig wurden Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden befragt. Zusätzlich wurden noch Interviews mit drei kreisfreien Städten sowie einem Landkreis geführt. Mit zwei Landkreisen, die ebenfalls für die Befragung ausgewählt wurden, war es leider nicht möglich, im März einen Interviewtermin zu vereinbaren. Darüber hinaus fließen auch die schriftlichen Stellungnahmen der drei kommunalen Spitzverbände sowie die Erkenntnisse, die im Rahmen der mit ihnen geführten Interviews gewonnen werden konnten, in die Auswertung mit ein.

Die qualitativen Interviews konzentrierten sich dabei auf folgende vier Themenblöcke, zu denen die Interviewten ihre Einschätzung abgeben sollten:

- Aktivitätsgrad im IKZ-Bereich
- Allgemeine Bewertung der IKZ

¹¹³ Vgl. Begründung zum 1. KVR-GE, S. 74-75

-
- Bewertung der Neuregelungen im (bisherigen) Zweckverbandsgesetz
 - Bewertung der Neufassung des § 86a GemO
 - Anmerkungen und Kritik zu den Neuregelungen
 - Weitergehende Verbesserungsvorschläge

In den folgenden Kapiteln werden Auswertungsergebnisse der qualitativen Interviews kurz dargestellt. Im Anschluss daran werden die Aussagen der kommunalen Spitzenverbände und ihre Stellungnahmen zum 1. KVR-GE ausgewertet und vorgestellt.

1.6.1. Selbsteinschätzung der kommunalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf ihren Aktivitätsgrad im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit

Alle befragten kommunalen Gebietskörperschaften geben an, dass sie auf die eine oder andere Weise mit anderen zusammenarbeiten. Hinsichtlich der Intensität, mit der interkommunale Zusammenarbeit betrieben wird, zeigen sich zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften leichte Unterschiede. Lediglich fünf der 54 Befragten schätzen ihre Aktivitäten als eher gering im Bereich der IKZ ein. Auffällig ist, dass diese fünf zu den Kommunen mit vordringlichem Gebietsänderungsbedarf gehören. Die übrigen 49 kommunalen Gebietskörperschaften weisen daraufhin, dass sie sehr aktiv sind, jedoch auf unterschiedliche Art und Weise kooperieren.

1.6.2. Allgemeine Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit

Grundsätzlich sind sich alle befragten kommunalen Gebietskörperschaften einig, dass interkommunale Zusammenarbeit ein sinnvolles Instrument ist. Neben Kosteneinsparungen, die als Hauptargument genannt werden, werden auch die Bündelung von Fachwissen, die Verbesserung des Verwaltungsangebots bzw. die Attraktivitätssteigerung der Kommune positiv bewertet. Ebenfalls als ein Vorteil der interkommunalen Zusammenarbeit wird hervorgehoben, dass es sich um ein flexibles Instrument handelt, das jeweils die Wahl des am besten geeigneten Partners in den jeweiligen Kooperationsfeldern ermöglicht, ohne dass dabei die Eigenständigkeit der Kommunen und damit die Bürgernähe verloren gehen. Ein weiterer Vorteil solcher Kooperationen besteht darin, dass vorhandene Einrichtungen besser ausgelastet werden können. Nachteile

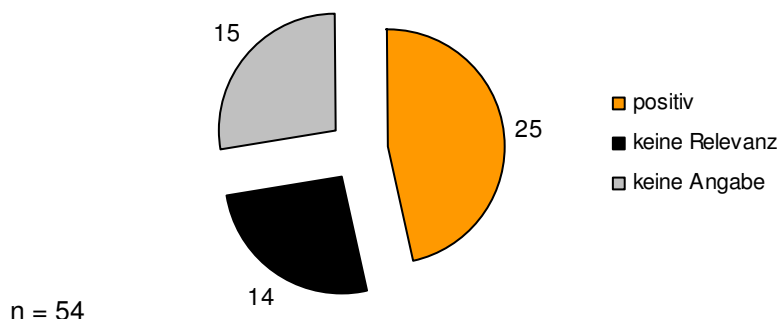
einer Kooperation können dagegen nur wenige Kommunen nennen. Hier wird vor allem auf den erhöhten Koordinationsaufwand sowie auf den Kontroll-, Kompetenz- und Transparenzverlust verwiesen.

1.6.3. Bewertung der Neuregelungen im Zweckverbandsgesetz

Im Hinblick auf die Neuregelungen im Zweckverbandsgesetz (neu: Landesgesetz für kommunale Zusammenarbeit) geben 46 Prozent der befragten kommunalen Gebietskörperschaften an, dass sie die Neuregelungen grundsätzlich befürworten. Allerdings fügen sechs Kommunen hinzu, dass sie keine nennenswerten Auswirkungen aufgrund der gesetzlichen Änderungen erwarten, da bisher alles, was in diesem Bereich gemacht werden sollte, auch realisiert werden konnte.

Knapp 30 Prozent der Interviewpartner können keine Bewertung der erweiterten Möglichkeiten für Zweckverbände und Zweckvereinbarungen vornehmen. Sieben kommunale Gebietskörperschaften führen als Grund dafür an, dass die Fusionsthematik die politische Agenda dominiert, so dass sich bisher nicht mit den neuen Möglichkeiten in diesem Bereich beschäftigt wurde und daher keine Einschätzung möglich ist. Die übrigen kommunalen Gebietskörperschaften nennen keine Begründung für die fehlende Einschätzung. Da allerdings sieben der neun Kommunen, die keine Begründung gegeben haben, auf der Vordringlichkeitsliste des Ministeriums des Innern und für Sport stehen, ist davon auszugehen, dass die oben angeführte Argumentation auch für diese Kommunen in Betracht kommt. Schließlich weist jeder vierte Interviewpartner darauf hin, dass die Neuregelungen, die das Zweckverbandsgesetz betreffen, nur eine geringe bzw. keine Relevanz besitzen, da die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen als ausreichend eingestuft werden. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass, sofern eine Kooperation gewollt war, in der Vergangenheit immer Mittel und Wege gefunden wurden, diese auch zu realisieren.

Abbildung 57: Bewertung der Neuregelungen des Zweckverbandsgesetzes



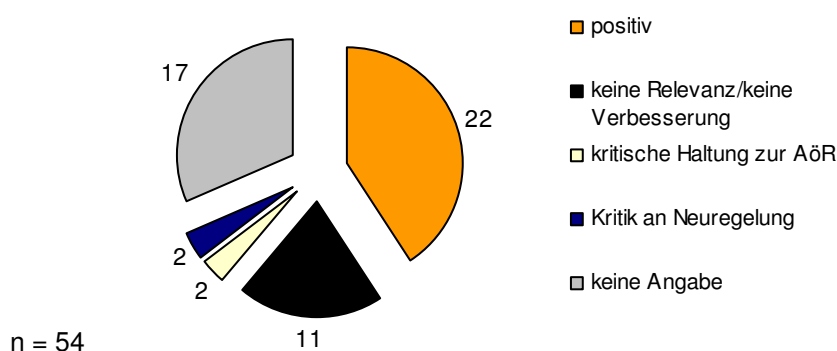
1.6.4. Bewertung der Neuregelungen des § 86a GemO

Im Hinblick auf die Bewertung der Erweiterung des § 86a GemO zeigt sich eine ähnliche Tendenz in der Einschätzung der Befragten wie bei den Neuregelungen des Zweckverbandsgesetzes. 40 Prozent der befragten kommunalen Gebietskörperschaften bewerten die Erweiterungen des § 86a GemO grundsätzlich positiv. Dagegen nehmen lediglich vier Kommunen eine kritische Haltung ein. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass zwei Kommunen grundsätzlich eine kritische Einstellung zum Institut der AöR haben. Eine Kommune bemängelt, dass die Neuregelung nicht weit genug geht, während die andere explizit angibt, dass die Neuregelung nicht dazu beiträgt, in Zukunft verstärkt dieses Instrument zu nutzen, da die Vorteile dieser Kooperationsform nicht ersichtlich sind. Rund der 30 Prozent der Befragten sind nicht in der Lage, eine Einschätzung zu den Neuregelungen in diesem Bereich abzugeben. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass das Institut nicht oder kaum bekannt ist bzw. bisher keine Rolle bei den Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit gespielt hat. Als weiterer Grund wird angeführt, dass die Fusionsthematik die anderen Maßnahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform überlagert und sich deshalb bisher nicht damit beschäftigt wurde.

Ein Fünftel der Befragten bewertet die Neuregelung als nicht relevant. Begründet wird diese Einschätzung vor allem damit, dass die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen als ausreichend beurteilt und keine positiven Effekte durch die Neuregelung erwartet werden. Ebenfalls genannt wird in diesem Zusammenhang, dass andere Probleme eine größere Rolle bei der interkom-

munalen Zusammenarbeit spielen (z.B. persönliche Faktoren, die Kompatibilität der EDV-Systeme). Zwei Kommune geben zudem an, dass das Thema AöR aktuell keine Rolle spielt, da keine Hindernisse für eine mögliche Fusion aufgebaut werden sollen und aufgrund gut funktionierender Zweckverbände auch nicht die Notwendigkeit für die Nutzung dieses Instituts gesehen wird.

Abbildung 58: Bewertung der Neuregelung des § 86a GemO



1.6.5. Anmerkungen und Kritik

Alle befragten kommunalen Gebietskörperschaften machen deutlich, dass sie interkommunaler Zusammenarbeit grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Lediglich fünf Kommunen äußern sich zu einzelnen Punkten kritisch. So wird bemängelt, dass das Personenstandsrecht zu starr sei und auch durch den 1. KVR-GE keine Verbesserungen erreicht würden. Jedoch ist an dieser Stelle anzumerken, dass es sich um ein Bundesgesetz handelt und daher der Landesgesetzgeber keine direkten Einwirkungsmöglichkeiten auf diese Materie hat. Des Weiteren wird eine interkommunale Kooperation immer dann als kritisch beurteilt, wenn sie als Argument für eine Fusion genutzt wird. Dies führt dazu, dass für fusionsbedrohte Kommunen das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit nicht mehr interessant ist. Ein weiterer Kritikpunkt ergibt sich daraus, dass die interkommunale Kooperation als gesetzlicher Zwang verstanden wird. Außerdem moniert eine Kommune, dass Zweckverbände insgesamt zu starr sind und das Zweckverbandsgesetz interkommunale Zusammenarbeit eher verhindert. Insbesondere die Gründung eines Zweckverbands erfordert die Erfüllung zu vieler Anforderungen. Schließlich äußert sich eine Kommune skeptisch zur Reichweite der interkommunalen Zusammenar-

beit. Hier wird die Auffassung vertreten, dass Kooperationen nicht ausreichend sind, da man auf dem halben Weg stehen bleibt.

Im Hinblick auf die Gründe für ein Scheitern von Aktivitäten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit werden von den kommunalen Gebietskörperschaften am häufigsten persönliche Faktoren (z.B. unterschiedliche Interessen, fehlender Wille, fehlende Vertrauensbasis) genannt, die die Realisierung einer solchen Kooperation verhindern. Darüber hinaus werden auch praktische/tatsächliche Gründe angeführt, die solche Bemühungen scheitern lassen können. Hierzu zählen z.B. räumliche, technische, finanzielle und politische Faktoren. Schließlich weisen zwei kommunale Gebietskörperschaften noch darauf hin, dass sie für sich keine Kooperationsmöglichkeiten mehr sehen bzw. dass das Optimierungspotenzial bereits ausgeschöpft ist.

1.6.6. Zukünftige Kooperationsfelder für die interkommunale Zusammenarbeit

Ein Fünftel der befragten kommunalen Gebietskörperschaften nennt explizit Kooperationsfelder, in denen in Zukunft die interkommunale Zusammenarbeit vorangetrieben werden könnte. In folgenden Feldern werden noch Kooperationsmöglichkeiten gesehen:

- Personalverwaltung/Buchhaltung
- Standesamt
- Feuerwehr
- Ordnungsamt (z.B. Überwachung des fließenden/ruhenden Verkehrs)
- Bauverwaltung
- Werke (z.B. Wasser/Abwasser)
- Schule
- Vollstreckungswesen
- Kassen
- EDV-Bereich
- Tourismus

-
- Gewerbeansiedlung
 - Straßenbau

Sechs Kommunen geben an, dass sie grundsätzlich eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit anstreben bzw. für sie Kooperationen in allen Bereichen denkbar wären. Die Begründung für eine weitergehende Kooperationsbereitschaft ist allerdings sehr unterschiedlich. Zwei kommunale Gebietskörperschaften sehen die interkommunale Zusammenarbeit als Alternative zu einer möglichen Fusion, während eine Kommune durch eine Intensivierung der Kooperationsaktivitäten den Weg für eine Fusion ebnen möchte. Zwei Befragte begründen ihre Aussage nicht. Eine kommunale Gebietskörperschaft verweist nur allgemein auf den demografischen Wandel, der es erforderlich macht, sich dieser Möglichkeiten noch intensiver als bisher zu bedienen.

1.6.7. Weitergehende Verbesserungsvorschläge

Von den 54 befragten kommunalen Gebietskörperschaften machen ein Drittel noch weitergehende Verbesserungsvorschläge, die zum Teil allerdings relativ allgemein gehalten sind. Dabei werden die meisten Vorschläge zum Personalbereich gemacht und beziehen sich vor allem auf die Flexibilisierung der rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von Personal. Ebenfalls drei Mal geäußert wurde der Wunsch nach einer Förderung des Landes bei der Realisierung der interkommunalen Zusammenarbeit. Denkbar seien in diesem Zusammenhang finanzielle Zuwendungen für kommunale Gebietskörperschaften, die interkommunal kooperieren wollen bzw. die Schaffung von Infrastruktur (z.B. im IT-Bereich) durch das Land als Grundlage für eine interkommunale Kooperation. Ebenfalls von Vorteil sei eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Land beim Kauf von Software zur Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber den Herstellern. Darüber hinaus gibt es allgemeine Forderungen nach Bürokratieabbau, die vom Standardabbau bis hin zu Entbürokratisierung landes- und bundesrechtlicher Vorschriften reichen. Konkret wird z.B. die Flexibilisierung des Personenstandsgesetzes gefordert, vor allem hinsichtlich des Zuschnitts der Standesamtsbezirke. Weitere Vorschläge sind die Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und die Ermöglichung der Vermeidung einer Fusion durch interkommunale Zusammenarbeit.

1.6.8. Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände

In der Stellungnahme des Gemeinde- und Städtebundes (GStB) finden die Neuregelungen des Zweckverbandsgesetzes und im Bereich der Anstalt öffentlichen Rechts keine Erwähnung. Aufgrund der großen Relevanz für seine Mitglieder konzentriert sich der Verband vor allem auf die Neuregelungen, die im Zusammenhang mit der geplanten Gebietsreform stehen. Die hier vorgestellten Bewertungen des GStB basieren auf den im Rahmen eines leitfadengestützten Interviews gewonnenen Erkenntnissen, das mit dem Verbandsdirektor am 26. November 2009 geführt wurde¹¹⁴.

Der Verband schätzt den Aktivitätsgrad seiner Mitglieder im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit als hoch ein. Die Zielsetzung des 1. KVR-GE wird grundsätzlich befürwortet. Gleichzeitig wird jedoch gefordert, dass den Kommunen auch die wirtschaftliche Betätigung in bestimmten Bereichen zugestanden werden muss. Kritisiert wird an der derzeitigen Situation, dass die Kommunen nur auf den Feldern aktiv werden dürfen, die wirtschaftlich sowieso nicht lukrativ sind. Die Anstalt des öffentlichen Rechts wird vom geschäftsführenden Direktor durchaus als der richtige Weg gesehen. Allerdings gebe es innerhalb des Verbandes auch Befürchtungen, dass diese Kooperationsform bereits zu weit geht. Als Problem wird in diesem Zusammenhang gesehen, dass die AöR zu einem echten Wirtschaftsbetrieb werden kann, für dessen Führung entsprechende Kompetenzen notwendig seien. Nach Einschätzung des Verbandes wird sie vor allem in den Bereichen zum Einsatz kommen, in denen das Kooperationspotenzial noch nicht vollständig ausgeschöpft wurde. Der GStB weist zudem noch daraufhin, dass der AöR zunächst eine gewisse Skepsis entgegengebracht wurde. Mittlerweile wird sie nach Auskunft des Verbandes aber immer häufiger genutzt, da ihre Vorteile erkannt wurden. Sie ermöglicht eine schlanke Abwicklung von Geschäftsprozessen und den Verbleib der Entscheidungshoheit beim Rat. Ebenfalls positiv werden die Erweiterungen im Zweckverbandsgesetz bewertet. Der GStB geht insgesamt davon aus, dass die Neuregelungen in diesen beiden Bereichen jedoch vor allem für die Kommunen interessant sind, die bislang noch keine interkommunalen Kooperationen eingegangen sind.

Auch der Städtetag Rheinland-Pfalz verweist im Hinblick auf den Aktivitätsgrad seiner Mitglieder darauf, dass die zur Verfügung stehenden Kooperationsin-

¹¹⁴ Neben Herrn Manns war auch Herr Höhnlein (Büroleiter in der GStB-Geschäftsstelle) anwesend.

strumente in unterschiedlichen Bereichen genutzt werden, vor allem jedoch in den Bereichen, die eindeutige wirtschaftliche Vorteile für alle Beteiligten bringen. Allerdings gibt es durchaus Unterschiede bei der Nutzungshäufigkeit der verschiedenen Kooperationsformen. So wird in der Regel der Zweckverband als Instrument für die interkommunale Zusammenarbeit genutzt. Es gibt aber auch verschiedene privatrechtliche Konstruktionen (z. B. vereinigte Wasserwerke Mittelrhein). Hingegen werden Zweckvereinbarungen seltener geschlossen, da es kommunalpolitische Vorbehalte gegenüber diesem Instrument gibt.

In seiner Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen vom 30. Oktober 2009 bewertet der Städtetag sowohl den geplanten Wegfall bislang normierter Beschränkungen kommunaler Kooperationsmöglichkeiten als auch die Erweiterung der Formen kommunaler Zusammenarbeit als ausdrücklich positiv. Die erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten an einer AöR werden ebenfalls ausdrücklich befürwortet. Begründet wird die positive Bewertung der Neuregelungen im Zweckverbandsgesetz damit, dass damit Hemmnisse aus der Vergangenheit abgebaut werden können. So denken nun auch Körperschaften über eine Zusammenarbeit nach, die nicht unmittelbar aneinandergrenzen. Zudem ist es nun auch nicht mehr erforderlich, dass ein Zweckverband nur einen Zweck verfolgen darf. Dadurch werden die Voraussetzungen für eine allgemeine Kooperation im Bereich der Ordnungsverwaltung geschaffen. Der Städtetag geht jedoch davon aus, dass es aufgrund der Neuregelungen nicht zu einer Gründung neuer, sondern eher zu einer Erweiterung bestehender Zweckverbände kommen wird. Somit könnte eventuell die Schaffung eines Mehrfachzweckverbandes ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einer Fusion sein.

Die AöR wird vom Verband als ein gutes und interessantes Konstrukt bezeichnet das noch relativ neu ist und daher etwas mehr Zeit braucht, um sich endgültig durchzusetzen. Etwas zurückhaltender wird seitens des Städtetages die Einbindung Privater beurteilt. Aufgrund vergaberechtlicher Schwierigkeiten wird erwartet, dass eine solche Konstruktion in Zukunft eher die Ausnahme darstellen wird. Dagegen bietet sich ihre Nutzung vor allem bei der Wahrnehmung solcher Aufgaben an, die für einen Eigenbetrieb zu umfangreich geworden sind. Allerdings geht der Verband davon aus, dass die AöR vor allem für größere Kommunen interessant sein wird, da sie in der Regel weniger Probleme mit einer größeren Eigenständigkeit eines solchen Konstrukts haben als kleinere Kommunen. So bevorzugen z.B. Verbandsgemeinden derzeit noch

den Eigenbetrieb als Organisationsform. Der Städtetag verweist zudem darauf, dass für das Scheitern von Kooperationsbemühungen nicht unbedingt rechtliche Beschränkungen verantwortlich sind. Vielmehr liegt es an erwarteten Widerständen oder lokalpolitischen Befindlichkeiten, warum bei einigen Aufgaben – trotz Vorteilen für alle Kooperationspartner – auf eine interkommunale Zusammenarbeit verzichtet wird (z.B. Schule, Feuerwehr).

Insgesamt sieht der Städtetag keinerlei Probleme, die sich aus den Neuregelungen im Zweckverbandsgesetz und bei der AöR ergeben könnten. Positiv wird dagegen bewertet, dass die erweiterten Möglichkeiten Impulse geben, um über weitere Formen der Kooperation nachzudenken, die früher nicht möglich gewesen wären. Lediglich bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wären eventuell noch flexiblere Instrumente erforderlich. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit weist der Städtetag darauf hin, dass sich die betroffenen Kommunen vor allem mit ihrer Lage auseinandersetzen und keine Zeit mehr haben, sich über mögliche Kooperationen Gedanken zu machen.

Der Landkreistag Rheinland-Pfalz betont im Hinblick auf die Aktivitäten seiner Mitglieder, dass seit Jahren interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich praktiziert wird. Dennoch sieht der Verband noch ungenutzte Kooperationspotenziale. In diesem Zusammenhang schlägt er die Einrichtung einer zentralen Datenbank vor, in der alle praktizierten Modelle der interkommunalen Kooperation erfasst werden sollten. Damit würde eine Möglichkeit für die kommunalen Gebietskörperschaften geschaffen, von positiven, aber durchaus auch von negativen Erfahrungen anderer für die Umsetzung eigener IKZ-Vorhaben zu lernen.

Im Gegensatz zu den anderen beiden kommunalen Spitzenverbänden äußert sich der Landkreistag in seiner Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen vom 05. November 2009 äußerst kritisch zu den Neuregelungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Aus seiner Sicht sollten Aufgaben, die von der Verbandsgemeindeebene nicht wirtschaftlich wahrgenommen werden können, nicht im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erfüllt, sondern auf Ebene der Landkreise gebündelt werden. Allgemeine Kritik übt der Landkreistag bereits am bestehenden Zweckverbandsgesetz, da es aus seiner Sicht Konstrukte ermöglicht, denen die unmittelbare demokratische Legitimation und Kontrolle fehlt. Aus diesem Grund werden auch die geplanten Neuregelungen kritisch beurteilt, da ein weiterer Verlust an Transparenz und Bürger-

nähe befürchtet wird. Folglich fordert der Verband, solchen Kooperationsüberlegungen Grenzen zu setzen und stattdessen klare Verantwortlichkeiten und Strukturen zu schaffen. Positive Auswirkungen werden aufgrund der erweiterten Möglichkeiten nicht erwartet, da bereits in der Vergangenheit alle geplanten Vorhaben realisiert werden konnten und keine Erleichterung der interkommunalen Zusammenarbeit erkennbar ist. Der Landkreistag betont nochmals, dass er die Maßnahmen im 1. KVR-GE aufgrund der mangelnden demokratischen Legitimation von Zweckverbänden und AÖRs in Bezug auf die Bürger-nähe für kontraproduktiv hält. Grundsätzlich wird angemerkt, dass eine Ausgliederung hoheitlicher Aufgaben die Existenz einer kommunalen Gebietskörperschaft in Frage stellt.

2. Einführung einer Experimentierklausel

2.1. Experimentelle Rechtsetzung und Experimentierklauseln – ein kurzer Überblick

Grundsätzlich lassen sich zwei Hauptformen – Gesetzgebungsexperimente einerseits und experimentelle Gesetzgebung andererseits - in der experimentellen Rechtsetzung unterscheiden. Unter Gesetzgebungsexperimenten werden Experimente im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens verstanden, bei denen es um eine (Vorab-)Kontrolle von Gesetzentwürfen mit Hilfe verschiedener Methoden (z.B. Modellversuch, Praxistest, Verwaltungsplanspiel) geht. Hingegen handelt es sich bei der experimentellen Gesetzgebung um Experimente, die der Kontrolle eines zum vorläufigen Gesetz verdichteten Regelungsvorschlags dienen. Sie wird hauptsächlich dafür genutzt, Erfahrungen mit den vorläufig verbindlichen legislativen Maßnahmen vor deren Umsetzung in eine endgültige gesetzliche Regelung zu sammeln. Experimentierklauseln stellen neben Experimentiergesetzen eine Form der experimentellen Gesetzgebung dar.¹¹⁵

Um den Begriff der „Experimentierklausel“ weiter zu konkretisieren, hat Maaß folgende Definition entwickelt:

„Experimentierklauseln bilden eine Gesetzestechnik, mit Hilfe derer der Gesetz-/Verordnungsgeber zur Erprobung eines von der Verwaltung durchzuführenden Vorhabens, welches zu einem späteren Zeitpunkt auf der Basis der gewonnenen Erfahrungen endgültig normiert werden soll, die Exekutive ermächtigt, von geltendem Recht abzuweichen oder zu dispensieren.“¹¹⁶

Experimentierklauseln können in unterschiedlichen Rechtsmaterien verankert werden (z.B. Kommunal-, Haushalts-, Schul-, Bau- oder Beamtenrecht).¹¹⁷ Da es sich beim § 12 1. KVR-GE jedoch um eine kommunalrechtliche Experimentierklausel handelt, beziehen sich die weiteren Ausführungen auf die Einsatzmöglichkeiten im Kommunalrecht.

¹¹⁵ Vgl. Maaß, Volker (2001): Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Berlin. S. 30-33.

¹¹⁶ Vgl. Maaß (2001), S. 39.

¹¹⁷ Vgl. Maaß (2001), S. 127-136; Hummel, Konrad (2003): Recht der behördlichen Regelungsexperimente. Berlin. S. 56-86; Freund, Thomas (2003): Kommunale Standardöffnungsklauseln im Lichte der Verfassung. Berlin. S. 21-40.

Im Wesentlichen lassen sich hier drei Bereiche unterscheiden, in denen Experimentierklauseln zum Einsatz kommen können:

- Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (z.B. § 135a GO SH)
- Kommunalisierung von Aufgabenerledigungen (z.B. § 1 KommG NRW)
- Befreiung von Standards (§ 133 IV GO LSA).¹¹⁸

Als erstes Bundesland führte Nordrhein-Westfalen mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 eine Experimentierklausel in ein Kommunalgesetz ein. Damit sollten die Kommunen bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells zu einer umfassenden Reform der Kommunalverwaltung unterstützt werden.¹¹⁹ Inzwischen verfügen fast alle Flächenbundesländer über kommunale Experimentierklauseln, wobei sich die Verortung durchaus von Land zu Land unterscheiden kann. Lediglich der Freistaat Thüringen verzichtete bisher auf die Einführung einer solchen Klausel.¹²⁰

Im Hinblick auf die Ausgestaltung kommunalrechtlicher Experimentierklauseln ist anzumerken, dass die Länder sowohl darauf verzichtet haben diese Regelungen zeitlich zu befristen als auch die Pflicht zur Auswertung der Experimente zu normieren.¹²¹ Die Experimente selbst werden allerdings zeitlich befristet. Zum Teil wird zudem eine Höchstdauer der Befristung von fünf Jahren vorgeschrieben (z.B. § 138 Absatz 3 Satz 1 NGO). Das Ziel einer Experimentierklausel besteht im Wesentlichen darin, einen Prozess zur Umsetzung von Innovationen anzustoßen.¹²²

Im folgenden Kapitel werden kurz die im 1.KVR-GE verankerte Experimentierklausel und ihre Nutzungsmöglichkeiten vorgestellt.

2.2. Experimentierklausel im Gesetzentwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Der Gesetzentwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform enthält mit § 12 „Weiterentwicklung bürgernaher, kooperativer

¹¹⁸ Vgl. Maaß (2001), S. 40-46.

¹¹⁹ Vgl. Groth, Andy (2005): Kommunalrechtliche Experimentierklauseln. Kiel. S. 1.

¹²⁰ Vgl. Freund (2003), S. 25-26.

¹²¹ Vgl. Freund (2003), S. 31-32.

¹²² Vgl. Hummel (2003), S. 63.

Verwaltungen sowie Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung und Mitwirkung“ eine Experimentierklausel, welche einer kommunalen Gebietskörperschaft, einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts oder einem Zweckverband die Möglichkeit einräumt, Ausnahmen von landesrechtlichen Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensregelungen zu beantragen. Der Antrag wird bei dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium gestellt, das im Einvernehmen mit dem Ministerium, dessen Geschäftsbereich berührt ist, darüber entscheidet.

Dabei ist die Experimentierklausel nicht auf bestimmte Gesetze, Verordnungen oder Rechtsbereiche des Landesrechts beschränkt. Allerdings wird in der Gesetzesbegründung einschränkend ergänzt, dass sich die Erprobungsmöglichkeit nur auf Maßnahmen bezieht, die der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dienen. Als mögliche Anwendungsbereiche werden in der Begründung explizit genannt:

- Erprobung veränderter Aufgabenzuständigkeiten,
- Erprobung von Maßnahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und von Verfahrens- und Verwaltungsabläufen,
- Erprobung von Bürgerdiensten,
- Erprobung von Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger zur unmittelbaren Mitwirkung an Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Bei Ausnahmen, die gemäß § 12 Satz 1 1. KVR-GE beantragt werden können, handelt es sich entweder um die Nichtanwendung oder die modifizierte Anwendung einer rechtlichen Vorgabe. Zudem lässt die Experimentierklausel nur zeitlich begrenzte Ausnahmen im Einzelfall zu, die für einen Zeitraum von längstens fünf Jahren zugestanden werden dürfen. Dabei sieht § 12 Satz 2 1. KVR-GE die Möglichkeit vor, die Ausnahme unter Bedingungen und Auflagen zu erteilen.¹²³

2.3. Darstellung der Ergebnisse

Wie bereits bei den Themenblöcken „Fusion“ und „interkommunale Zusammenarbeit“ wurden die ausgewählten kommunalen Gebietskörperschaften auf Grundlage von leitfadengestützten Interviews zu den Möglichkeiten der Expe-

¹²³ Vgl. Begründung zum 1. KVR-GE, S. 71-72.

rimentierklausel befragt. Da die Experimentierklausel grundsätzlich von allen kommunalen Gebietskörperschaften genutzt werden kann, wurden in der zweiten Phase der Untersuchung weitere Interviews geführt.¹²⁴ Interviewpartner waren entweder die Hauptverwaltungsbeamten (Städte Speyer und Pirmasens) oder die entsprechenden Vertreter (Landkreis Ahrweiler und Stadt Mainz) bzw. die jeweiligen Geschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände.

Die qualitativen Interviews konzentrierten sich dabei auf folgende vier Themenblöcke, zu denen die Interviewten ihre Einschätzung abgeben sollten:

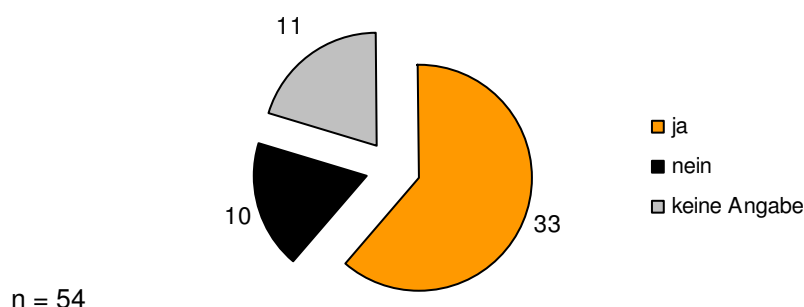
- Grundsätzliche Bewertung
- Mögliche Vor- und Nachteile
- Zukünftige Nutzung
- Mögliche Anwendungsfelder.

In den folgenden Kapiteln werden Auswertungsergebnisse der qualitativen Interviews kurz dargestellt. Im Anschluss daran werden die Aussagen der kommunalen Spitzenverbände und ihre Stellungnahmen zum 1. KVR-GE ausgewertet und vorgestellt.

2.3.1. Bewertung der Experimentierklausel

Eine wesentliche Erkenntnis, die sich aus den qualitativen Interviews gewinnen lässt, ist, dass zwei Drittel der befragten kommunalen Gebietskörperschaften die Einführung einer solchen Experimentierklausel grundsätzlich befürworten. Lediglich 15 Prozent der kommunalen Gebietskörperschaften hält eine solche Möglichkeit für uninteressant, während etwa ein Fünftel der Interviewpartner hierzu keine Einschätzung abgeben.

¹²⁴ Neben drei kreisfreien Städten und einem Landkreis wurden Interviews mit den kommunalen Spitzenverbänden in Rheinland-Pfalz geführt.

Abbildung 59: Bewertung der Experimentierklausel

2.3.2. Mögliche Vor- und Nachteile der Experimentierklausel

Auf die Frage nach möglichen Vor- und Nachteilen, die mit der Nutzung einer Experimentierklausel verbunden sein könnten, machte ein Drittel der Interviewpartner keine Angaben. Sechs Kommunen können in der Anwendung der Experimentierklausel nur Vorteile erkennen, während fünf Kommunen nur die Nachteile der Nutzungsmöglichkeit sehen. Knapp die Hälfte der befragten Kommunen nennt sowohl Vor- als auch Nachteile im Zusammenhang mit der Experimentierklausel.

Als Vorteil wird am häufigsten angeführt, dass mit der Klausel Möglichkeiten geschaffen werden, vor Ort verschiedene Instrumente und Vorgehensweisen auszuprobieren. Darüber hinaus wird es positiv bewertet, dass die Anwendung der Experimentierklausel die Flexibilisierung rechtlicher Rahmenbedingungen ermöglicht (z.B. beim Personaleinsatz). Sonstige Vorteile, die bei einer Nutzung der Klausel erwartet werden, sind zum einen die Möglichkeiten zur Übernahme von veränderten Aufgabenzuständigkeiten und privaten Aufgaben sowie zum anderen die Reduzierung landesrechtlicher Vorgaben.

Als zentrales Problem der Experimentierklausel erweist sich aus Sicht der Adressaten dagegen ihre Unklarheit. So klagen die kommunalen Gebietskörperschaften am häufigsten darüber, dass die Grenzen der Regelung bzw. ihr Anwendungsbereich nicht erkennbar sind. Ebenfalls negativ wird in diesem Zusammenhang bewertet, dass nicht deutlich benannt ist, was nach Ablauf der fünfjährigen Experimentierphase passieren soll (insbesondere wenn es um ein erfolgreiches Projekt geht). Ein weiterer Nachteil, der von den Interviewpart-

nern genannt wird, ist der mit der Nutzung der Experimentierklausel verbundene Aufwand. So wird befürchtet, dass die Erprobung neuer Dinge eine finanzielle Belastung für die kommunalen Gebietskörperschaften mit sich bringen wird. Hinzu kommt ein zusätzlicher Aufwand im Personalbereich (z.B. durch Personalauf- und -umbau bei der Übernahme neuer Aufgaben) und erhöhter Kommunikationsaufwand, der sich durch eine abweichende Regelung ergibt.

Als weiteren Nachteil empfinden die befragten kommunalen Gebietskörperschaften den aus ihrer Sicht eingeschränkten Anwendungsbereich der Klausel. So wird beispielsweise moniert, dass keine Abweichungen von bundes- und europarechtlichen Vorgaben möglich sind und auch der Raum zum Experimentieren beim Landesrecht beschränkt ist. Eine Kommune verweist darauf, dass sich die Experimente nur auf die staatlichen Aufgaben beschränken, die in der Verwaltungspraxis jedoch nur einen Anteil von 10 Prozent ausmachen. Ebenfalls als nachteilig wird angesehen, dass es für kleinere Verwaltungen schwieriger wird, Partner für eine interkommunale Zusammenarbeit zu finden. Ein weiteres Problem, das im Zusammenhang mit der Anwendung der Experimentierklausel auftreten könnte, ergibt sich zudem dann, wenn die Erwartungen (z.B. bei Bürgern), die durch sie geweckt werden, nicht erfüllt werden bzw. wenn die Experimente nicht die gewünschten Ergebnisse erzielen.

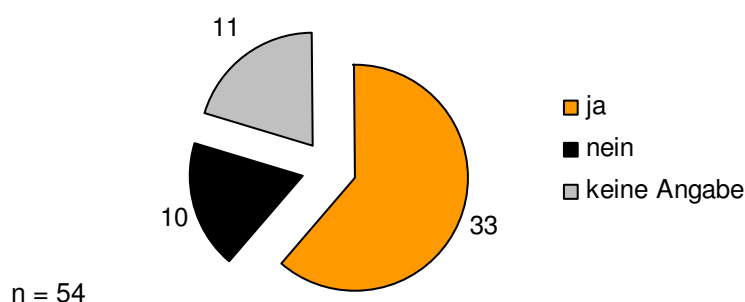
Darüber hinaus wird eine Reihe weiterer Nachteile genannt, die bei der Anwendung der Experimentierklausel auftreten können. Diese lassen sich keiner übergeordneten Kategorie zuordnen, so dass sie hier einzeln aufgeführt werden:

- ein zu kurzer Erprobungszeitraum
- der Aufbau von Bürokratie
- eine Zersplitterung der Landschaft (keine flächendeckende Vergleichbarkeit mehr gegeben)
- Haftungsprobleme
- kein Anreiz zum Experimentieren
- der Aufbau von Hindernissen bei der Zusammenarbeit zwischen Kommunen
- die Ablenkung von der Unterfinanzierung der Kommunen.

2.3.3. Zukünftige Nutzung der Experimentierklausel

Um eine Einschätzung zu erhalten, inwieweit die Regelung von den Adressaten akzeptiert und schließlich auch genutzt wird, sind die 54 kommunalen Gebietskörperschaften befragt worden, ob sie sich vorstellen könnten, von der Experimentierklausel Gebrauch zu machen, wenn der 1.KVR-GE in Kraft treten sollte. Eine deutliche Mehrheit der befragten kommunalen Gebietskörperschaften gibt an, dass sie sich grundsätzlich vorstellen könnte, die gesetzlich vorgesehene Erprobungsmöglichkeit zu nutzen. Lediglich knapp ein Fünftel der Interviewpartner plant bisher nicht, die Experimentierklausel in ihrer kommunalen Gebietskörperschaft anzuwenden. Ein weiteres Fünftel der befragten Kommunen sieht sich nicht in der Lage, diese Frage zu beantworten.

Abbildung 60: Zukünftige Nutzung der Experimentierklausel



2.3.4. Mögliche Anwendungsfelder der Experimentierklausel

Insgesamt werden von 33 befragten kommunalen Gebietskörperschaften, die sich grundsätzlich eine Anwendung der Experimentierklausel vorstellen können, 57 Antworten gegeben, wie mit der im 1. KVR-GE verankerten Möglichkeit in Zukunft umgegangen werden soll. 37 der 57 Vorschläge beziehen sich auf konkrete Bereiche, in denen eine Erprobung neuer Maßnahmen vorstellbar ist.

Dabei wurde von den befragten Kommunen am häufigsten der Standesamtsbereich genannt, in dem die kommunalen Gebietskörperschaften die Anwendung der Experimentierklausel planen. Weitere interessante Erprobungsfelder sind aus Sicht der Interviewpartner das Bürgerbüro, die Kfz-Zulassung und der

Finanzbereich. Auf diese Bereiche entfallen rund 50 Prozent der gemachten Vorschläge.

Tabelle 13: Konkrete Anwendungsfelder für die Experimentierklausel

Anwendungsbereich	Zahl der Nennungen
Standesamt	6
Bürgerbüro	4
Kfz-Zulassung	4
Finanzen	4
Ordnung	3
Personal	3
Bauen	2
Feuerwehr	2
Interkommunale Zusammenarbeit	2
Verkehr	2
Sonstiges	5
Gesamt	37

Quelle: eigene Darstellung

Weitere Felder, die für eine Anwendung der Experimentierklausel in Frage kommen, sind der Ordnungsbereich, (intensivere Kooperationen bei Großveranstaltungen, Ordnungsamt), der Personalbereich (flexibler Personaleinsatz zwischen einzelnen Verwaltungen, Versetzung von Mitarbeitern in einstweiligen Ruhestand bei einer Fusion), der Baubereich (Bauamt), das Feuerwehrewesen (Feuerwehreinrichtungen, Feuerwehr allgemein), die interkommunale Zusammenarbeit (Kooperation in allen back-office-Bereichen, Gründung einer AöR als Fusionsersatz) sowie der Verkehrsbereich (Überwachung des ruhenden Verkehrs, Verkehr allgemein).

Dagegen sind 14 Antworten eher allgemein gehalten, ohne dass konkrete Aufgabenbereiche benannt werden. Bei den allgemeinen Vorschlägen ging es hauptsächlich um Erprobungen im Bereich der Zuständigkeitsverlagerungen und die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben. Die verbleibenden sechs Vorschläge lassen sich nur schwer kategorisieren, so dass sie nachfolgend einzeln aufgeführt werden. Erprobungsmöglichkeiten werden gesehen bei

-
- hoheitlichen Verwaltungsaufgaben
 - Kommunen, die ihren Verwaltungssitz am gleichen Ort haben
 - größeren Verwaltungen
 - der Legalisierung bisher praktizierter Ansätze (z.B. bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeindeverwaltung)
 - der Erledigung der Verwaltungsarbeit für die verbliebenen Ortsgemeinden durch eine andere Kommune
 - einer durch eine Fusion neu entstandenen kommunalen Gebietskörperschaft.

Sechs Mal wird darauf hingewiesen, dass es noch keine Ideen im Hinblick auf einen möglichen Anwendungsbereich der Klausel gibt.

Sechs von zehn Kommunen, bei denen es keine Planung gibt, die Experimentierklausel anzuwenden, begründen ihre Entscheidung damit, dass sie keinen Bereich sehen, in dem sie Dinge erproben könnten. Eine fusionsbedrohte Kommune argumentiert, dass die neu geschaffene Erprobungsmöglichkeit bei ihren Überlegungen keine Rolle spielt. Eine andere Kommune betont, dass eine Fusion unumgänglich ist, wenn es darum geht, Kosteneinsparungen zu realisieren. Interessanterweise handelt es sich hierbei um eine Verbandsgemeinde, die zu den fusionsungefährdeten Kommunen zählt. Dies macht jedoch deutlich, dass das Fusionsthema nicht nur die Neureglungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit überlagert, sondern sich auch auf die Auseinandersetzung mit der Experimentierklausel auswirkt. Eine weitere Kommune gibt an, dass die Notwendigkeit für die Anwendung der Klausel nicht erkannt wird, da alle bisher aufgetretenen Probleme innerhalb des geltenden rechtlichen Rahmens gelöst werden konnten. Schließlich liefert eine kommunale Gebietskörperschaft keine konkrete Begründung dafür, warum sie diese Möglichkeit in Zukunft nicht nutzen wird.

Von den elf befragten kommunalen Gebietskörperschaften begründen lediglich zwei Kommunen, warum sie keine Angabe dazu machen können, ob sie in Zukunft von der Klausel Gebrauch machen werden oder nicht. Zum einen ist nicht bekannt, in welchen Bereichen die Klausel zur Anwendung kommen

kann. Zum anderen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich aufgrund der Fusionsproblematik nicht mit dieser Möglichkeit beschäftigt wurde und daher keine Aussage getroffen werden kann. Die übrigen neun Kommunen geben dagegen lediglich an, dass sie keine Aussage dazu machen können, ohne dies jedoch weiter zu begründen.

2.3.5. Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände

Zunächst ist festzuhalten, dass sich lediglich der Städtetag Rheinland-Pfalz im Rahmen seiner Stellungnahme zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform zur geplanten Experimentierklausel geäußert hat. Aus seiner Sicht handelt es sich um einen geeigneten Weg, mehr Freiheit und Eigenverantwortlichkeit für die kommunalen Gebietskörperschaften zu erproben und die Bewährung der ergriffenen Maßnahmen zu prüfen. Ergänzend gibt der Verband an, dass die Nutzungshäufigkeit der Klausel davon abhängen wird, wie restriktiv mit den Vorschlägen der kommunalen Gebietskörperschaften verfahren wird. Hier wird es darauf ankommen, wie viele Anträge zu Beginn abgelehnt oder nur mit vielen Auflagen genehmigt werden. Kritisch angemerkt wird vom Städtetag zudem auch, dass eine Regelung fehlt, wie nach Ablauf der fünf Jahre mit dem Experiment verfahren werden soll. Daher müsste die Klausel anders formuliert werden, wenn mit ihr das Ziel erreicht werden soll, Experimente stärker zu fördern. Des Weiteren schlägt der Verband vor, dass das Ministerium des Innern und für Sport selbst ein Pilotprojekt initiiert und nicht erst darauf wartet, bis die Kommunen Ideen für die Nutzung der Klausel entwickeln.

Dagegen geben der Gemeinde- und Städtebund und der Landkreistag Rheinland-Pfalz im Rahmen ihrer Stellungnahmen keine Einschätzung zur Einführung der Experimentierklausel ab, so dass hier nur die Auswertung der Ergebnisse der qualitativen Interviews vorgestellt werden können. Der Gemeinde- und Städtebund gibt an, dass er die Einführung einer Experimentierklausel ausdrücklich positiv bewertet. Bereits in der Vergangenheit forderte der Verband immer wieder die Einführung von Experimentier- und Öffnungsklauseln. Trotz der positiven Beurteilung der Erprobungsmöglichkeit im 1. KVR-GE hätte die Klausel durchaus noch weitergehende Möglichkeiten bieten können. In diesem Zusammenhang wird kritisch angemerkt, dass lediglich verfahrensrechtliche, nicht jedoch materielle Experimente möglich seien. Jedoch geht der GStB nicht davon aus, dass die Klausel häufig zur Anwendung kommen wird. Bislang ist dem Verband erst ein konkreter Fall bekannt, in dem ü-

ber eine Nutzung der Klausel nachgedacht wird. Dabei wollen die Verbandsgemeinde Wittlich-Land und die Stadt Wittlich ein gemeinsames Einwohnermeldeamt einrichten. Darüber hinaus sieht der GStB im Bereich Vollstreckung und Vollzugspolizei noch weitere Anwendungsmöglichkeiten. Ebenfalls denkbar wäre, dass die Experimentierklausel Überlegungen erleichtern könnte, wenn es um die Suche nach einem Fusionspartner geht, da im Vorfeld erst einmal ausprobiert werden könnte, ob es funktioniert. Aber genauso interessant könnte die neu geschaffene Erprobungsmöglichkeit für die Kommunen sein, die nicht fusionieren wollen. Ansonsten hat es einige wenige Anfragen im Hinblick auf Abweichungsmöglichkeiten (Standesamt, Vollzug, Vollstreckung etc.) gegeben. Es ist jedoch geplant, die Möglichkeiten der Experimentierklausel zukünftig stärker zu kommunizieren.

Der Landkreistag Rheinland-Pfalz äußert sich zur Einführung der Experimentierklausel eher zurückhaltend, da die grundlegenden Probleme damit nicht gelöst werden können. Der Verband formuliert in diesem Zusammenhang den Wunsch, dass die Landkreise Aufgaben von anderen Ebenen wahrnehmen könnten, hält die Realisierung jedoch für wenig Erfolg versprechend. Darüber hinaus sind dem Verband keine konkreten Anwendungsfelder für die Klausel bekannt, so dass insgesamt nicht damit gerechnet wird, dass sie eine Innovationskraft auf Landkreisebene entfalten wird. Denkbar wäre jedoch, dass von den Erprobungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine möglicherweise folgende zweite Reformstufe Gebrauch gemacht werden könnte. So könnten im Zuge einer experimentellen Aufgabenübertragung bereits zwei Landkreise vorzeitig Aufgaben wahrnehmen, die dann im Rahmen der zweiten Reformstufe auf alle Landkreise übertragen werden. Wenn die Experimentierklausel dafür genutzt würde, würde dies vom Landkreistag begrüßt. Es wird allerdings ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Ergebnisse dieser Modellversuche am Ende auch dokumentiert und evaluiert werden.

3. Bürgerbeteiligung – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

3.1. Institutionell verankerte Bürgerbeteiligungsverfahren in Rheinland-Pfalz – ein kurzer Überblick

Mit der Kommunalverfassungsreform im Jahr 1993 wurden die Möglichkeiten der kommunalen Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz erweitert. Durch das Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, das am 05. Oktober 1993 vom Landtag verabschiedet wurde und am 12. Juni 1994 in Kraft trat, wurden die bisherigen Beteiligungsformen in der Gemeinde- und Landkreisordnung überarbeitet und neue ergänzt. So wurde der Einwohnerantrag (bisher: „Bürgerinitiative“) in § 17 GemO und § 11d LKO neugestaltet. Des Weiteren wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Gemeinde- und Kreisebene (§ 17a GemO, § 11e LKO) möglich, die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte (§ 50 GemO, § 46 LKO) sowie die Einwohnerfragestunde (§ 16 a GemO, § 11a LKO) eingeführt und das kommunale Petitionsrecht (§ 16b GemO, § 11b LKO) konkretisiert.¹²⁵

Im Folgenden Kapitel werden jedoch nur die Möglichkeiten des Bürgerbegehrens und der Bürgerentscheids näher vorgestellt werden, da auch nur sie Gegenstand der Reformüberlegungen der Landesregierung im Rahmen des 1. KVR-GE sind.

3.2. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Rheinland-Pfalz

Die stärkste Form der Bürgerbeteiligung in der GemO und LKO stellen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide dar. Da der 1. KVR-GE allerdings nur Änderungen in der Gemeindeordnung vorsieht, werden im Folgenden nur die Regelungen für die Beteiligung gemäß § 17a GemO vorgestellt. Hier sind die rechtlichen Anforderungen an die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Gemeindeebene in Rheinland-Pfalz festgelegt. So können die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Antragsberechtigt sind Bürgerinnen und Bürger, die volljährig sind und die deutsche Staatsbürgerschaft oder die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Mitgliedlandes besitzen. Dabei können nur „wichtige Angelegenheiten“ der Gemeinde Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Absatz 1

¹²⁵ Vgl. Paulus, Petra (2004): Direkte Demokratie in Rheinland-Pfalz. In: Kost, Andreas (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Wiesbaden. S. 213-214.

enthält einen Positivkatalog, in dem diese „wichtigen Angelegenheiten“ konkretisiert sind. Dies sind:

- die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist,
- die Änderung des Gemeindegebiets und die Änderung des Gebiets von Verbandsgemeinden gemäß § 65 Abs. 2 GemO,
- die Bildung, Änderung und Auflösung von Ortsbezirken.

Darüber hinaus kann in der Hauptsatzung der Gemeinde bestimmt werden, welche weiteren Angelegenheiten als wichtig gelten. Neben diesem Positivkatalog enthält Absatz 2 einen Negativkatalog mit neun Punkten, die grundsätzlich einer Bürgerentscheidung entzogen werden. Hierzu gehören:

- Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
- Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
- die Rechtsverhältnisse der Ratsmitglieder, des Bürgermeisters, der Beigeordneten und der sonstigen Gemeindebediensteten,
- die Haushaltssatzung, den Haushaltsplan mit den Anlagen, die Abgabensätze und die Tarife der Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
- der Jahresabschluss und der Gesamtabschluss der Gemeinde, die Feststellung des Jahresabschlusses jedes Eigenbetriebes, die Verwendung des Jahresgewinnes oder die Behandlung des Jahresverlustes sowie die Entlastung des Bürgermeisters und der Beigeordneten,
- die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen,
- Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist,
- Entscheidungen in Rechtsbehelfs- und Rechtsmittelverfahren sowie
- gesetzwidrige Anträge.

Bürgerbegehren sind auch dann unzulässig, wenn innerhalb der letzten drei Jahre über den Gegenstand des Begehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde. Mindestens 15 Prozent der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat wahlberechtigten Einwohner müssen zudem ein Bürgerbegehren unterzeichnen. Allerdings sieht Absatz 3 zusätzlich noch eine Kappung des Quorums durch eine Höchstzahlenregelung nach Gemeindgröße vor (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14: Kappungsgrenzen nach Einwohnerzahl in Rheinland-Pfalz

Einwohnerzahl	max. erforderliche Zahl an Unterschriften
bis 50.000	3.000
50.001-100.000	6.000
100.001-200.000	12.000
über 200.000	24.000

Quelle: nach Paulus 2004, S. 217

Das Bürgerbegehren muss schriftlich bei der Gemeindeverwaltung eingereicht werden. Es muss eine Begründung, einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Kostendeckungsvorschlag enthalten und drei vertretungsberechtigte Personen nennen. Die zu entscheidende Angelegenheit muss als Frage formuliert sein, die mit Ja oder Nein beantwortet werden kann. Bei normalen Bürgerbegehren gibt es keine vorgeschriebene Frist für die Sammlung der Unterschriften. Handelt es sich jedoch um ein sog. „kassatorisches Begehren“, also ein Begehren, das sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richtet, muss es innerhalb von zwei Monaten eingereicht werden. Nach Anhörung der Vertreter des Begehrens entscheidet der Gemeinderat über seine Zulässigkeit.

Bei einem Bürgerentscheid entscheidet die Mehrheit der gültigen Stimmen, wobei ein Abstimmungsquorum von mindestens 30 Prozent erreicht werden muss. Wenn die erforderliche Mehrheit nicht erreicht wird, hat der Gemeinderat über die Angelegenheit zu entscheiden. In seiner Wirkung ist der Bürgerentscheid einem Gemeinderatsbeschluss gleichgestellt, so dass damit auch eine Pflicht zum Vollzug verbunden ist.¹²⁶

¹²⁶ Vgl. Paulus (2004), S. 215-217.

Der Entwurf des 1. KVR-G sieht zwei Änderungen des § 17a GemO vor. Zum einen wird das Quorum bei der Durchführung eines Bürgerbegehrens von 15 auf 10 Prozent der Stimmberechtigten abgesenkt. Zum anderen wird das Quorum im Rahmen des Bürgerentscheids von 30 auf 20 Prozent der Stimmberechtigten herabgesetzt.¹²⁷

3.3. Darstellung der aktuellen Situation in Rheinland-Pfalz und anderen Bundesländern

Voranzuschicken ist, dass in Rheinland-Pfalz keine amtliche Statistik über die Nutzung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreis- und Gemeindeebene existiert. Die hier vorgestellten Ergebnisse zur Nutzung dieser beiden Instrumente basieren auf den Erhebungen der Forschungsstelle Direkte Demokratie an der Phillips Universität in Marburg, die in Kooperation mit dem Verein Mehr Demokratie e.V. eine Datenbank zur Erfassung von direkten Bürgerbeteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene eingerichtet hat. Die hier über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gesammelten Daten stammen dabei aus folgenden Quellen:

- Umfragen bei den Innenministerien, Landtagen, kommunalen Spitzenverbänden und Kreisverwaltungen,
- Kontinuierliche Mediendokumentationen (seit 2000),
- Fragebogenerhebungen bei Kreisen und Gemeinden,
- verifizierte Selbstmeldungen von Initiatoren, Medienvertretern und engagierten Bürgern.

Somit stellt diese Datensammlung zwar die umfangreichste Statistik zum diesem Themenbereich dar, ohne jedoch einen Anspruch auf Vollständigkeit der Daten erheben zu können.

Die folgenden Ergebnisse sind im Rahmen einer Auswertung der Forschungsstelle Direkte Demokratie und Mehr Demokratie e.V. im Ersten Bürgerbegehrensbericht 1956-2007 veröffentlicht worden.

¹²⁷ Vgl. Paulus (2004), S. 215-219

Betrachtet man die Verbreitung der direktdemokratischen Verfahren auf Gemeindeebene, zeigt sich, dass alle Flächenbundesländer¹²⁸ in den 1990er Jahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt haben, die sich allerdings hinsichtlich ihrer verfahrensrechtlichen Ausgestaltung durchaus unterscheiden.

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. gibt Auskunft darüber, welche Anforderungen und rechtlichen Rahmenbedingungen es in den einzelnen Ländern gibt:

Tabelle 15: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Gemeinden der deutschen Bundesländer

Bundesland	Zulässige Themen * = sehr wenige ** = wenige *** = viele	Bürgerbegehren		Bürgerentscheid	Ratsreferendum
		Unterschriftenquorum	Frist bei Korrekturgehören	Zustimmungsquorum	Erforderliche Mehrheit im Rat
Baden-Württemberg	**	5-10%	6 Wochen	25%	2/3-Mehrheit
Bayern	***	3-10%	keine Frist	10-20%	einfache Mehrheit
Brandenburg	**	10%	8 Wochen	25%	einfache Mehrheit (nur möglich bei Gemeindefusionen)
Hessen	***	10%	6 Wochen	25%	nicht vorhanden
Mecklenburg-Vorpommern	**	2,5-10%	6 Wochen	25%	einfache Mehrheit
Niedersachsen	**	10%	3-6 Monate ¹²⁹	25%	nur im Sonderfall ¹³⁰
NRW	**	3-10%	6 Wochen/ 3 Monate ¹³¹	20%	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	*	6-15%	2 Monate	30%	nicht vorhanden
Saarland	**	5-15%	2 Monate ¹³²	30%	nicht vorhanden

¹²⁸ Die Stadtstaaten werden aufgrund ihrer kommunalrechtlichen Besonderheiten in der Analyse nicht berücksichtigt.

¹²⁹ Eine 6-Monatsfrist gilt generell für alle Begehren ab Zeitpunkt der Anzeige des Begehrens. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen bekannt gemachten Beschluss des Rates, gilt eine Frist von 3 Monaten.

¹³⁰ Sonderfall: Ein Bürgerbegehren kann vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Antrag des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

¹³¹ 3 Monate bei Beschlüssen der nicht der Bekanntmachung bedürfen

Sachsen	***	5-15% ¹³³	2 Monate	25%	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	**	6-15%	6 Wochen	25%	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	**	10%	6 Wochen	20%	2/3-Mehrheit
Thüringen	*	13-17%	8 Wochen	20-25%	nicht vorhanden

Quelle: nach Rehmet/Mittendorf (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, S. 8

Anhand des tabellarischen Vergleichs wird deutlich, dass Rheinland-Pfalz zu den Bundesländern mit die restriktivsten Rahmenbedingungen für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zählt. Erstens ist die Anwendung der direktdemokratischen Beteiligungsverfahren auf wenige Themen beschränkt. Dies zeigt sich vor allem daran, dass die GemO sowohl einen Positiv- als auch einen Negativkatalog enthält. Zweitens verfügt Rheinland-Pfalz mit über die höchsten Hürden sowohl bei Bürgerbegehren (Unterschriftenquorum von 6-15 Prozent) als auch bei Bürgerentscheiden (Zustimmungsquorum von 30 Prozent).

Auch bei der näheren Betrachtung der Anwendungshäufigkeit schneidet es im Vergleich mit den übrigen Flächenländern schlecht ab. So werden in Rheinland-Pfalz neun direktdemokratische Beteiligungsverfahren pro Jahr eingeleitet, womit das Land hinter dem Saarland, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern auf dem viertletzten Platz rangiert. Bezogen auf die Gesamtzahl der Gemeinden fällt das Ergebnis noch schlechter aus. Hier liegt Rheinland-Pfalz sogar auf dem letzten Platz, da nur etwa alle 280 Jahre in einer rheinland-pfälzischen Gemeinde ein direktdemokratisches Verfahren stattgefunden hat.

Als weiterer Indikator zur Beurteilung der direktdemokratischen Verfahren dient die Unzulässigkeitsquote bei Bürgerbegehren. Während Mecklenburg-Vorpommern einen Rekordwert von 56,9 Prozent erreicht, liegt Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen Flächenländern mit 30,6 Prozent auf dem dritten Platz hinter Bayern (16 Prozent) und Sachsen-Anhalt (21,3 Prozent) (vgl. Tabelle 16).¹³⁴ Allerdings kommt Paulaus (2004) in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass nur eine kleine Zahl der Begehren am geforderten Unter-

¹³² Das Saarland kennt für Initiativbegehren de facto eine Frist von 6 Monaten, da die Unterschriften bei der Einreichung des Begehrens nicht älter als 6 Monate sein dürfen.

¹³³ Das Unterschriftenquorum kann von Gemeinden auf ein Minimum von fünf Prozent gesenkt werden.

¹³⁴ Vgl. Rehmet/Mittendorf (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007.

stützungsquorum scheitert. Häufiger begründen Verstöße gegen den Positiv- und Negativkatalog sowie gegen Fristen und andere formale Voraussetzungen die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

Tabelle 16: Unzulässige Bürgerbegehren in den Flächenländern

Bundesland	Bürgerbegehren	davon unzulässig	Unzulässigkeitsquote (in %)
Bayern	1.472	235	16,0
Sachsen-Anhalt	108	23	21,3
Rheinland-Pfalz	121	37	30,6
Sachsen	172	53	30,8
Hessen	283	88	31,1
Schleswig-Holstein	227	77	33,9
NRW	473	166	35,1
Brandenburg	81	31	38,3
Thüringen	67	26	38,8
Baden-Württemberg	382	168	44,0
Niedersachsen	170	75	44,1
Saarland	12	6	50,0
Mecklenburg-Vorpommern	65	37	56,9
Gesamt	3.633	1.022	28,1

Quelle: nach Rehmet/Mittendorf (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, S. 24

Bei den Bürgerentscheiden gibt es mittlerweile in allen Flächenländern ein Zustimmungsquorum, das neben der Mehrheit der tatsächlich Abstimmenden erreicht werden muss. Wenn die Mehrheit der Abstimmenden sich für das Begehren ausspricht, das Zustimmungsquorum jedoch nicht erreicht wird, spricht man von einem unecht gescheiterten Bürgerentscheid. Nach NRW (51,1 Prozent) und Niedersachsen (35,1 Prozent) weist Rheinland-Pfalz mit 26,5 Prozent den dritthöchsten Anteil an unecht gescheiterten Verfahren auf. Von 49 zwischen 1994 und 2007 durchgeführten Bürgerentscheiden sind 13 am Zustimmungsquorum gescheitert. Interessant ist in diesem Zusammenhang fest-

zustellen, dass in Baden-Württemberg (von 30 auf 25 Prozent) und Schleswig-Holstein (von 25 auf 20 Prozent) die Absenkung des Zustimmungsquorums mit einem Rückgang der unecht gescheiterten Verfahren einhergegangen ist. Während in Baden-Württemberg der Anteil der unecht gescheiterten Bürgerentscheide von 33,3 auf 19,9 Prozent zurückgegangen ist, fällt der Rückgang in Schleswig-Holstein etwas weniger deutlich aus (von 18,3 auf 15,8 Prozent).¹³⁵

3.4. Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände

Die drei kommunalen Spitzenverbände kritisieren die Absenkung der Quoren in ihren Stellungnahmen und fordern von der Landesregierung, auf die geplante Neuregelung zu verzichten. Angeführt wird in diesem Zusammenhang, dass Rheinland-Pfalz bereits über ein sehr modernes und umfassendes Instrumentarium der Bürgerbeteiligung verfügt, das sich in der Praxis bewährt hat. Der **Städtetag** befürchtet durch die Absenkung der Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, eine Entwertung der Funktion des Stadtrats und die Infragestellung des Prinzips der repräsentativen Demokratie im kommunalen Bereich. Immer wieder wird auch auf die stetig sinkende Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen hingewiesen. Der **Landkreistag** befürwortet die Beibehaltung eines ausreichenden Quorums, damit Bürgerinitiativen demokratisch legitimiert bleiben und nicht in Gefahr geraten, nur noch Partikularinteressen zu vertreten. Der **GStB** bezweifelt, dass die Neuregelung zu einem Mehr an Bürgerbeteiligung führen wird. Der Verband argumentiert, dass das Gegenteil der Fall sein wird, da immer mehr Bürgerinnen und Bürger bereits jetzt mit den vielfältigen Möglichkeiten bei Wahlen überfordert sind und deshalb nicht wenige keinen Gebrauch mehr von ihrem Wahlrecht machen. Ein weiterer negativer Aspekt der Neuregelung sei die Zurückdrängung der Bereitschaft zur Übernahme eines kommunalen Ehrenamtes, da sich die Stadt- und Gemeinderäte in ihren Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt sähen.

¹³⁵ Vgl. Rehmet/Mittendorf (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007.

4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

In der zweiten Untersuchungsphase wurden die weiteren Reformmaßnahmen der 1. KVR-GE einer detaillierten Analyse unterzogen, da sich aufgrund des engen Zeitplans bis zur Erstellung des Zwischenberichts auf die Untersuchung der Auswirkungen der geplanten Gebietsreform im Rahmen der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung konzentriert wurde. Die Ergebnisse dieser Auswertung sollen hier kurz dargestellt und weitere Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

4.1. Neuregelungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit

Ein Ergebnis der Auswertung der bisherigen Aktivitäten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit ist, dass es in Rheinland-Pfalz etwa zweimal mehr Zweckvereinbarungen als Zweckverbände gibt. Beide Kooperationsformen kommen vor allem beim Bau, Betrieb und bei der Unterhaltung bestimmter Infrastruktureinrichtungen zum Einsatz. Schwerpunkte bilden hier die Wasserver- und -entsorgung, die Energieversorgung, die Abfallbeseitigung sowie der Bildungsbereich mit Kindertagesstätten, Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen. Darüber hinaus wird deutlich, dass die verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften sich in unterschiedlichem Maße der Instrumente der Zweckverbände und Zweckvereinbarungen bedienen.

Vor allem die kreisfreien Städte, die über einen umfangreichen Aufgabenbestand verfügen, nutzen beide Formen deutlich stärker als andere kommunale Gebietskörperschaften und haben zusammen mit den Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten das höchste Aktivitätslevel im Bereich der interkommunalen Kooperation. Im Durchschnitt weist jede kreisfreie Stadt fast 19 Beteiligungen auf. Hingegen bilden die Ortsgemeinden, die allerdings auch über den kleinsten Aufgabenbestand verfügen, im Hinblick auf das Aktivitätslevel und die durchschnittlichen Beteiligungen pro Gemeinde das Schlusslicht der kommunalen Gebietskörperschaften. Lediglich knapp 60 Prozent der Ortsgemeinden nutzen entweder einen Zweckverband und/oder eine Zweckvereinbarung für die interkommunale Zusammenarbeit. Dabei kommen auf jede aktive Gemeinde rund zwei Beteiligungen. Im Umkehrschluss heißt dies, dass 40 Prozent keines der beiden hier näher untersuchten Instrumente anwenden. Dies deutet daraufhin, dass es vor allem bei den Ortsgemeinden durchaus noch ungenutztes Kooperationspotenzial geben könnte. Dabei ist jedoch zu

beachten, dass auch noch andere Faktoren für das Unterbleiben von Kooperationsaktivitäten eine Rolle spielen.

Im Zusammenhang mit den Erkenntnissen, die im Rahmen der qualitativen Interviews gewonnen werden konnten, zeigt sich anhand der positiven Bewertung der befragten kommunalen Gebietskörperschaften sowie der kommunalen Spitzenverbände, dass die Landesregierung mit den geplanten Neuregelungen den richtigen Weg eingeschlagen hat, um die interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz zu fördern. Lediglich der Landkreistag als kommunaler Spitzenverband steht den Neuregelungen kritisch gegenüber und fordert statt einer Kooperation zwischen Verbandsgemeinden eine Aufgabenbündelung auf Landkreisebene.

Allerdings wird auch deutlich, dass ein Teil der Interviewpartner nicht in der Lage war, die Neuregelungen zu bewerten. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das Fusionsthema die übrigen Maßnahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform weitgehend überlagert. Aus diesem Grund sollte seitens der Landesregierung über zusätzliche, die gesetzlichen Änderungen flankierende Maßnahmen nachgedacht werden, um den Zielerreichungsgrad der geplanten Neuregelungen weiter zu erhöhen.

4.2. Einführung der Experimentierklausel

Die Landesregierung hat mit der Einführung der Experimentierklausel den Versuch unternommen, ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, das es den kommunalen Gebietskörperschaften ermöglichen soll, neue Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zu erproben. Dieser Weg wird grundsätzlich vom Großteil der befragten kommunalen Gebietskörperschaften und auch von den kommunalen Spitzenverbänden befürwortet. Lediglich ein kleiner Teil der befragten kommunalen Gebietskörperschaften beabsichtigt bisher nicht, die Experimentierklausel anzuwenden. Diese insgesamt positive Grundhaltung wird auch anhand der hohen Bereitschaft, von dieser Möglichkeit in Zukunft Gebrauch zu machen, deutlich. Als ein wesentlicher Vorteil der Klausel wird daher auch angeführt, dass damit ein gesetzlicher Rahmen geschaffen wird, der es ermöglicht, neue Ideen vor Ort auszuprobieren. Dagegen wird es als problematisch empfunden, dass es der Regelung an Klarheit mangle. So sind weder die Grenzen bzw. der Anwendungsbereich der Regelung für die Adressaten erkennbar noch wird ersichtlich, was mit einem erfolgreichen Experiment nach Ablauf der fünfjährigen Erprobungsphase

geschehen soll. Anwendungsmöglichkeiten der Klausel werden vor allem bei Aufgaben mit Bürgerkontakt (Standesamt, Bürgerbüro, Kfz-Zulassung), aber auch bei internen Verwaltungsaufgaben gesehen (Finanzbereich). Dies zeigt, dass sich viele der befragten kommunalen Gebietskörperschaften bereits mit der Nutzung der geplanten Erprobungsmöglichkeit beschäftigt haben.

Damit stellt die Experimentierklausel eine geeignete Maßnahme zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dar.

4.3. Verbesserte Möglichkeiten zur direkten Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Rheinland-Pfalz verfügt über ein umfangreiches Instrumentarium direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten, das als eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene zu sehen ist. Dennoch fällt auf, dass die verfahrensrechtlichen Hürden bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Bundesländervergleich mit am höchsten sind. Sowohl beim Unterschriften- und Zustimmungsquorum als auch bei der Zulässigkeit der Themen rangiert Rheinland-Pfalz auf den hinteren Plätzen. Insofern würden die vorgesehenen Neuregelungen einen Schritt zur weiteren Modernisierung der direktdemokratischen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene bedeuten. Um das mit der geplanten Neuregelung verfolgte Ziel – die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der vorhandenen direktdemokratischen Verfahren zu verbessern erreichen zu können, sollte jedoch über weitere Maßnahmen in diesem Bereich nachgedacht werden.

4.4. Erreichung der mit den weiteren Maßnahmen des 1. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung

4.4.1. Flankierende Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit

Grundsätzlich kann das Ziel, die interkommunale Zusammenarbeit auszubauen, mit der Neuregelung des ehemaligen Zweckverbandsgesetzes sowie der Erweiterung des § 86a GemO erreicht werden. Allerdings erscheint es angesichts der bei den kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil bestehenden Informationsdefizite sinnvoll, ein zusätzliches Informationsangebot über die neuen Möglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bereitzustellen. Eine weitere flankierende Maßnahme, die denkbar wäre und einen

Beitrag zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit leisten könnte, ist die Einführung eines Anreizsystems, das den kooperationswilligen Kommunen neben einer Beratung bei der Erfüllung bestimmter Kriterien auch eine finanzielle Unterstützung (Anschubfinanzierung) bieten könnte. An dieser Stelle sei nur kurz auf die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Begleitung kommunaler Fusionsvorhaben und zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit der niedersächsischen Landesregierung verwiesen, die am 31. Dezember 2010 nach zweijähriger Laufzeit außer Kraft treten wird.

4.4.2. Optimierungsmöglichkeiten bei der Experimentierklausel

Obwohl die Experimentierklausel ein geeignetes Instrument zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung darstellt, zeigt insbesondere der Hinweis auf die unklare Formulierung der Klausel, dass es noch Ansatzpunkte für eine Optimierung der Regelung gibt. Zur Steigerung der Attraktivität und damit auch der Wirksamkeit der Experimentierklausel ist es daher erforderlich, zum einen klar zu kommunizieren, in welchen Bereichen Experimente möglich sind. Ein Beratungsangebot und – wie der Städtetag vorschlägt – ein vom Ministerium des Innern und für Sport begleitetes Pilotprojekt würden dazu beitragen, Innovationsprozesse auf der kommunalen Ebene zu verstärken bzw. in Gang zu setzen. Wichtig ist darüber hinaus, dass der Gesetzgeber deutlich macht, was mit den Experimenten nach Ablauf des Erprobungszeitraums geschehen soll, da diese Unsicherheit möglicherweise Kommunen davon abhält, von den Möglichkeiten dieser Regelung Gebrauch zu machen. Zur Bereitstellung einer Informationsbasis für die Entscheidung über eine Verstetigung oder eine Beendigung der Experimente sollte grundsätzlich eine Evaluation vorgesehen werden. Deren Ergebnisse können auch in eine zur Förderung und Initiierung von experimentellen Prozessen einzurichtende Datenbank, die Informationen zu laufenden und bereits durchgeführten Modellprojekten in Rheinland-Pfalz erfasst, eingestellt werden. Durch die hier vorgeschlagenen Maßnahmen ließe sich der Zielerreichungsgrad der Experimentierklausel insgesamt noch weiter erhöhen.

4.4.3 Erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Über die Absenkung der Unterschriften- und Zustimmungsquoren hinaus könnten die Verfolgung der mit der Neuregelung verfolgten Ziele möglicher-

weise durch eine Erweiterung des Themenspektrums, zu dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden dürfen, intensiviert werden.

E. Untersuchung der Auswirkungen der von der Landesregierung geplanten Zuständigkeitsverlagerungen

1. Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Gegenstand des Entwurfs zum Zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform ist die Veränderung zahlreicher behördlicher Zuständigkeiten sowie Verfahrensabläufe und Verwaltungsprozesse. Insgesamt sollen durch die 50 Artikel des Gesetzentwurfs 48 Gesetze und Verordnungen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten verändert werden.

Ziel des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform ist ausweislich der Gesetzesbegründung eine Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten sowie eine Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen. Nach der Intention des Gesetzentwurfs soll mit den oben näher beschriebenen Veränderungen einerseits eine schnellere, qualitativ bessere und wirtschaftlichere Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten sowie andererseits eine orts-, sach- und bürgernähere Aufgabenausübung bewirkt werden. Daneben sollen auch Kosteneinsparungen erzielt werden.

Grundlage der im Gesetzentwurf zum Zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vorgesehenen Veränderungen ist zum einen die Durchführung einer umfassenden, „intensive(n) Aufgabenkritik unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Kommunal- und Verwaltungsreform“, in die alle Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung und der Kommunalverwaltung einbezogen wurden¹³⁶, sowie zum anderen die Bestrebung, gleichartige oder ähnliche Zuständigkeiten bei einer Behörde zu bündeln.

2. Untersuchungsdesign

Ziel der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung ist die Prüfung, ob die vom Gesetzgeber mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele voraussichtlich erreicht werden. Insofern ist zu untersuchen, ob der Regelungsentwurf zu einer bürger-, orts- und sachnäheren Aufgabenerledigung, zu einer schnelleren, qualitativ besseren und wirtschaftlicheren Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten sowie zu Kosteneinsparungen führen wird.

¹³⁶ S. 57 des Entwurfs des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform

2.1. Auswahl der untersuchten Zuständigkeitsverlagerungen

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung werden nicht alle Zuständigkeitsveränderungen, die das Zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vorsieht, betrachtet. Zunächst findet eine Einschränkung auf „echte“ Zuständigkeitsverlagerungen statt, so dass bloße Verfahrenserleichterungen sowie die Begründung oder der Wegfall fakultativer Zuständigkeiten nicht untersucht werden. Aus diesem Grund werden folgende Artikel des Gesetzesentwurfs nicht näher untersucht:

Art. 7 (Befugnis der Kreisverwaltungen zur öffentlichen Beglaubigung von Unterschriften) und 11 (Zuständigkeit der Verbandsgemeinden für Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung mit überörtlicher Bedeutung) des Gesetzesentwurfs sehen keine Zuständigkeitsverlagerungen im eigentlichen Sinn vor; es werden vielmehr zusätzliche Zuständigkeiten begründet, wobei die Zuständigkeit nach Art. 11 nur fakultativ ausgestaltet ist. Die Änderung des § 3 der Landesverordnung über die Gemeindeprüfungsämter durch Art. 12 des Gesetzesentwurfs sieht lediglich den Wegfall des Einvernehmensefordernisses des Rechnungshofs bei der Bestellung des Leiters des Gemeindeprüfungsamts vor. Art. 22 des Gesetzesentwurfs wird nur teilweise in die Untersuchung einbezogen: Während die Änderung des § 2 des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes nicht in die Betrachtung aufgenommen wurde, werden die Auswirkungen der Einfügung des § 22a in das Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes untersucht. Durch die Änderung des § 2 des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes entfällt lediglich die Möglichkeit der großen kreisangehörigen Städte, auf Antrag die örtliche Trägerschaft für die öffentliche Jugendhilfe übertragen zu bekommen.¹³⁷ Insofern handelt es sich auch in diesem Fall nicht um eine echte Zuständigkeitsverlagerung.

Ausgeklammert werden auch alle Aufgabenverlagerungen, die sich innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung bewegen. Dies erfolgt zum einen mit Blick darauf, dass seitens des Auftraggebers ein gesteigertes Interesse an der Ermittlung der voraussichtlichen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf die Verbandsgemeindeebene bekundet wurde; zum anderen ist davon auszugehen, dass sich organisatorische Veränderungen innerhalb der unmittelbaren

¹³⁷ Aktuell sind die großen kreisangehörigen Städte Andernach, Bad Kreuznach, Idar-Oberstein, Mayen und Neuwied örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Diese Funktion können sie nach Inkrafttreten des 2. KVR-GE nicht mehr ausüben, vgl. S. 94 des 2. KVR-GE.

Landesverwaltung insbesondere auf das Ziel der Steigerung der Bürger-, Orts- und Sachnähe nur marginal auswirken werden. Auf dieser Grundlage werden folgende Zuständigkeitsverlagerungen nicht näher betrachtet:

- Übertragung der Zuständigkeit zur Ernennung von Kreiswahlleitern und zur Weiterleitung der Daten der Kreiswahlleiter an das zuständige Ministerium von der ADD auf den Landeswahlleiter, Art. 3 – 6 des Gesetzesentwurfs;
- Übertragung der Zuständigkeit für den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen für das Gebiet des Landes und für Teile davon, wenn mehr als ein Dienstbezirk einer Kreisordnungsbehörde betroffen ist vom fachlich zuständigen Ministerium auf die Landesordnungsbehörde, Art. 8 des Gesetzesentwurfs;
- Übertragung der Zuständigkeit für die Aufsicht über den Bezirksverband Pfalz vom zuständigen Ministerium auf die ADD, Art. 13 des Gesetzesentwurfs;
- Wegfall der Zuständigkeit des für Kommunalrecht zuständigen Ministeriums für die Errichtung von Zweckverbänden, in denen der Bezirksverband Pfalz Mitglied ist, Art. 14 des Gesetzesentwurfs; in diesen Fällen ist nun nach § 5 I Nr. 2 Zweckverbandsgesetz die ADD zuständig.
- Übertragung der Zuständigkeit für die Aufsicht über die Anstalt des öffentlichen Rechts für Einrichtungen für Psychiatrie und Neurologie durch den Bezirksverband Pfalz vom für Kommunalrecht zuständigen Ministerium auf die ADD, Art. 19 des Gesetzesentwurfs;
- Übertragung der Zuständigkeit für die Zulassung von Abweichungen von einem Ziel des Landesentwicklungsprogramms oder eines regionalen Raumordnungsplans von der obersten Landesplanungsbehörde auf die obere Landesplanungsbehörde, Art. 24 des Gesetzesentwurfs;
- Übertragung der Zuständigkeit für die Rechtsaufsicht über einen Zweckverband der zur Tierkörperbeseitigung Verpflichteten vom für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium auf die ADD, Art. 34 des Gesetzesentwurfs.

- Weiterhin wird auf eine Überprüfung der Art. 47 und 48 des Gesetzentwurfs verzichtet. Diese Artikel verändern zum einen das Landesgesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes und zum anderen die Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Beseitigung tierischer Nebenprodukte. Da sowohl das Gesetz als auch die Verordnung bislang noch nicht in Kraft getreten sind, wurden auch noch keine förmlichen Zuständigkeiten begründet. Insofern kann sich die angestrebte „Veränderung“ derzeit noch nicht auswirken.

Einen Sonderfall stellt Art. 32 des Gesetzentwurfs dar. Diese Vorschrift befasst sich mit der Übertragung der Zuständigkeiten für die Ausführung des Waffengesetzes. Nach dem Gesetzentwurf nehmen diese Zuständigkeiten zukünftig neben den bisher schon zuständigen Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte auch „die Verwaltungen der in der Anlage aufgeführten großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden als örtliche Ordnungsbehörde“ wahr. Problematisch ist nun, dass Art. 32 Nr. 4 zwar die Anfügung einer Anlage bestimmt, der Gesetzentwurf eine solche Anlage aber nicht enthält. Insofern kann derzeit nicht eindeutig geklärt werden, welche Gebietskörperschaften zukünftig zusätzlich für die Ausführung des Waffengesetzes zuständig sein werden. Zwar spricht die Entwurfsbegründung davon, dass Voraussetzung der Zuständigkeitsübertragung eine Einwohnerzahl von mindestens 25.000 sei (in Anlehnung an § 6 I GemO), so dass es zunächst grundsätzlich ermittelbar scheint, welche Körperschaften von der Zuständigkeitsverlagerung betroffen sein werden. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass Normtext und -begründung des Gesetzesentwurfs nicht unerheblich voneinander abweichen. So sieht der Normtext eine grundsätzliche Zuständigkeitsverlagerung auf die in der Anlage genannten großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden vor, während die Begründung davon ausgeht, dass die genannten Verwaltungen die allgemeine sachliche Zuständigkeit für waffenrechtliche Angelegenheiten haben „können“. Weiterhin führt die Begründung aus, dass „die Übertragung dieser Zuständigkeit [...] von den großen kreisangehörigen Städten sowie den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden zu beantragen“ ist. „Der Antragstellung muss ein entsprechender Beschluss des Gemeinderates oder Verbandsgemeinderates der kommunalen Gebietskörperschaft vorausgehen.“¹³⁸ Das in der Begründung erwähnte Antragserfordernis findet im

¹³⁸ S. 106 f. des Entwurfs des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Normtext selbst keine Stütze. Vor dem Hintergrund dieser Diskrepanzen erscheint es nicht angezeigt, auf Grundlage der Begründung die eventuell von der Zuständigkeitsverlagerung betroffenen Gebietskörperschaften zu ermitteln und zu befragen, da nicht abschließend geklärt werden kann, ob Normtext oder Normbegründung den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringen.

Nachdem die gerade genannten Artikel des Gesetzentwurfs aus der Untersuchung ausgeschlossen worden sind, bleiben 32 Artikel (Art. 22 des Gesetzentwurfs wurde teilweise untersucht) übrig, die einer näheren Betrachtung unterzogen wurden.

2.2. Erhebungsmethode

Die notwendigen Daten wurden mittels teilstandardisierter Fragebögen bei den Körperschaften erhoben, die nach dem Gesetzentwurf künftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden. Auf diese Weise konnte innerhalb des relativ kurzen Untersuchungszeitraums eine Vollerhebung durchgeführt werden: Alle 236 Körperschaften¹³⁹, auf die nach dem Gesetzentwurf Zuständigkeiten verlagert werden, wurden zu den Aufgabenverlagerungen, die sie betreffen, befragt. Für die zu untersuchenden 32 Artikel des Gesetzentwurfs wurden insgesamt 44 unterschiedliche Fragebögen entworfen und an die jeweils betroffene Körperschaft versandt. Die Anzahl der Fragebögen erklärt sich dadurch, dass die Artikel des Gesetzentwurfs teilweise mehrere Zuständigkeitsverlagerungen zusammenfassen, deren Auswirkungen aus methodischen Gründen getrennt erhoben werden mussten.¹⁴⁰ Dies betrifft insbesondere die Zuständigkeiten im Bereich der Verkehrsüberwachung sowie der damit zusammenhängenden Verfolgung und Ahndung einschlägiger Ordnungswidrigkeiten. So fasst Art. 45 des Gesetzentwurfs zahlreiche Zuständigkeitsverlagerungen zusammen, die momentan von unterschiedlichen Behörden wahrgenommen werden; auch zukünftig sollen nach dem Gesetzentwurf verschiedene Behörden zuständig sein. Da die Artikel 16, 21, 44 und 45 des Gesetzentwurfs mehrere Aufgabenverlagerungen enthalten, die bei unterschiedlichen Körperschaften neue Zuständigkeiten begründen, war eine Zusammenfassung in einem Fragebogen nicht möglich. Daher wurden insgesamt 2.663 Fragebögen an 236 Körperschaften versandt.

¹³⁹ Landesamt für Mobilität, 24 Landkreise, 12 kreisfreie Städte, 8 große kreisangehörige Städte, 28 verbandsfreie Gemeinden und 163 Verbandsgemeinden.

¹⁴⁰ Die genaue Fragestellung der Fragebögen ist als Anhang beigefügt.

Die Beschränkung der Befragung auf diejenigen Körperschaften, die zukünftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden, findet ihren Grund hauptsächlich darin, dass es für die Frage nach durch die Aufgabenverlagerung veranlassten Effizienzgewinnen maßgeblich darauf ankommt, ob die übernehmende Körperschaft selbst davon ausgeht, bereits über entsprechendes Fachwissen und Personal zu verfügen bzw. bereits für ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Hiervon hängt auch ab, ob eine schnelle und qualitativ hochwertige Sachbearbeitung zu erwarten ist. Interessant wäre auch die Untersuchung gewesen, inwiefern die derzeit zuständigen Behörden davon ausgehen, dass die jeweiligen Aufgaben in ihr Aufgabenportfolio passen und insofern eine schnelle und hochwertige Sachbearbeitung gewährleisten. Angesichts des knappen zur Verfügung stehenden Untersuchungszeitraums war es aber nicht möglich, diese Daten auch bei der abgebenden Behörde zu erheben.

Der Fragebogen enthielt folgende Fragestellungen:

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

3. Vorbemerkung zu den Ergebnissen

3.1. Grundsätzliches

Von den 236 angeschriebenen Körperschaften haben 162 an der Befragung teilgenommen, was einer Quote von ca. 69% entspricht. Am höchsten war die Beteiligungsquote mit 100% bei den Landkreisen, am geringsten mit 46% bei den verbandsfreien Gemeinden. Von den versandten 2.663 Fragebögen wurden 1.583 zurückgesandt, was einer Rücklaufquote von 59,4% entspricht.

3.2. Einwirkung des Gemeinde- und Städtebundes (GStB)

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass der GStB seinen Mitgliedern Ausfüllempfehlungen¹⁴¹ für insgesamt acht Fragebögen zur Verfügung gestellt hat (Fragebögen 16, 19, 23, 28, 30, 32, 37 und 38). Von diesen Fragebögen kamen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden 688 ausgefüllte Bögen zurück (insgesamt wurden von diesen Fragebögen 722 zurückgeschickt), wobei 309 Bögen hinsichtlich der geschlossenen Fragen vollständig mit der Ausfüllempfehlung des GStB übereinstimmen.¹⁴² Diese Anzahl entspricht 44% der zu den Fragekomplexen 16, 19, 23, 28, 30, 32, 37 und 38 zurückgesandten Fragebögen und 20 % der Gesamtzahl aller zurückgesandten Fragebögen. Inhaltlich beurteilt die GStB-Empfehlung die verlagerten Aufgaben durchweg positiv. Es wird davon ausgegangen, dass hinsichtlich aller zu verlagernden Aufgaben bereits gleichartige oder ähnliche Zuständigkeiten bei den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bestehen. Der GStB geht davon aus, dass lediglich für die Wahrnehmung der Aufgaben der unteren Jagdbehörde zusätzliche Stellen benötigt werden, gab hier aber keine konkrete Stellenzahl an, da der Mehrbedarf nach Ansicht des GStB derzeit noch nicht abschätzbar ist. Allerdings wird bei allen Aufgabenverlagerungen die Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen erkannt. Die Aufgaben werden nach Einschätzung des GStB durchweg von Mitarbeitern des mittleren und gehobenen Dienstes bzw. der Entgeltgruppen E 5 – E 12 erledigt werden. Drei Viertel der vom GStB beurteilten Aufgabenverlagerungen werden mit „sehr gut“ bewertet, lediglich die Verlagerung der Zuständigkeit nach § 32 FahlG wird als „gut“ bewertet. Als „neutral“ bewertet der GStB die Verlagerung der Zuständigkeit für alle Aufgaben der unteren Jagdbehörde: Der

¹⁴¹ Eine Kopie des Originals der Ausfüllempfehlung liegt vor.

¹⁴² Ob diese Übereinstimmung tatsächlich auf die Aktivitäten des GStB zurückzuführen ist, oder ob es sich in einigen Fällen um Zufall handelt, konnte nicht geklärt werden.

Spitzenverband weist in diesem Zusammenhang in seiner Ausfüllempfehlung darauf hin, dass die organisatorische Trennung der Aufgaben der unteren Jagdbehörde von den Aufgaben der Dienstleistungen für Jagdgenossenschaften problematisch werden könnte. Dies ist allerdings der einzige Fall, in dem der GStB mit Problemen bei der Wahrnehmung einer neuen Aufgabe rechnet.

3.3 Stellungnahmen des Städte- und des Landkreistages

Neben den Stellungnahmen zu den einzelnen Aufgabenverlagerungen, auf die im Folgenden bei der Auswertung des jeweiligen Fragebogens hingewiesen wird, äußern sich Städte- und Landkreistag auch allgemein zum 2. KVR-GE. Von beiden Spitzenverbänden wird zunächst auf die fehlende Aufgabenkritik hingewiesen; dies bemängelt im Übrigen auch der GStB. Daneben weisen sowohl der Städte- als auch der Landkreistag darauf hin, dass die Effizienzgewinne, die mit den Aufgabenverlagerungen erreicht werden sollen, häufig nicht realisiert werden können: Es sei nicht sinnvoll, eine Aufgabe, die derzeit von zwei Landesbehörden wahrgenommen werde, auf 36 Körperschaften zu delegieren (Städtetag). So entstünden sehr kleine Stellenanteile, was zur Konsequenz habe, dass der jeweilige Mitarbeiter für ein sehr breites Aufgabenspektrum zuständig sei, um ausgelastet zu sein (Landkreistag). Auch auf die fehlende Finanzausstattung wird von beiden Spitzenverbänden hingewiesen.

Seitens des Städtetages wird darüber hinaus kritisiert, dass die Aufgabenverlagerungen zu stark aus der Perspektive der Landkreise betrachtet werden. So wäre es insbesondere auch möglich gewesen, kreisfreie Städte mit der überregionalen Wahrnehmung einzelner Aufgaben zu betrauen. Weiterhin wird bemängelt, dass die Stellung der großen kreisangehörigen Städte nicht ausreichend berücksichtigt wird.

4. Ergebnisse

4.1. Gesamtauswertung

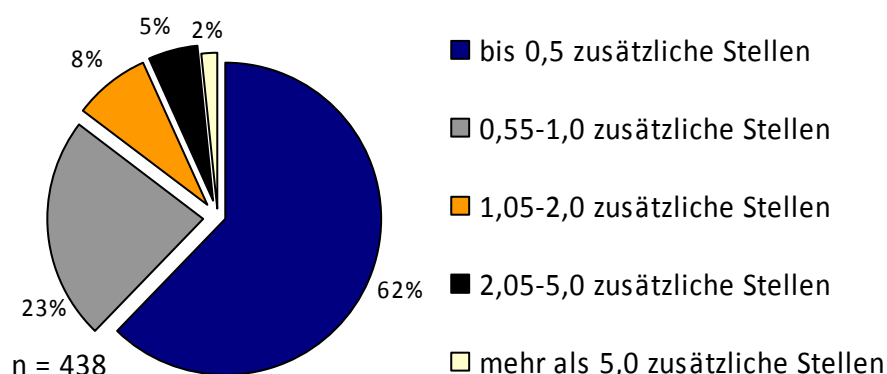
Vorangestellt wird zunächst eine Gesamtauswertung aller Fragebögen ohne Unterscheidung der verlagerten Aufgabe oder der betroffenen Körperschaft.

Ausgefüllt wurden die Fragebögen in 31% der Fälle vom betroffenen Fachbereich. In 26% der Fälle befasste sich eine zentrale Einheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen), während in 19% der Fälle der (Ober-)Bürgermeister /Landrat, die Büroleitung, etc. tätig wurde. In 24% der Fälle blieb die Frage, welche Stelle den Fragebogen ausfüllt, unbeantwortet.

Die Frage danach, welche Stelle die neue Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen wird, brachte insofern interessante Ergebnisse, als lediglich in zwei der 1583 Fälle in Erwägung gezogen wird, ein neues Referat für die Wahrnehmung der Aufgabe zu schaffen. Ansonsten gehen alle Befragten davon aus, die neue Aufgabe im Rahmen des bestehenden Verwaltungsaufbaus wahrnehmen zu können.

In knapp drei Viertel aller Fälle (74%) gehen die Befragten davon aus, dass bereits Zuständigkeiten für gleichartige oder ähnliche Aufgaben bestehen. Lediglich in 23% der Fälle wird eine solche bereits bestehende Zuständigkeit verneint. 3% aller zurückgesandten Fragebögen enthalten zu dieser Frage keine Angaben. In 44% aller Fälle wird davon ausgegangen, dass für die Erledigung der zu verlagernden Aufgaben zusätzliche Stellen benötigt werden. Während in 9% der Fälle hierzu keine Angaben gemacht werden, geben die Befragten in 47% der Fälle an, dass die vorhandenen Stellen für die Erfüllung der neuen Aufgaben ausreichen werden. In denjenigen Fällen, in denen von einem Stellenmehrbedarf ausgegangen wird, wird in knapp einem Drittel der Fälle (32%) angegeben, dass eine Abschätzung der Höhe des Mehrbedarfs derzeit nicht möglich sei. In 9% der Fälle machen die Befragten überhaupt keine Angabe, während 59% der Fragebögen konkrete Angaben zur Anzahl der zusätzlich benötigten Stellen enthalten:

**Abbildung 61: Stellenmehrbedarfe aufgrund der geplanten Aufgabenverlagerungen
(alle Gebietskörperschaften)**



Zur Verteilung der Stellenanzahl ist anzumerken, dass lediglich in sieben Fällen davon ausgegangen wird, dass mehr als 5,0 zusätzliche Stellen für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe benötigt werden. Davon bewegt sich der Stellenmehrbedarf in fünf Fällen zwischen 6,0 und 8,25 Stellen während in einem Fall ein Mehrbedarf von 10,0 und in einem Fall ein Mehrbedarf von 13,0 Stellen gesehen wird. Dieser hohe Stellenmehrbedarf wird ausschließlich von Landkreisen (einer) und kreisfreien Städten (sechs) geltend gemacht.

Rein statistisch wird in den 438 Fällen, in denen ein erforderlicher Stellenmehrbedarf konkret beziffert wird, insgesamt ein Mehrbedarf von 365,19 Stellen geltend gemacht. Dies entspricht einem rechnerischen Mehrbedarf von 0,8 Stellen pro Fall, in dem konkrete Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden.

In einem Fall wird davon ausgegangen, dass für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a** (0,5 Promille-Grenze) und **24c StVG** (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 1** (Abwehr von Gefahren durch haltende und parkende Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) übertragenen Zuständigkeiten festgestellt werden bzw. für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24** (Verstoß gegen Rechtsverordnungen nach §§ 6 I und 6e I StVG), **24a und 24c StVG**, die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 2** (Abwehr von Gefahren wegen der Überschreitung der Termine für die Durchführung von Hauptuntersuchungen, Sicherheitsprüfungen und Abgasuntersuchungen sowie Verstößen gegen die Vorschriften über die Mindestprofiltiefe der Reifen im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung nach Nummer 1) übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I Nr. 3** der

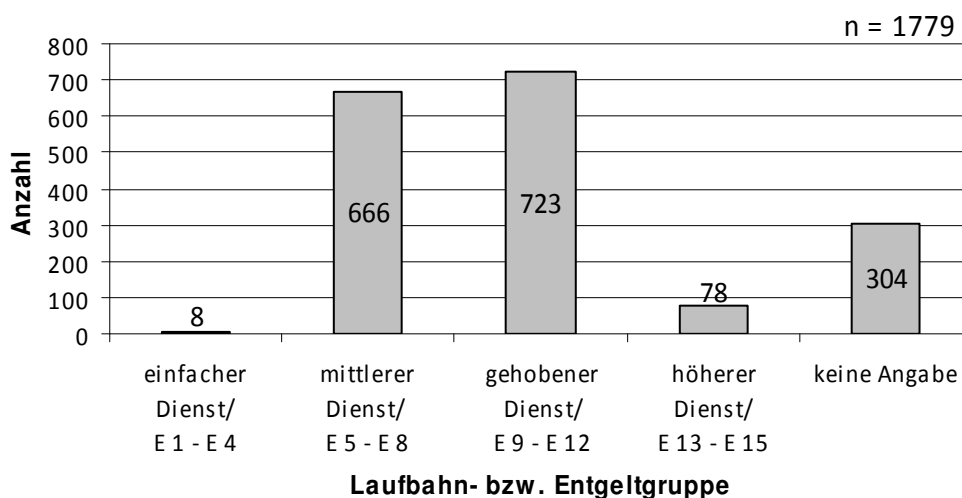
Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fragebogen 38) **8,00 zusätzliche Stellen** benötigt werden.

Für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **innerhalb geschlossener Ortschaften** nach **§ 7 Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fragebogen 33) wird ebenfalls in einem Fall ein hoher Stellenmehrbedarf geltend gemacht; die Höhe des Mehrbedarfs wird hier mit **8,25** angegeben.

In fünf Fällen wird für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB** nach **§ 7 Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts sowie für die Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der BAB nach **§ 7 Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fragebogen 34) ein **Stellenmehrbedarf von 6,0 (2x), 8,25, 10,0 und 13,0** gesehen. Diese Aufgabenverlagerung wird auch insgesamt äußerst negativ beurteilt: Mehr als zwei Drittel der hierzu Befragten bewerten diese Aufgabenverlagerung als „negativ“ (41%) oder „sehr negativ“ (28%).

Zu der Frage, welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Mitarbeiter zuzuordnen sind, die die neue Aufgabe zukünftig wahrnehmen sollen, werden in 19% der Fälle keine Angaben gemacht; für die übrigen Fälle ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 62: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter (alle Gebietskörperschaften)



Zur Erläuterung sind in dieser Stelle insbesondere zwei Dinge anzumerken: Zum einen, dass in diesem Fall Mehrfachnennungen möglich waren; zum anderen, dass den im Schaubild genannten Fallzahlen nicht zwingend volle Stellen entsprechen. Erfasst wird lediglich, wie oft eine bestimmte Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe genannt wird. Es ist daher sowohl möglich, dass sich eine Nennung auf weniger als eine volle Stelle bezieht als auch der umgekehrte Fall, dass sich die Nennung auf mehr als eine Stelle bezieht. Da bei einem Großteil der Fragebögen keine Angaben bezüglich der konkreten Stellenanzahl der einzelnen Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe gemacht werden, war eine genauere Auswertung an dieser Stelle nicht möglich.

Was die acht Fälle anbelangt, in denen angegeben wird, dass ein Mitarbeiter des einfachen Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 1 – E 4 die neue Aufgabe erfüllen kann, ist anzumerken, dass es sich dabei in drei Fällen um die mit den Fragebögen 33 und 34 abgefragten, als äußerst personalintensiv bewerteten Aufgabenverlagerungen handelt. In drei Fällen gehen hier die betroffenen Landkreise davon aus, dass ein Teil der zusätzlich benötigten Stellen mit Mitarbeitern des einfachen Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 1 – E 4 besetzt werden kann. Darüber hinaus geht eine Verbandsgemeinde davon aus, dass die 0,3 zusätzlichen Stellen, die für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1 Nr. 4, 5a - 6, 10 und 12 StVO auch außerhalb geschlossener Ortschaften (Art. 45 KVR-GE, Fragebogen 29) benötigt werden, mit einem Mitarbeiter der genannten Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe besetzt werden können. Ebenso gibt eine Verbandsgemeinde an, für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1

Nr. 3, 4a, 4b, 8, 9 und 11 StVO außerhalb geschlossener Ortschaften (Art. 45 KVR-GE, Fragebogen 39) einen Mitarbeiter des einfachen Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 1 – E 4 zu benötigen. Darüber hinaus gibt eine Verbandsgemeinde in drei Fällen verkehrlicher Aufgabenverlagerungen an, einen solchen Mitarbeiter mit der Aufgabenwahrnehmung zu betrauen (konkret: Fragebögen 32, 37 und 38, jeweils Art. 45 KVR-GE: Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren wegen Überschreitung der Termine für die Durchführung von Hauptuntersuchungen, Sicherheitsprüfungen und Abgasuntersuchungen sowie Verstößen gegen die Vorschriften über die Mindestprofiltiefe der Reifen im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung; Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a und 24c StVG** die im Rahmen der nach **§ 5 Abs. 1** übertragenen Aufgaben festgestellt werden; Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a und 24c StVG** die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 1** übertragenen Zuständigkeiten festgestellt werden bzw. für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24 24a und 24c StVG**, die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 2** übertragenen Aufgaben festgestellt werden).

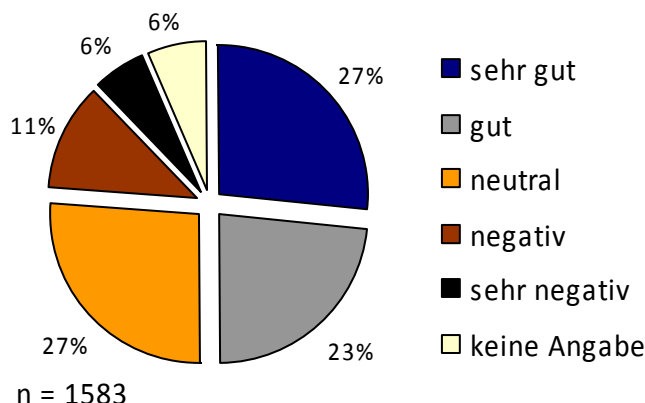
Bei den 78 Fällen, in denen angegeben wird, dass Mitarbeiter des höheren Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 13 – E 15 für die Erfüllung der neuen Aufgabe benötigt werden, handelt es sich wiederum hauptsächlich um Landkreise (62 Fälle) und kreisfreie Städte (15 Fälle). Lediglich in einem Fall gibt eine Verbandsgemeinde an für Gewerbeuntersagungen einen Mitarbeiter dieser Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe zu benötigen. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten wird der Bedarf für Mitarbeiter des höheren Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 13 – E 15 fast ausschließlich bei den Aufgaben gesehen, die mit Betäubungs- und Arzneimitteln sowie deren Überwachung im weitesten Sinne, dem humanmedizinischen Bereich allgemein, mit Tierseuchen, mit Wasser- und Bodenschutz sowie mit der Erstellung von Luftreinhalteplänen in Zusammenhang stehen (75 von 77 Fällen).

In immerhin 63% der Fälle gehen die Befragten davon aus, dass mit der Aufgabenverlagerung Qualifizierungsmaßnahmen der Mitarbeiter nötig werden. Lediglich 11% sehen diese Notwendigkeit nicht, während 26% eine diesbezügliche Angabe verweigern.¹⁴³

¹⁴³ Der hohe Anteil derjenigen, die diese Frage unbeantwortet lassen, lässt sich durch die Fragebogenstruktur erklären: Grundsätzlich war die Frage, ob Qualifizierungsmaßnahmen nötig werden oder nicht nur zu beantworten, wenn der jeweilige Befragte vorher angegeben hat, dass die neue Aufgabe mit den derzeit vorhandenen Stellen bzw. in diesem Fall den vorhandenen Mitarbeitern, erfüllt wer-

Die Bewertung aller Aufgabenverlagerungen insgesamt fällt durchaus positiv aus:

Abbildung 63: Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen (alle Gebietskörperschaften)



In der Hälfte der Fälle (50%) bewerten die Befragten die Aufgabenverlagerung als „sehr gut“ oder „gut“;¹⁴⁴ lediglich in 17% der Fälle wurde die Bewertung „negativ“ oder „sehr negativ“ angekreuzt. Relativ groß ist mit 27% auch der Anteil derjenigen, die die geplanten Veränderungen „neutral“ bewerten. In den restlichen 6% der Fälle wird hierzu keine Angabe gemacht. Insofern überrascht es nicht, dass in 61% der Fälle die Befragten keine Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe befürchten. Lediglich in 29% der Fälle wird geäußert, dass bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen gerechnet wird. In den übrigen 10% der Fälle werden wiederum keine Angaben gemacht.

4.2. Auswertung der Fragebögen nach Körperschaftstypen differenziert

Nachfolgend wird die Auswertung der geschlossenen Fragen der Erhebung nach Körperschaften getrennt vorgenommen. Dabei werden Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden zusammengefasst, da diese Körperschaften zu den gleichen Aufgabenverlagerungen befragt wurden.¹⁴⁵

den können. Da die Befragten in sehr vielen Fällen (401) diese Frage aber auch dann beantwortet haben, wenn ein Mehrbedarf an Stellen angenommen wurde, wurde die Frage dennoch in allen Fällen ausgewertet.

¹⁴⁴ Inwieweit sich an dieser Stelle die Ausfüllempfehlungen des GStB, der die von ihm bearbeiteten Aufgabenverlagerungen sogar zu 87,5% als „sehr gut“ oder „gut“ bewertet hat, niederschlagen, kann nicht abschließend beurteilt werden.

¹⁴⁵ Es gibt lediglich bei 15 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden Überschneidungen mit großen kreisangehörigen Städten, kreisfreien Städten und Landkreisen: Die 15 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden sollen in drei Fällen (Fragebögen 34, 40, 41) Aufgaben übernehmen, die auch die genannten Körperschaften übernehmen sollen. In zwei Fällen (Fragebögen 30, 31) be-

4.2.1. Landesamt für Mobilität

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle auch das Landesamt für Mobilität erwähnt. Diese Behörde soll nach der Intention des Gesetzentwurfs zukünftig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 32 II Nr. 4, 34 I 2 FahrIG zuständig sein. Hierzu wurde sie befragt und nahm auch an der Befragung teil. Zunächst wurde mitgeteilt, dass die Aufgabe voraussichtlich von der Außenstelle Speyer wahrgenommen werden wird. Das Landesamt für Mobilität ist nach eigenen Angaben bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben zuständig, namentlich agiert es bereits als Bußgeldbehörde im Bereich des GüKG und des PBefG. Darüber hinaus geht das Landesamt für Mobilität davon aus, dass für die neue Aufgabe keine zusätzlichen Mitarbeiter benötigt werden. Der Umfang der Aufgabenwahrnehmung wird sich voraussichtlich im Rahmen von 0,1 Stelle im gehobenen Dienst bewegen, Qualifizierungsmaßnahmen werden nicht erforderlich. Insgesamt bewertet das Landesamt für Mobilität die Aufgabenverlagerung als „sehr positiv“. Zur Begründung dieser Bewertung wird ausgeführt, dass die Durchführung von Ordnungswidrigkeitsverfahren keine ministerielle Aufgabe sei und eine einheitliche Zuständigkeit von Anerkennungs- und Bußgeldbehörde sinnvoll sei. Dementsprechend wird bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe auch nicht mit Problemen gerechnet.

4.2.2. Landkreise

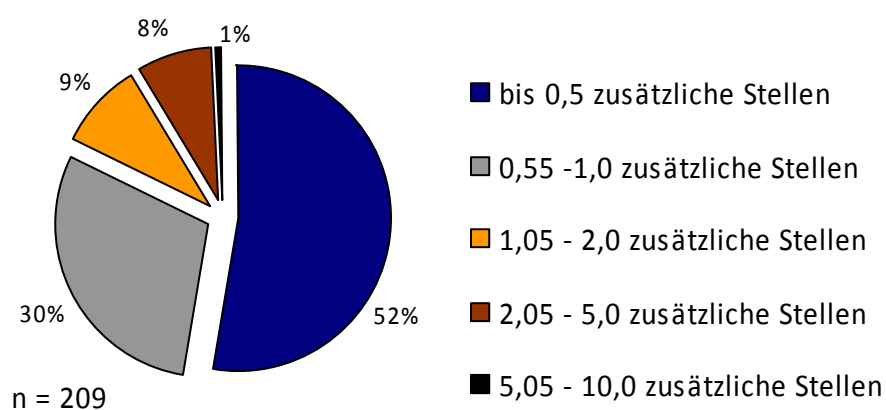
Die Landkreise sind von insgesamt 27 der 44 betrachteten Aufgabenverlagerungen betroffen, wobei von 21 Aufgabenverlagerungen alle Landkreise betroffen sind, während 6 Aufgabenverlagerungen nur bestimmte Landkreise betreffen. Insgesamt wurden 529 Fragebögen an die Landkreise verschickt, wovon 505 Fragebögen zurückgesandt wurden. Alle Landkreise haben an der Befragung teilgenommen, lediglich 24 Fragebögen wurden nicht zurückgeschickt; dies entspricht einer Rücklaufquote von 95%.

Die Fragebögen wurden im Fall der Landkreise in einem Drittel der Fälle (33%) von dem jeweils betroffenen Fachbereich ausgefüllt. Fast ebenso häufig (32%) wurden die Fragebögen von einer zentralen Einheit (Zentrale Aufgaben, Finanzen, Organisation, etc.) bearbeitet. Lediglich in 18% der Fälle wurden die Fragebögen von der Stabsstelle Führungsunterstützung, dem Büroleiter oder dem Landrat ausgefüllt. In 17% der Fälle wurden keine Angaben gemacht, von

schränkt sich eine Aufgabenverlagerung alleine auf die genannten 15 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden.

wem die Bögen im konkreten Fall bearbeitet wurden. Nach eigener Einschätzung gehen die Landkreise in 52% der Fälle davon aus, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Immerhin in 42% der Fälle wird diese Einschätzung allerdings nicht geteilt, während sich die Befragten in 6% der Fälle einer Antwort enthalten. Auffällig ist die ambivalente Beurteilung, ob bereits gleichartige oder ähnliche Zuständigkeiten gegeben sind oder nicht. Eine Erklärung konnte hierfür nicht gefunden werden. Eindeutiger fällt in dieser Gruppe die Antwort auf die Frage aus, ob für die Erfüllung der neuen Aufgabe zusätzliche Stellen benötigt werden: Dies bejahen die Befragten immerhin in 312 Fällen, was einer Quote von 61% entspricht. Nur in einem Viertel der Fälle (25%) wird davon ausgegangen, dass die zur Übertragung vorgesehenen Aufgaben mit den vorhandenen Stellen bewältigt werden können. In 14% der Fälle wird eine Antwort auf diese Frage verweigert. Sofern zusätzlicher Stellenbedarf bejaht wird, werden in ca. zwei Drittel der Fälle (67%) Angaben zum konkreten Mehrbedarf gemacht; in mehr als einem Fünftel der Fälle (21%) teilen die Befragten mit, eine Abschätzung des Mehrbedarfs sei derzeit nicht möglich, während 12% die Frage nach der Höhe des Mehrbedarfs unbeantwortet lassen. Konkret wird der Mehrbedarf folgendermaßen beziffert:

Abbildung 64: Stellenmehrbedarf aufgrund der geplanten Aufgabenverlagerungen bei den Landkreisen



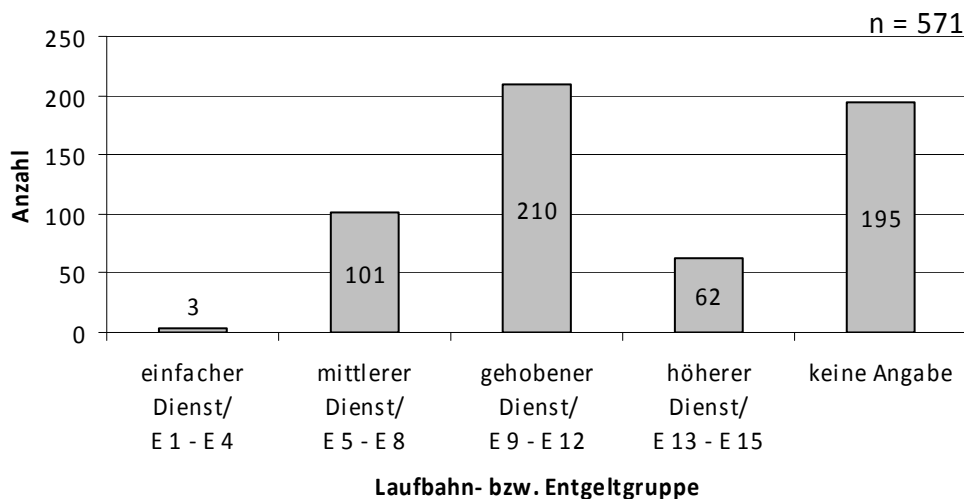
Während in 82% der Fälle (172) damit gerechnet wird, dass der Mehrbedarf maximal eine volle Stelle betragen wird, gehen die Befragten nur in einem Fall – nämlich dem des Fragebogen 34 – davon aus, dass der Mehrbedarf 5,0 Stellen übersteigen wird – konkret: 6,0 Stellen. In 19 bzw. 17 Fällen wird mit einem Stellenmehrbedarf von 1,05 – 2,0 bzw. 2,05 – 5,0 Stellen gerechnet.

Die Landkreise machen rechnerisch den größten Mehrbedarf an Stellen geltend: Insgesamt wird in 209 Fällen, in denen die Höhe des Mehrbedarfs kon-

kret beziffert wird, mit einem Stellenmehrbedarf von 182,61 Stellen gerechnet. Dies entspricht einem rechnerischen Mehrbedarf von 0,9 Stellen pro Fall, in dem die Höhe des Stellenmehrbedarfs konkret beziffert wird.

Die Frage, welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Mitarbeiter angehören, die die Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen werden, beantwortet ein verhältnismäßig großer Teil der Befragten nicht. Sofern geantwortet wird, wird mehrheitlich der gehobene Dienst bzw. werden die Entgeltgruppen E 9 – E 12 genannt:

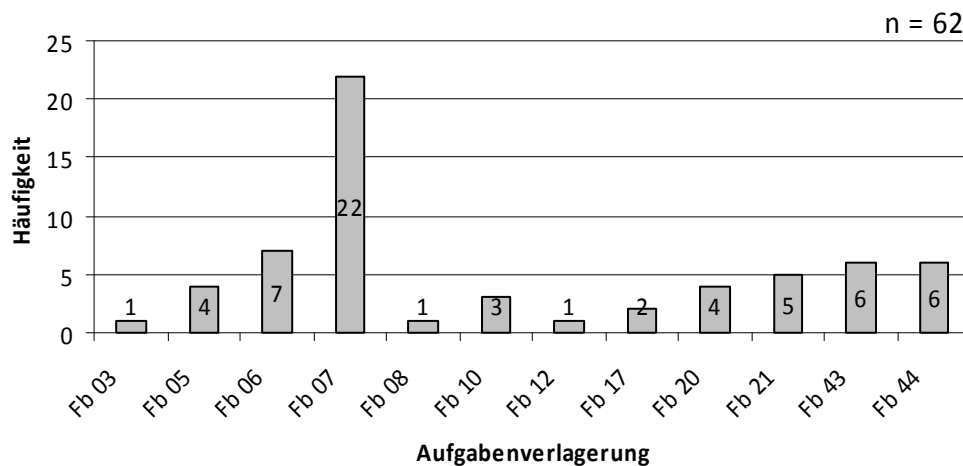
Abbildung 65: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den Landkreisen



Wie bereits oben ausgeführt, waren an dieser Stelle einerseits Mehrfachnennungen möglich, andererseits entsprechen die genannten Zahlen nicht zwingend einer vollen Stelle; es können damit sowohl Stellenteile als auch mehrere Stellen gemeint sein. Dennoch ist es auffällig, dass mittlerer Dienst / E 5 – E 8 und gehobener Dienst / E 9 – E 12 im Verhältnis 1:2,1 genannt werden. Erklären lässt sich das damit, dass die Aufgaben, die auf die Landkreise übertragen werden sollen, relativ anspruchsvoll sind und insofern eine entsprechende Ausbildung voraussetzen. Dies erklärt auch die in der Relation große Häufigkeit der Nennung von Stellen(-anteilen) des höheren Dienstes. Im Einzelnen verteilen sich die Nennungen wie folgt:¹⁴⁶

¹⁴⁶ Dabei entspricht die Angabe „Fb xx“ einer Fragebogennummer; für die genaue Beschreibung der Aufgabenverlagerung vgl. Anhang.

Abbildung 66: Verteilung der Stellen des höheren Dienstes / E 13 – E 15 auf die zu verlagernden Aufgaben bei den Landkreisen

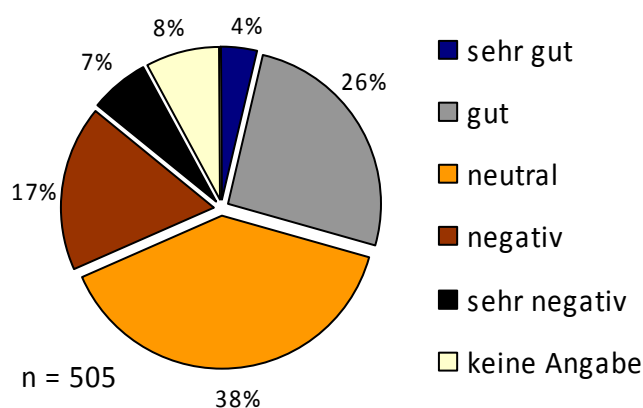


Auffällig ist an dieser Stelle, dass die mit Fragebogen 07 abgefragte Verlagerung der Zuständigkeit für die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren durch Tierhalterinnen und Tierhalter sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten (Art. 16 KVR-GE) mit großem Abstand als am personalintensivsten eingeschätzt wird. Für welche Aufgaben die drei Stellen im einfachen Dienst / E 1 – E 4 benötigt werden, wurde bereits unter 4.1.dargelegt.

Qualifizierungsmaßnahmen werden nach Ansicht der Landkreise nur in 36% der Fälle nötig sein, während in 23% der Fälle solche Maßnahmen als entbehrlich betrachtet werden; in 41% der Fälle werden hierzu keine Angaben gemacht.¹⁴⁷

Die Bewertung der Aufgabenverlagerung fällt bei den Landkreisen wesentlich zurückhaltender aus, als bei der Gesamtheit der Befragten:

¹⁴⁷ Zur Erklärung dieses Phänomens vgl. Fn.143.

Abbildung 67: Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen durch die Landkreise

Der Anteil der Fälle, in denen die geplante Aufgabenverlagerung als „sehr gut“ oder „gut“ bewertet wird, ist mit 26% oder 149 Fällen nur geringfügig höher als der Anteil der negativen oder sehr negativen Bewertungen (23% oder 121 Fälle). Am häufigsten (196 Fälle) wird die Aufgabenverlagerung als „neutral“ beurteilt. Diesen Bewertungen entspricht es, wenn die Befragten in 36% der Fälle Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe befürchten, während solche Probleme in 46% der Fälle nicht gesehen werden. Auch bei dieser Frage ist der Anteil der Enthaltungen mit 18% verhältnismäßig hoch.

Aufgrund der Unterschiedlichkeit der verlagerten Aufgaben erfolgt an dieser Stelle keine Auswertung der offenen Fragen; dies bleibt der Einzelauswertung der Fragebögen vorbehalten.

4.2.4. Kreisfreie Städte

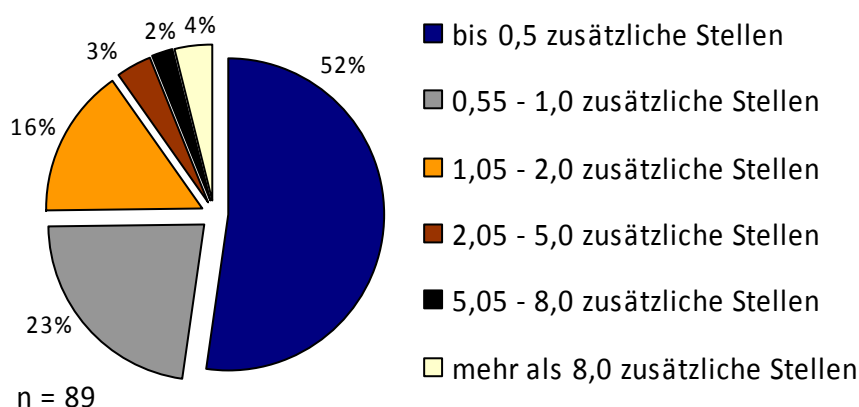
Die Gesamtheit der kreisfreien Städte ist von 23 der insgesamt 44 untersuchten Aufgabenverlagerungen betroffen. Darüber hinaus werden einzelne kreisfreie Städte von zwei weiteren Aufgabenverlagerungen berührt. An die 12 kreisfreien Städte wurden insgesamt 285 Fragebögen verschickt, wovon 176 ausgefüllt zurückgesandt wurden, was einer Rücklaufquote von knapp 62% entspricht.

Bei den kreisfreien Städten wurden die Fragebögen in mehr als zwei Drittel der Fälle (70%) von den betroffenen Fachbereichen ausgefüllt. Lediglich in 14% lag die Bearbeitung der Fragebögen bei einer zentralen Einheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.), während in 16% der Fälle eine Angabe, wer den konkreten Fragebogen bearbeitet hat, nicht gemacht wurde. Oberbürgermeister oder Büroleiter wurden dagegen nie als Bearbeiter der Fragebögen genannt. Auch die kreisfreien Städte gehen mehrheitlich (58%) davon aus,

bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Allerdings wird immerhin in mehr als einem Drittel der Fälle (35%) angegeben, dass derartige Zuständigkeiten zurzeit noch nicht bestehen. In 7% der Fälle lassen die Befragten die Frage offen. Noch wesentlich eindeutiger fällt in dieser Gruppe die Antwort auf die Frage aus, ob die vorhandenen Stellen für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe ausreichen werden: Dies wird in ca. zwei Drittel der Fälle (66%) verneint. Lediglich in 23% der Fälle wird kein Mehrbedarf an Stellen gesehen, während die Frage in 11% der Fälle unbeantwortet bleibt.

In den 115 Fällen, in denen ein Mehrbedarf gesehen wird, wird in 89 Fällen eine Angabe zur konkreten Höhe des Stellenbedarfs gemacht; in 15 Fällen wird angemerkt, dass eine Abschätzung der Stellenzahl derzeit noch nicht möglich sei, während in elf Fällen überhaupt keine Angaben hierzu gemacht wird. Die Höhe des Stellenmehrbedarfs stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 68: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben bei den kreisfreien Städten



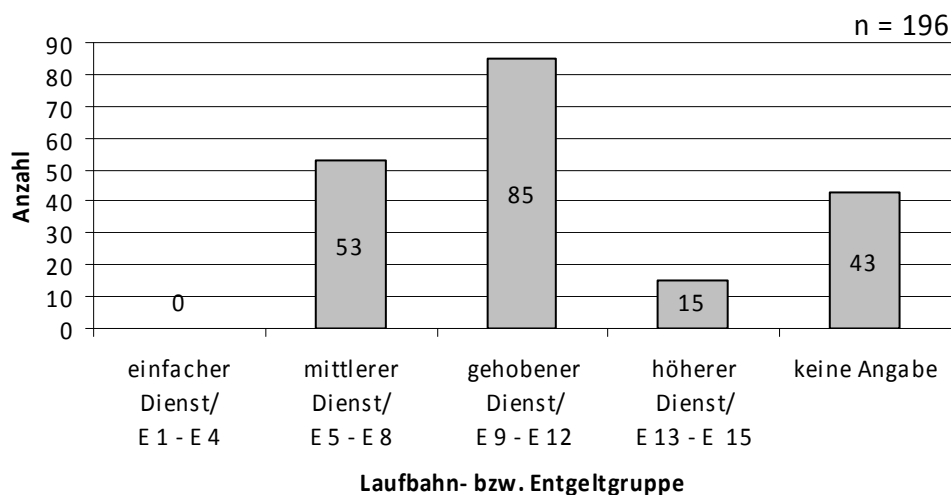
Die Befragten gehen in knapp drei Viertel aller Fälle (66 oder 75%) davon aus, dass sich ein Mehrbedarf von maximal einer vollen Stelle ergeben wird. In 19% der Fälle (17) wird von einem Mehrbedarf zwischen 1,05 und 5,0 Stellen ausgegangen, während in sechs Fällen (8%) ein Mehrbedarf angenommen wird, der 5,0 Stellen übersteigt. Dabei erreicht der Mehrbedarf in diesen Fällen folgende Höhe: 6,0, 8,0, 8,25 (zweimal), 10,0 und 13,0 zusätzliche Stellen. Auf welche Aufgabenverlagerungen sich der Stellenmehrbedarf von mehr als 5,0 Stellen bezieht, wurde bereits unter 4.1. dargelegt.

Aus den 89 Fällen, in denen die kreisfreien Städte die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffern, errechnet sich ein Stellenmehrbedarf von insgesamt 128,58 Stellen. Dies entspricht einem rechnerischen Mehrbedarf von ca. 1,4 Stellen

pro Fall, in dem Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden.

Was die Antwort auf die Frage, von Mitarbeitern welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die neue Aufgabe wahrgenommen werden wird, anbelangt, ergibt sich folgendes Bild:

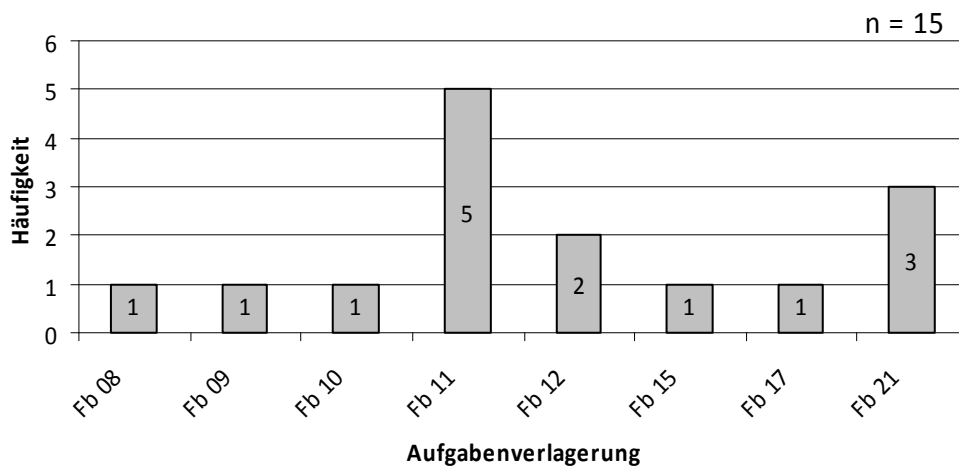
Abbildung 69: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den kreisfreien Städten



Ähnlich wie bei den Landkreisen, ist auch hier der Anteil derer, die die Frage unbeantwortet lassen, relativ hoch. Ebenso wie die Landkreise gehen auch die kreisfreien Städte überwiegend davon aus, dass die neuen Aufgaben hauptsächlich von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes / der Entgeltgruppe E 9 – E 12 erledigt werden. Allerdings ist in dieser Befragtengruppe das Verhältnis zwischen mittlerem Dienst / E 5 – E 8 und gehobenem Dienst / E 9 – E 12 nicht ganz so eindeutig, wie bei den Landkreisen. Ebenfalls verhältnismäßig hoch ist die Anzahl der Nennungen des höheren Dienstes / E 13 – E 15. Die angegebenen 15 Stellen verteilen sich auf folgende Aufgabenverlagerungen¹⁴⁸:

¹⁴⁸ Auch hier entspricht die Angabe „Fb xx“ wieder einer Fragebogennummer, die im Anhang aufgelistet ist.

Abbildung 70: Verteilung der Stellen des höheren Dienstes / E 13 – E 15 auf die zu verlagernden Aufgaben bei den kreisfreien Städten



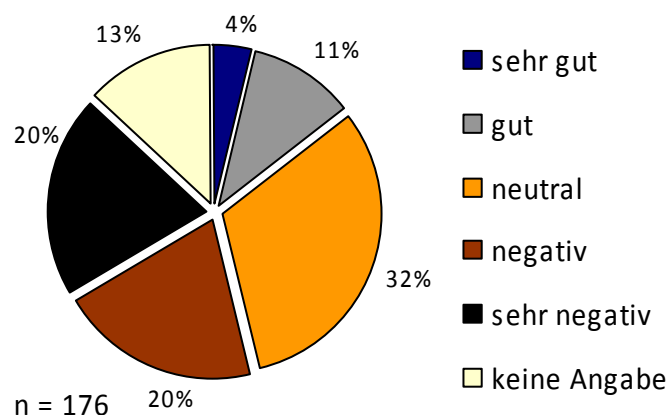
Als besonders personalintensiv im höheren Dienst / E 13 – E 15 werden von den kreisfreien Städten Umweltschutzaufgaben eingeschätzt: Im Zusammenhang mit der Festsetzung von Bodenbelastungs- und Bodenschutzgebieten, etc. (Fragebogen 11) wird der höhere Dienst / E 13 – E 15 fünfmal genannt, bezüglich der Erfassung von Altstandorten und damit zusammenhängenden Aufgaben (Fragebogen 12) erfolgt eine zweimalige Nennung und hinsichtlich der Festsetzung von Wasserschutzgebieten etc. (Fragebogen 21) wird der höhere Dienst / E 13 – E 15 noch dreimal genannt.

In 45% der Fälle gehen die Befragten davon aus, dass Qualifizierungsmaßnahmen der Mitarbeiter erforderlich werden; lediglich in 14% der Fälle wird keine solche Notwendigkeit gesehen. Sehr hoch ist hier – ebenso wie bei den Landkreisen – mit 41% der Prozentsatz derer, die die Frage nicht beantworten.¹⁴⁹

Die Bewertung der Aufgabenverlagerung insgesamt fällt bei den kreisfreien Städten noch negativer aus als bei den Landkreisen:

¹⁴⁹ Einen Erklärungsansatz enthält insoweit Fn.143.

Abbildung 71: Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen durch die kreisfreien Städte



Nur in 15% der Fälle werden die Aufgabenverlagerungen als „sehr gut“ oder „gut“ bewertet, während in knapp der Hälfte der Fälle (40%) die Bewertung „negativ“ oder „sehr negativ“ angekreuzt wurde. Mit dieser Bewertung korrespondiert auch die Einschätzung der kreisfreien Städte, was Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgaben anbelangt: Die kreisfreien Städte gehen mit 54% mehrheitlich davon aus, dass die Wahrnehmung der neuen Aufgaben mit Problemen verbunden sein wird. Nur etwas mehr als ein Viertel der Befragten (30%) sieht keine solchen Probleme, während sich 16% der in dieser Gruppe befragten Städte einer Antwort enthalten.

Aufgrund der Unterschiedlichkeit der verlagerten Aufgaben erfolgt an dieser Stelle keine Auswertung der offenen Fragen; dies bleibt der Einzelauswertung der Fragebögen vorbehalten.

4.2.3. Große kreisangehörige Städte

Die acht großen kreisangehörigen Städte in Rheinland-Pfalz sind in ihrer Gesamtheit von sechs der 44 untersuchten Aufgabenverlagerungen betroffen; darüber hinaus werden zwei dieser Städte (Idar-Oberstein und Ingelheim am Rhein) von drei weiteren Zuständigkeitsverlagerungen berührt. Die großen kreisangehörigen Städte erhielten insgesamt 54 Fragebögen, zurückgesendet haben fünf Städte 36 Fragebögen. Trotz dieser relativ geringen Zahl wird gesondert auf diese Gruppe eingegangen, da sie eine Sonderstellung einnimmt und sowohl mit Aufgabenverlagerungen, die Landkreise und kreisfreie Städte betreffen, als auch mit solchen, die Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden betreffen, konfrontiert ist.

Bei den großen kreisangehörigen Städten ist der Anteil der Fragebögen, die von einer zentralen Einheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.) bearbeitet wurden mit 58% relativ hoch. In einem Viertel der Fälle (25%) wurden die Bögen vom jeweiligen Fachbereich ausgefüllt, während in 17% der Fälle nicht angegeben wurde, wer die Bögen bearbeitet hat. Ebenso wie bei den kreisfreien Städten wurden die Bögen in keinem Fall von den Oberbürgermeistern oder Büroleitern ausgefüllt. Die großen kreisangehörigen Städte gehen in 66% der Fälle davon aus, für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein; lediglich in 28% der Fälle wird eine solche bereits bestehende Zuständigkeit verneint. In 6% der Fälle wird die Frage nicht beantwortet. Ähnlich wie Landkreise und kreisfreie Städte sehen die großen kreisangehörigen Städte einen erheblichen Stellenmehrbedarf: In 61% der Fälle werden nach Angaben dieser Städte zusätzliche Stellen für die Aufgabenwahrnehmung benötigt. Nur in 14% der Fälle soll eine Aufgabenerledigung mit den vorhandenen Stellen möglich sein, während in 25% der Fälle eine Angabe verweigert wird. Relativiert wird diese Aussage allerdings, wenn man die Anzahl der zusätzlich benötigten Stellen betrachtet: Zwar werden in zwölf der 21 Fälle, in denen von einem Mehrbedarf an Stellen ausgegangen wird, angegeben, dass eine Abschätzung des konkreten Mehrbedarfs derzeit nicht möglich ist, während in einem Fall überhaupt keine Angabe gemacht wird. In neun Fällen (41%) wurden allerdings konkrete Angaben gemacht. Demnach bewegt sich der Mehrbedarf im Rahmen von maximal einer Stelle: In sechs Fällen (67%) wird ein Mehrbedarf von bis zu 0,5 Stellen angegeben, in drei Fällen von einer Stelle. Dabei ist weiter in Rechnung zu stellen, dass in knapp der Hälfte der Fälle (vier) der Mehrbedarf mit lediglich 0,08 Stellen beziffert wird.

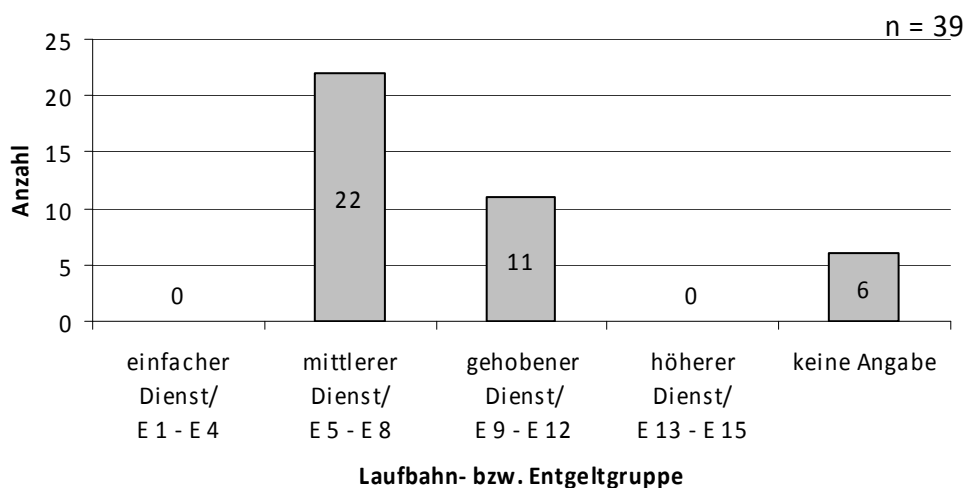
In der Summe ergibt der in den neun Fällen genannte Stellenmehrbedarf einen Gesamtmehrbedarf von 4,02 Stellen. Dies entspricht rechnerisch einen Mehrbedarf von ca. 0,45 Stellen pro Fall, in dem der vermutete Mehrbedarf konkret beziffert wird.

Die Notwendigkeit von durch die Aufgabenverlagerungen veranlassten Qualifizierungsmaßnahmen wird in gut einem Drittel der Fälle (36%) gesehen. Lediglich in 8% der Fälle gehen die Befragten davon aus, dass die Mitarbeiter für die Aufgabenwahrnehmung bereits derzeit ausreichend qualifiziert sind. Auch in dieser Gruppe ist der Anteil der Enthaltungen mit 56% sehr hoch.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Vgl. Fn.143.

Die benötigten zusätzlichen Stellen(-anteile) entfallen nach Einschätzung der großen kreisangehörigen Städte ausschließlich auf den mittleren Dienst / E 5 – E 8 und den gehobenen Dienst / E 9 – E 12:

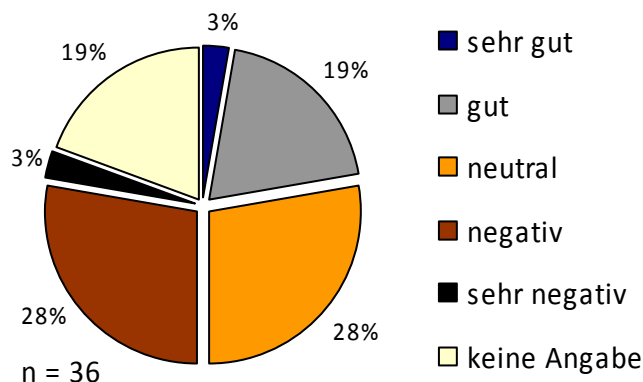
Abbildung 72: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den großen kreisangehörigen Städten



Auffällig ist, dass der mittlere Dienst / E 5 – E 8 beinahe doppelt so häufig genannt wird wie der gehobene Dienst / E 9 – E 12. Auch dies lässt sich – ähnlich wie die Häufung der Nennung des höheren Dienstes bei den Landkreisen und kreisfreien Städten – mit der Natur der zu übertragenden Aufgabe erklären: Die Aufgaben, die auf große kreisangehörige Städte übertragen werden, erreichen nicht den Komplexitätsgrad, der dem der Aufgaben, die auf Landkreise und kreisfreie Städte übertragen werden, vergleichbar wäre.

Ähnlich wie Landkreise und kreisfreie Städten bewerten die großen kreisangehörigen Städte die geplanten Aufgabenverlagerungen eher negativ:

Abbildung 73: Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen durch die großen kreisangehörigen Städte



Zwar bewegt sich die Beurteilung mehrheitlich (50%) zwischen „sehr gut“, „gut“ und „neutral“, die Bewertungen „negativ“ und „sehr negativ“ überwiegen mit insgesamt 31% aber die positiven und sehr positiven Bewertungen (22%). Immerhin in 19% der Fälle wollten die Befragten keine Bewertung der Aufgabenverlagerung abgeben.

Angesichts dieser Ergebnisse ist es erstaunlich, dass die Befragten nur in 25% der Fälle mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen. In 42% der Fälle werden keine diesbezüglichen Probleme befürchtet. Relativ hoch ist mit 33% der Anteil derjenigen, die in diesem Zusammenhang keine Angaben machen.

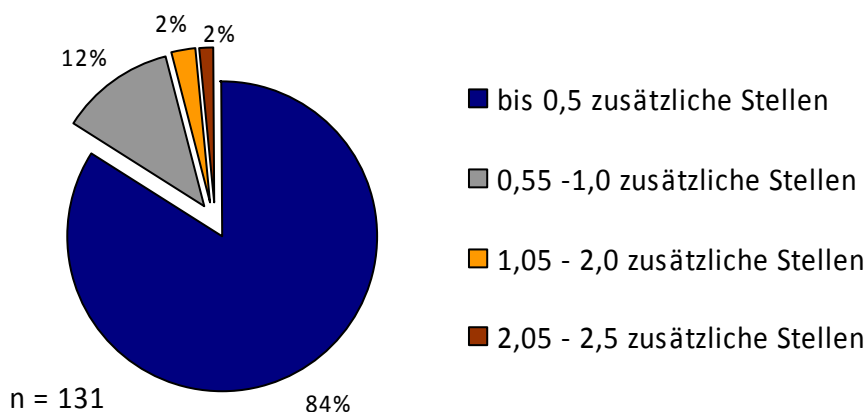
Aufgrund der Unterschiedlichkeit der verlagerten Aufgaben erfolgt an dieser Stelle keine Auswertung der offenen Fragen; dies bleibt der Einzelauswertung der Fragebögen vorbehalten.

4.2.5. Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden

Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden sind hauptsächlich von neun der 44 untersuchten Aufgabenverlagerungen betroffen. Insgesamt 15 der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sind darüber hinaus von weiteren fünf Aufgabenverlagerungen betroffen. Von den 28 verbandsfreien Gemeinden haben sich lediglich 13 (46%) an der Erhebung beteiligt, während die Beteiligungsquote bei den Verbandsgemeinden bei 68% (111 von 163) lag. Von 1794 Fragebögen, die an beide Körperschaftstypen versandt wurden, wurden 865 zurückgeschickt (85 von den verbandsfreien Gemeinden, 780 von den Verbandsgemeinden), was einer Quote von 48% entspricht.

Bei den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ist der Anteil derjenigen, die keine Auskunft auf die Frage, welche Stelle den konkreten Fragebogen ausfüllt, erteilt, mit 31% sehr hoch. In 20% der Fälle waren die jeweiligen Fachbereiche mit der Beantwortung der Fragebögen befasst, während in einem Viertel der Fälle (25%) eine zentrale Einheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.) die Fragebögen ausgefüllt hat. Fast ebenso häufig wurden Bürgermeister oder Büroleiter tätig (24%). Auf die Frage, ob bereits Zuständigkeiten für gleichartige oder ähnliche Aufgaben bestehen, votieren die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sehr eindeutig: In 91% der Fälle wird diese Frage bejaht, lediglich in 8,5% der Fälle wird eine bereits bestehende Zuständigkeit verneint, während die Anzahl der Fälle, in denen eine Antwort verweigert wird mit 0,5% kaum ins Gewicht fällt. Im Gegensatz zu Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten rechnen die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mehrheitlich damit, die neuen Aufgaben mit den vorhandenen Stellen erledigen zu können: In immerhin 61% der Fälle wird ein erhöhter Stellenbedarf verneint, lediglich in 34% der Fälle (292) wird mit einem Mehrbedarf gerechnet, während in den restlichen 5% der Fälle keine Angaben gemacht werden. In den 292 Fällen, in denen die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden davon ausgehen, zusätzliche Stellen für die Erledigung der neuen Aufgabe zu benötigen, werden 15-mal keine Angaben zu den konkret benötigten zusätzlichen Stellen gemacht (5%) und 146-mal (50%) wird angegeben, dass eine Abschätzung des Mehrbedarfs derzeit nicht möglich sei. In 131 Fällen (45%) werden konkrete Angaben zum Mehrbedarf gemacht, was zu folgender Verteilung der Stellenanteile führt:

Abbildung 74: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben bei den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden

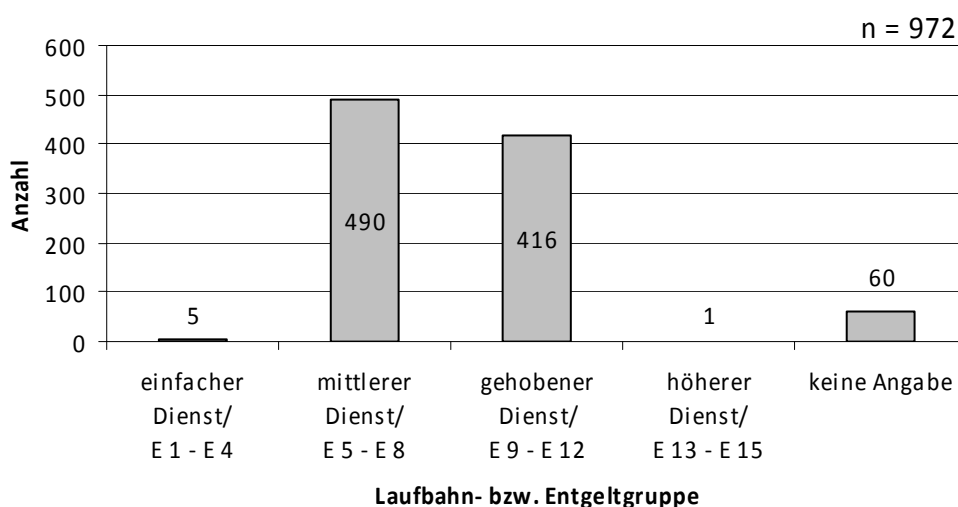


Interessant ist, dass lediglich in fünf Fällen ein Mehrbedarf von über einer Stelle angenommen wurde. Dabei wird in drei Fällen ein Mehrbedarf von 2,0 Stellen, in zwei Fällen ein Mehrbedarf von 2,4 bzw. 2,5 Stellen angenommen. Diese Stellen werden zum einen für verkehrliche Aufgaben (Fragebogen 34) und zum anderen für die Verfolgung und Ahndung bestimmter Ordnungswidrigkeiten (Fragebögen 37 und 38) benötigt.

Aus den 131 Fällen, in denen der konkrete Mehrbedarf an Stellen beziffert wurde, ergibt sich eine Gesamtsumme des Mehrbedarfs in Höhe von 56,98 Stellen. Dies entspricht rechnerisch einem Stellenmehrbedarf von ca. 0,4 Stellen pro Fall, in dem die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert wird.

Die benötigten zusätzlichen Stellen(-anteile) sind – bis auf sechs Ausnahmen¹⁵¹ – im mittleren und gehobenen Dienst/E 5 – E 12 angesiedelt:

Abbildung 75: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter bei den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden



Diese Verteilung der Stellen(-anteile) korrespondiert wiederum mit dem – geringen – Schwierigkeitsgrad der zur Übertragung vorgesehenen Aufgaben. Die jeweils fünf- bzw. einmal genannten Laufbahn- bzw. Entgeltgruppen „einfacher Dienst/E 1 – E 4“ sowie „höherer Dienst/E 13 – E 15“ können insoweit vernachlässigt werden.

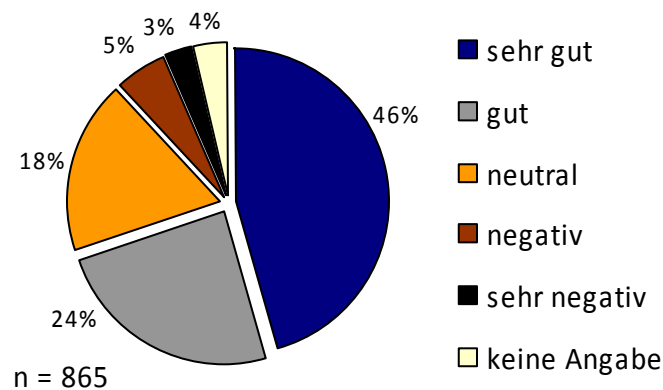
Darüber hinaus gehen verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden mehrheitlich (84%) davon aus, dass Qualifikationsmaßnahmen für die mit der

¹⁵¹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter **4.1. Gesamtauswertung** (S.243 ff.).

Aufgabenwahrnehmung zu betrauenden Mitarbeiter erforderlich werden. Lediglich 3% verneinen eine solche Notwendigkeit während 13% die Frage nicht beantworten.

Die geplante Aufgabenverlagerung wird von den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden überdurchschnittlich gut bewertet:

Abbildung 76: Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerung durch die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden

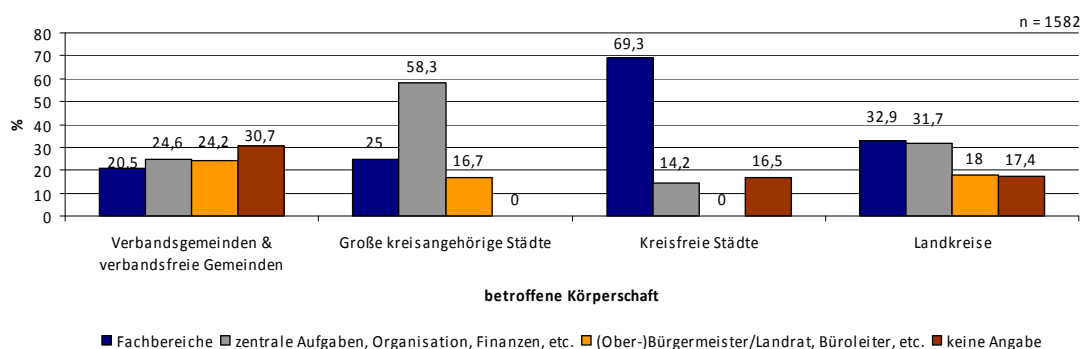


Die Befragten bewerteten die geplanten Aufgabenverlagerungen in über zwei Drittel der Fälle (70%) als „sehr gut“ oder „gut“; lediglich in 8% der Fälle wurde die Bewertung „negativ“ oder „sehr negativ“ angekreuzt. Auch die Zahl der Enthaltungen ist verhältnismäßig gering. Damit korrespondiert auch eine niedrige Anzahl derer, die mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen (20%). In 76% der Fälle gehen die Befragten davon aus, dass die Wahrnehmung der neuen Aufgabe unproblematisch sein wird. Die Zahl der Enthaltungen ist mit 4% wiederum relativ niedrig.

4.3. Vergleichende Analyse der Auswertungsergebnisse der einzelnen Gebietskörperschaften

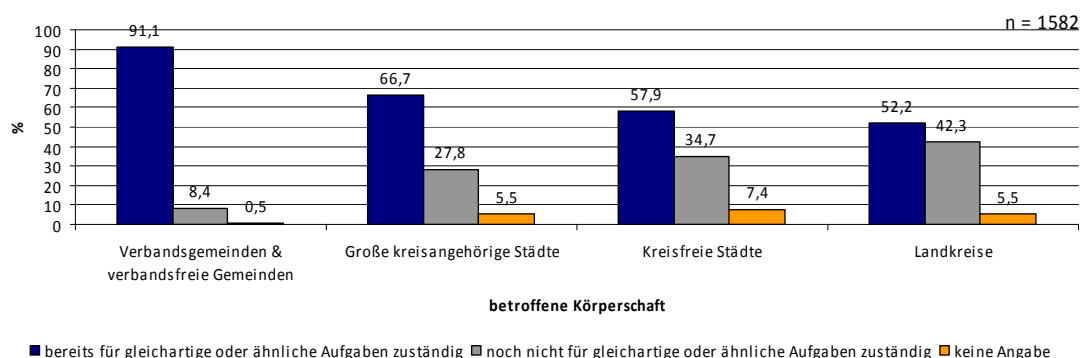
Im Anschluss an die nach Körperschaften getrennte Darstellung der Ergebnisse soll nun noch ein kurzer Vergleich des Antwortverhaltens der einzelnen Körperschaften – bezogen auf alle Aufgabenverlagerungen – erfolgen.

Zunächst ein vergleichender Blick auf die Frage, von welcher Stelle die Fragebögen jeweils ausgefüllt wurden:

Abbildung 77: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle im Vergleich

Auffällig ist hier vor allem, dass die Ausfüllung durch die entsprechenden Fachbereiche bei den kreisfreien Städten mit über zwei Drittel (69,3%) extrem hoch war; eine ähnliche Quote der Fragebogenausfüllung durch die Fachbereiche wird bei keiner anderen Körperschaft erreicht. Sehr hoch ist allerdings mit 58,3% auch die Quote der Fragebogenbearbeitung durch die zentrale Einheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.) bei den großen kreisangehörigen Städten. Bei den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wird die Frage nach der ausfüllenden Stelle in der Relation am häufigsten mit „Bürgermeister, Büroleiter, etc.“ beantwortet. Diese Personen wurden hier in immerhin knapp einem Viertel der Fälle (24,2%) tätig.

Bezüglich der Frage nach dem Bestehen gleichartiger oder ähnlicher Zuständigkeiten wie die zur Verlagerung vorgesehene ergibt sich folgendes Bild:

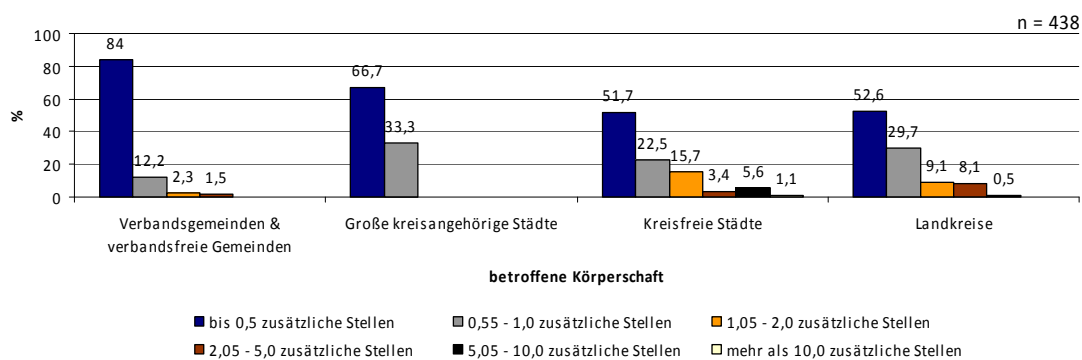
Abbildung 78: Angaben zu bereits bestehenden, den geplanten Aufgabenverlagerungen gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten im Vergleich

Während Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden fast einhellig davon ausgehen, bereits über entsprechende Zuständigkeiten zu verfügen, stellt sich die Situation bei den übrigen kommunalen Gebietskörperschaften

durchaus anders dar: Je größer die Körperschaft wird, desto eher verneint sie das Bestehen einer ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeit. Ein Erklärungsansatz wäre an dieser Stelle, dass diese Behörden größer sind, so dass sie zum einen für eine große Anzahl von Aufgaben zuständig sind und zum anderen der jeweilige Ausfüller des Fragebogens nicht unbedingt über alle Zuständigkeiten der Behörde informiert ist. Bei kleinen Verwaltungen, die in der Regel für weniger Aufgaben zuständig sind und auch über weniger Mitarbeiter verfügen, dürfte dieses Problem eher selten auftreten.

Auch der Vergleich der Angaben zur Anzahl der zusätzlich benötigten Stellen zeigt ein eindeutiges Bild:

Abbildung 79: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben nach Gebietskörperschaften



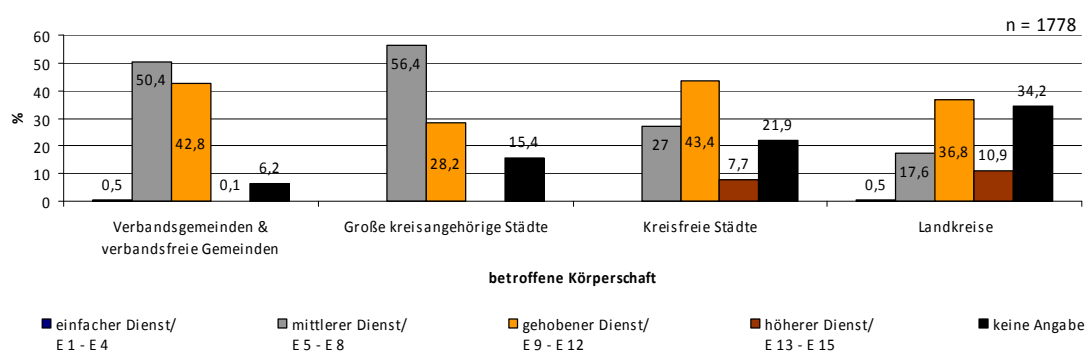
Zusätzlichen Stellenbedarf von über 5,05 Stellen sehen ausschließlich kreisfreie Städte und Landkreise (insgesamt 7 Fälle); was den Bereich zwischen 1,05 und 5,0 Stellen angeht, so sehen die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auch hier nur einen sehr geringen Bedarf von insgesamt fünf zusätzlichen Stellen (3 x 2,0 Stellen, 1 x 2,4 Stellen und 1 x 2,5 Stellen). Dagegen liegt der von Landkreisen und kreisfreien Städten im Bereich von 1,05 – 5,0 zusätzlichen Stellen angegebene Bedarf bei 53 Stellen und beträgt somit mehr als das Zehnfache des Bedarfs, der von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden angegeben wird.

Trotz der sehr hohen Anzahl von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bzw. der sehr hohen Anzahl von Fragebögen, die von diesen Gebietskörperschaften beantwortet wurden, machen die genannten Gebietskörperschaften aber insgesamt einen relativ geringen Stellenmehrbedarf von 56,98 oder 0,4 Stellen/Fall, in dem überhaupt Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden, geltend. Ähnlich niedrig – was die Anzahl von Stellen/Fall, in dem Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden,

anbelangt – ist der von großen kreisangehörigen Städten geltend gemachte Mehrbedarf. Angesichts ihrer sehr geringen Zahl, ist der Mehrbedarf bei diesen Körperschaften in absoluten Zahlen aber wesentlich geringer: 4,02 zusätzliche Stellen, was einer Quote von ca. 0,45 Stellen/Fall, in dem die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert wird, entspricht. Wesentlich höher ist dagegen der von Landkreisen und kreisfreien Städten geltend gemachte Mehrbedarf an Stellen: 182,61 (Landkreise) und 128,58 (kreisfreie Städte), was einem Mehrbedarf von Stellen pro Fall, in dem Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden, in Höhe von ca. 0,9 (Landkreise) bzw. ca. 1,4 (kreisfreie Städte) entspricht. Damit liegen beide Gebietskörperschaften über dem Durchschnitt von ca. 0,8 zusätzlichen Stellen/Fall, in dem der konkrete Mehrbedarf beziffert wird. Der von kreisfreien Städten geltend gemachte Mehrbedarf ist zudem in der Relation mit Abstand am höchsten.

Auch die Angaben zu der Frage, welcher Laufbahn- oder Entgeltgruppe die Mitarbeiter zuzurechnen sind, die die Aufgaben künftig wahrnehmen werden, ergibt sich ein klarer Unterschied zwischen Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten einerseits und Landkreisen sowie kreisfreien Städten andererseits:

Abbildung 80: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter im Vergleich



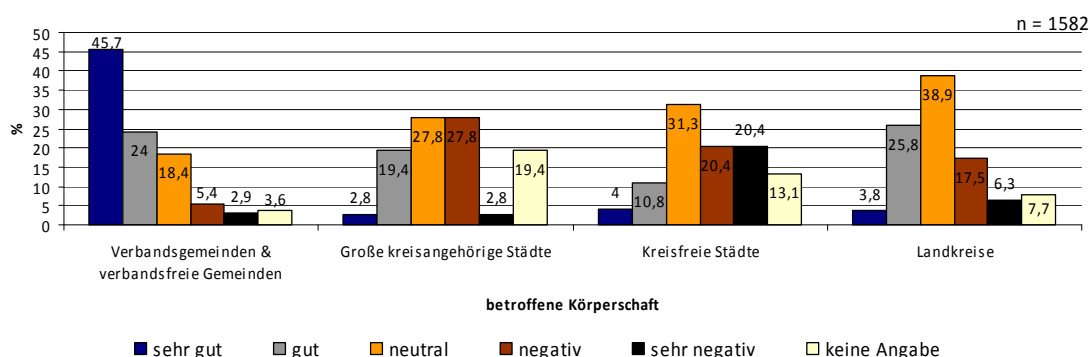
Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und große kreisangehörige Städte gehen noch mehrheitlich davon aus, dass die neuen Aufgaben von Mitarbeitern des mittleren Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 5 – E 8 erledigt werden können. Auch wenn die Anzahl der Nennungen nicht zwingend einer vollen Stelle entspricht¹⁵², lässt sich hieraus doch eine Tendenz ablesen, vor allem, wenn man in Rechnung stellt, dass Landkreise und kreisfreie Städte mehrheitlich davon ausgehen, dass die neuen Aufgaben durch Mitarbeiter des

¹⁵² Vgl. hierzu die Ausführungen unter 4.1. **Gesamtauswertung** (S.243 ff.).

gehobenen Dienstes / E 9 – E 12 oder des höheren Dienstes / E 13 – E 15 wahrgenommen werden. Ein Erklärungsansatz für dieses Ergebnis könnte sein, dass die Aufgaben, die auf kreisfreie Städte und Landkreise übertragen werden sollen, komplexer sind, als die übrigen zu übertragenden Aufgaben und deshalb von Mitarbeitern mit einem gewissen Ausbildungsniveau wahrgenommen werden müssen.

Das Antwortverhalten der befragten Körperschaftstypen kann auch bezüglich der Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen nur als eindeutig bezeichnet werden:

Abbildung 81: Bewertung der zu verlagernden Zuständigkeiten im Vergleich



Auffällig ist insbesondere die sehr positive Bewertung der geplanten Veränderungen durch Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden: Bei den kreisfreien Städten und Landkreisen überwiegt jeweils die Bewertung „neutral“ alle anderen Einschätzungen, während sich die Einschätzungen „neutral“ und „negativ“ bei den großen kreisangehörigen Städten die Waage halten. Lediglich von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wird mehrheitlich die Bewertung „sehr gut“ gewählt. Am schlechtesten werden die angeordneten Zuständigkeitsverlagerungen von den kreisfreien Städten bewertet: Im Verhältnis wird von diesen Körperschaften die Bewertung „sehr negativ“ am häufigsten angekreuzt. Mit „negativ“ wird die Aufgabenverlagerung in 27,8% der Fälle prozentual gesehen am häufigsten von den großen kreisangehörigen Städten bewertet. Die kreisfreien Städte wählen die Bewertung „negativ“ mit 20,4% ebenso häufig wie die Bewertung „sehr negativ“. An der prozentualen Verteilung der Antworten gemessen, bewerten die großen kreisangehörigen Städte die Aufgabenverlagerung insgesamt negativ, während bei den Landkreisen eine neutrale, wenn auch leicht positive Einschätzung vorherrscht.

Worauf diese unterschiedliche Bewertung des Entwurfs zum Zweiten Landesgesetz zurückzuführen ist, konnte nicht abschließend geklärt werden. Eine eindeutige Zuordenbarkeit dieser Haltung zu einzelnen Faktoren ließ sich nicht nachweisen. Denkbar ist aber durchaus, dass die Haltung der einzelnen Spitzenverbände in diesem Punkt Wirkung gezeigt hat. Im Rahmen von Interviews mit Vertretern der Spitzenverbände konnte festgestellt werden, dass die Haltung von Gemeinde- und Städtebund sowie des Landkreistages zu den Aufgabenverlagerungen generell positiv ist. Im Fall des Gemeinde- und Städtebundes fand diese Haltung auch in der bereits mehrfach angesprochenen Ausfüllempfehlung Niederschlag. Auch der Landkreistag begrüßt die geplanten Aufgabenverlagerungen hin zu den Landkreisen insgesamt, auch wenn an einigen Punkten Kritik geübt wird. Dagegen sieht der Städtetag die Aufgabenverlagerungen hin zu den kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten eher kritisch. Dies könnte ein Erklärungsansatz dafür sein, dass diese beiden Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften die Aufgabenverlagerungen prozentual am häufigsten mit „negativ“ oder „sehr negativ“ bewertet haben. Hinzu kommt, dass auf der Grundlage des bisher ausgewerteten Materials zum anderen der Schluss zumindest naheliegt, dass gerade die zur Verlagerung auf Landkreise und kreisfreie Städte vorgesehenen Aufgaben sich als besonders anspruchsvoll darstellen und deshalb ein erhöhter Implementations- und Personalaufwand befürchtet wird, obwohl andere Behörden als zur Erfüllung der Aufgabe hinsichtlich der Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der übrigen Kompetenzausstattung als besser geeignet angesehen werden. Im Zusammenspiel mit der Haltung der jeweiligen Spitzenverbände könnte auch dieser Faktor die eher zurückhaltende Haltung der Landkreise und die relativ negative Haltung der kreisfreien Städte erklären.

4.4. Auswertung eines Positiv- und eines Negativbeispiels

Bevor zur Einzelauswertung der Fragebögen übergegangen wird, soll die Spannbreite der Bewertungen durch die beiden Aufgabenverlagerungen markiert werden, die besonders positiv bzw. besonders negativ bewertet wurden.

4.4.1. Positivbeispiel

Besonders positiv wird von den Befragten die geplante Verlagerung der Zuständigkeit für die Änderung von Familiennamen und Vornamen, Art. 26 KVR-GE (Fb 16), bewertet. Diese Aufgabenverlagerung betrifft sämtliche große kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, so dass zu dieser Aufgabenverlagerung insgesamt 199 Körperschaften

befragt wurden, von denen 102 geantwortet haben (fünf große kreisangehörige Städte, neun verbandsfreie Gemeinden und 88 Verbandsgemeinden).

Dieser Fragebogen wurde zu 30% von einer zentralen Einheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen) beantwortet; in 22% der Fälle kam die Antwort vom jeweiligen Fachbereich, während in einem Viertel der Fälle (25%) die Büroleiter oder (Ober-)Bürgermeister die Beantwortung des Fragebogens übernahmen. In 23% der Fälle blieb die Frage nach der ausfüllenden Stelle unbeantwortet.

Auf die Frage, welche Stelle die zu verlagernde Aufgabe zukünftig voraussichtlich wahrnehmen wird (Mehrfachnennungen möglich), geben die Befragten ganz überwiegend das Personenstandswesen an (88 Nennungen). In 63 Fällen wird die allgemeinere Kategorie des Bürgerservice oder der Bürgerdienste als künftige Verortung der Aufgabe genannt. In acht Fällen sollen Ordnungs- und Sozialabteilung die Aufgabenzuständigkeit übernehmen. Eine Verbandsgemeinde gibt an, die Zentralabteilung mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrauen zu wollen, während in einem Fall hierzu keine Angabe gemacht wurde. Fast alle Befragten (96%) geben an, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Auf die Frage, um welche Zuständigkeiten es sich hier handelt (Mehrfachnennungen möglich), wird in 92 Fällen das Personenstandswesen genannt. In zehn Fällen wurde insoweit eine spezifischere Angabe gemacht, als ausdrücklich namensrechtliche Zuständigkeiten als bereits bestehende Zuständigkeit benannt werden. Lediglich zwei Verbandsgemeinden und zwei große kreisangehörige Städte (insgesamt 4%) verneinen eine bereits bestehende Zuständigkeit für gleichartige oder ähnliche Aufgaben.

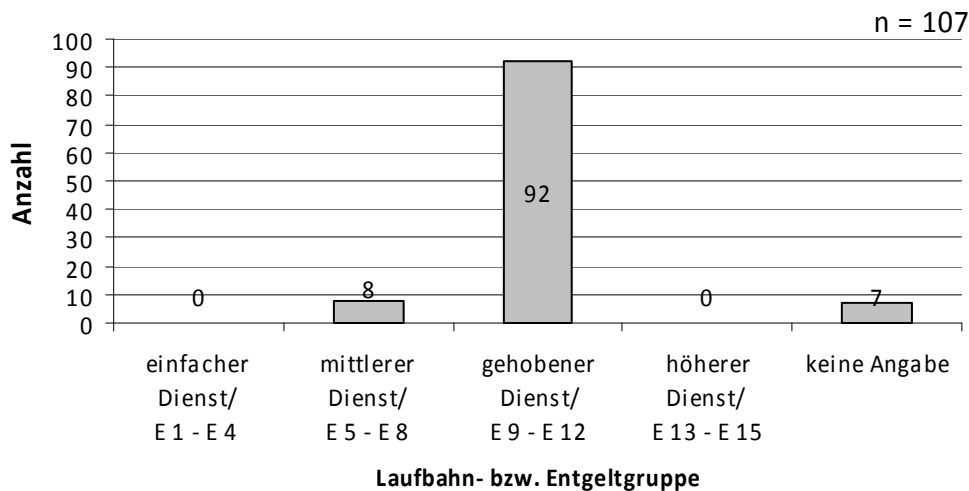
Ähnlich eindeutig fällt die Antwort auf die Frage aus, ob für die Erledigung der neuen Aufgabe zusätzliche Stellen benötigt werden: 87% der Befragten verneinen diese Frage, lediglich 11% – oder in absoluten Zahlen elf Körperschaften (zehn Verbandsgemeinden und eine große kreisangehörige Stadt) – sehen einen Stellenmehrbedarf, während 2% die Frage unbeantwortet lassen. Von den elf Körperschaften (zehn Verbandsgemeinden und eine große kreisangehörige Stadt), die die Frage nach der Erforderlichkeit zusätzlicher Stellen bejahen, machen sechs Verbandsgemeinden konkrete Angabe zur Anzahl der benötigten zusätzlichen Stellen: vier Verbandsgemeinden gehen von einem zusätzlichen Bedarf in Höhe von 0,1 Stelle aus, zwei Verbandsgemeinden sehen einen Mehrbedarf von 0,5 Stellen. Dies entspricht in absoluten Zahlen einem

Stellenmehrbedarf von 1,4 Stellen oder 0,23 Stellen/Gebietskörperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Drei Verbandsgemeinden und die große kreisangehörige Stadt verweigern Angaben zur Anzahl der benötigten zusätzlichen Stellen, eine Verbandsgemeinde gibt an, die Zahl sei derzeit noch nicht abschätzbar.

Alle Befragten geben, sofern sie überhaupt Angaben machten, an, dass die neue Aufgabe von Mitarbeitern des mittleren Dienstes / E 5 – E 8 bzw. des gehobenen Dienstes / E 9 – 12 wahrgenommen werden wird. Dabei zeigt sich ganz eindeutig, dass sich der größte Teil der Stellen im Bereich des gehobenen Dienstes / E 9 – E 12 bewegt:

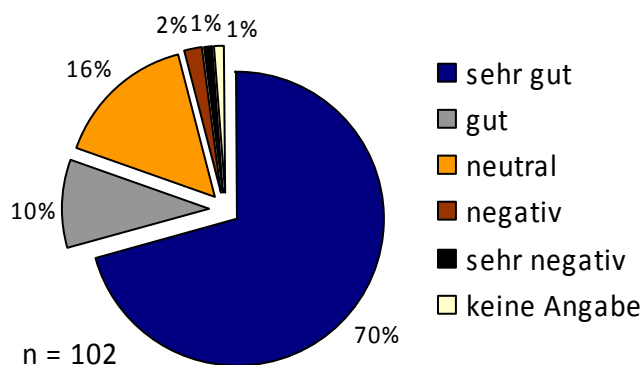
Abbildung 82: Eingruppierung der künftig für die Änderung von Familiennamen- und Vornamen zuständigen Mitarbeiter



Trotz der Tatsache, dass 96% der Befragten angeben, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein, sehen immerhin 91% der Befragten einen Bedarf an Qualifikationsmaßnahmen für die Mitarbeiter, die die neue Aufgabe wahrnehmen sollen. Lediglich 3% der Befragten sehen keine solche Notwendigkeit, während 6% die Frage nicht beantworten.

Die Bewertung der Aufgabenverlagerung fällt ausgesprochen positiv aus:

Abbildung 83: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten für die Änderungen von Familiennamen und Vornamen



Nur drei Befragte (3%) beurteilen die geplante Aufgabenverlagerung als „negativ“ oder „sehr negativ“. Sieht man von einer Enthaltung ab, wird die geplante Zuständigkeitsverlagerung entweder als „neutral“ (16%) oder als „gut“ bzw. „sehr gut“ (insgesamt 80%) eingeschätzt. Die Frage nach der Begründung der konkreten Bewertung der Aufgabenverlagerung (Mehrfachnennungen möglich) bleibt in zehn Fällen (9,8%) unbeantwortet. 83-mal wird positiv vermerkt, dass durch die Verlagerung eine orts- und bürgernähere Aufgabenerledigung möglich ist. In vier Fällen wird darauf hingewiesen, dass sich die Aufgabe gut in das bereits bestehende Aufgabenportfolio integrieren lässt; diese Aufgabenkonzentration habe sowohl für die Verwaltung als auch für den betroffenen Bürger positive Effekte. Unter dem Stichpunkt des zu erwartenden (Mehr-)Aufwandes wird in drei Fällen angemerkt, dass die neue Aufgabe vermutlich keine allzu großen Auswirkungen zeitigen wird, da nur mit geringen Fallzahlen gerechnet wird, so dass die Miterledigung unproblematisch ist. In vier Fällen wird dies allerdings gänzlich anders gesehen. Hier wird eine Mehrbelastung der Beschäftigten erwartet, die aufgrund der bereits bestehenden hohen Arbeitsbelastung nicht mehr akzeptabel ist. Es wird darauf hingewiesen, dass im Falle der tatsächlichen Verlagerung der Aufgabe zusätzliches Personal benötigt wird bzw. kostenintensive Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen abgehalten werden müssen. In zwei Fällen wird die geplante Aufgabenverlagerung eher negativ gesehen, weil sie nach Ansicht der Befragten voraussichtlich keinerlei Auswirkungen auf die Bürger haben wird. Ebenfalls in zwei Fällen wird kritisch angemerkt, dass es sich bei dem zur Verlagerung vorgesehenen Aufgabengebiet um eine Spezialmaterie mit nur wenigen Fällen pro Jahr handelt. Insofern sei es ineffizient, dass das erforderliche Fachwissen in den einzelnen Verbandsgemeinden vorgehalten und vor allem auch auf dem neusten Stand gehalten werden müsse.

Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung sehen lediglich 5% der Befragten – oder in absoluten Zahlen: fünf Befragte –, während 91% davon ausgehen, dass mit der Übertragung der neuen Aufgabe keinerlei Probleme verbunden sind. 4% der Befragten lassen die Frage unbeantwortet. Von den fünf Befragten, die bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen rechnen, weisen zwei darauf hin, dass es sich um ein Spezialgebiet handelt und Fehler bei der Anwendung der Rechtsgrundlagen befürchtet werden. In eine ähnliche Richtung geht die Befürchtung, dass mit einer größeren Zahl von Widerspruchs- und Klageverfahren zu rechnen sei. Zwei Befragte äußern eher allgemeine Befürchtungen, wie z. B. dass in der Übergangszeit mit längeren Bearbeitungszeiten zu rechnen ist, dass zusätzliches Personal benötigt wird und dass in diesem Fall nicht genügend Räume vorhanden sind.

4.4.2. Negativbeispiel

Sehr negativ wird die geplante Verlagerung der Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB** nach **§ 7 Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts sowie für die Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der BAB nach **§ 7 Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE, beurteilt. Diese Aufgabenverlagerung betrifft sämtliche Landkreise und kreisfreien Städte sowie einen Teil der großen kreisangehörigen Städte, der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden (insgesamt 17). Somit sind insgesamt 53 Körperschaften betroffen. 36 dieser Körperschaften (23 Landkreise, acht kreisfreie Städte, zwei große kreisangehörige Städte und drei Verbandsgemeinden) beantworteten den zu dieser Thematik erstellten Fragebogen.

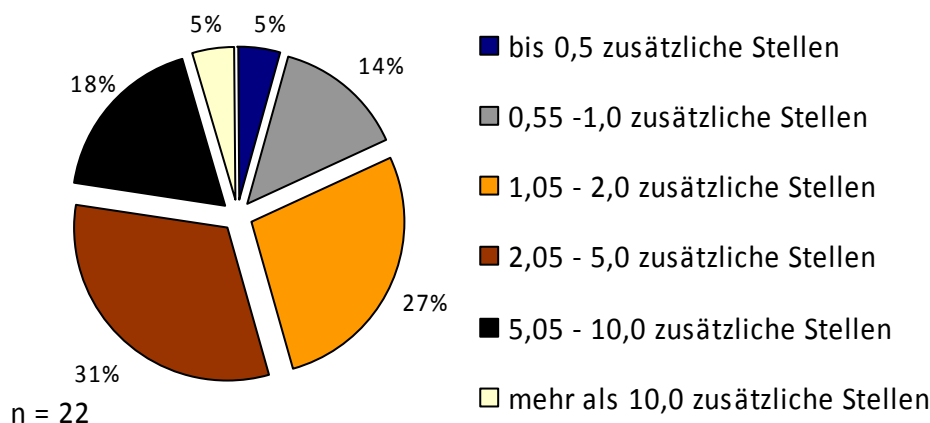
Dieser Fragebogen wurde mit 39% mehrheitlich vom betroffenen Fachbereich ausgefüllt. In jeweils einem Viertel der Fälle (25%) werden entweder keine Angaben bezüglich der ausfüllenden Stelle gemacht oder es wurde die zentrale Abteilung (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen) tätig. In 11% der Fälle wurde die Ausfüllung von (Ober-)Bürgermeister/Landrat oder Büroleiter übernommen. Auf die Frage, welche Abteilung die zur Verlagerung vorgesehene Aufgabe zukünftig wahrnehmen wird (Mehrfachnennungen möglich), antwor-

ten die Befragten in 25 Fällen ausdrücklich, dass dies die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung übernehmen wird. Ebenfalls sehr häufig wurden das Verkehrsamt (16-mal), das Kommunal(-aufsichts-)amt (sechsmal) sowie die zentrale Bußgeldstelle (siebenmal) genannt. Vereinzelt wurden auch das Umweltschutzamt (zweimal), die Abteilung Bürgerdienste (einmal), das Standesamt (einmal) sowie die Abteilung Außendienst (ebenfalls einmal) genannt. Diese Unterschiede dürften zum großen Teil dem unterschiedlichen Verwaltungsaufbau geschuldet sein.

Die Befragten gehen in diesem Fall überwiegend (58%) davon aus, noch nicht für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Diese Frage bejahen lediglich 36% der Befragten, während sich 6% nicht äußern. Diejenigen, die eine bereits bestehende Zuständigkeit für ähnliche oder gleichartige Aufgaben bejahen, geben hauptsächlich an (Mehrfachnennungen möglich), für die Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs innerhalb geschlossener Ortschaften zuständig zu sein (elf Nennungen). Zweimal wird auf die bereits vorhandene Zuständigkeit für Bußgeldverfahren hingewiesen, während in einem Fall auch der kommunale Vollzugsdienst als bereits bestehende, ähnlich gelagerte Zuständigkeit genannt wird.

Die Frage, ob für die Erledigung der Aufgabe zusätzliche Stellen benötigt werden, wird, sofern überhaupt Angaben gemacht werden (6% Enthaltungen) übereinstimmend bejaht (94% oder 34 Befragte). Von den 34 Befragten, die einen Stellenmehrbedarf sehen, lassen zwei die Frage nach der konkreten Höhe der benötigten zusätzlichen Stellen unbeantwortet und zehn Befragte können den Bedarf zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzen. Dagegen machen 22 Befragte konkrete Angaben zur Höhe der zusätzlich benötigten Stellen:

Abbildung 84: Stellenmehrbedarf aufgrund der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB

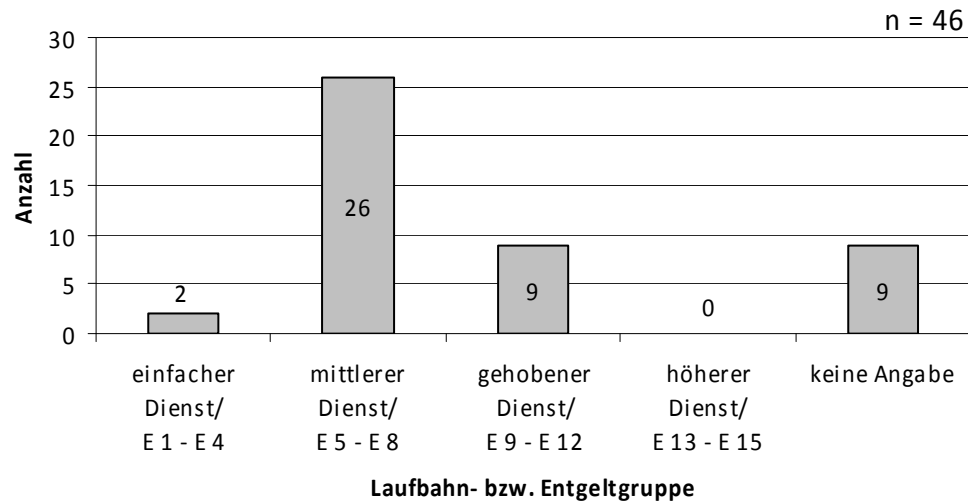


Das Gros der zusätzlich benötigten Stellen bewegt sich im Bereich von 1,05 – 5,0 Stellen (58% oder 13 Befragte). Lediglich eine befragte Körperschaft (5%) geht davon aus, dass nur bis zu 0,5 zusätzliche Stellen benötigt werden. Gleichfalls geht ein Befragter (5%) aber auch davon aus, dass mehr als 10,0 zusätzliche Stellen (konkret: 13,0) nötig werden, um die neue Aufgabe wahrnehmen zu können. Vier Befragte (19%) sehen einen Mehrbedarf von 6,0 (zweimal), 8,25 und 10,0 neuen Stellen. Insgesamt machen damit 22 Befragte einen Mehrbedarf von 80,25 Stellen für die Wahrnehmung dieser Aufgabe geltend. Dies entspricht einem Mehrbedarf von ca. 3,6 Stellen/Gebietskörperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert.

Nach Einschätzung der Befragten wird die neue Aufgabe hauptsächlich von Mitarbeitern wahrgenommen werden, die eine Stelle im mittleren Dienst/in der Entgeltgruppe E 5 – E8 bekleiden¹⁵³:

¹⁵³ Vgl. hierzu die Ausführungen unter **4.1. Gesamtauswertung** (S.243).

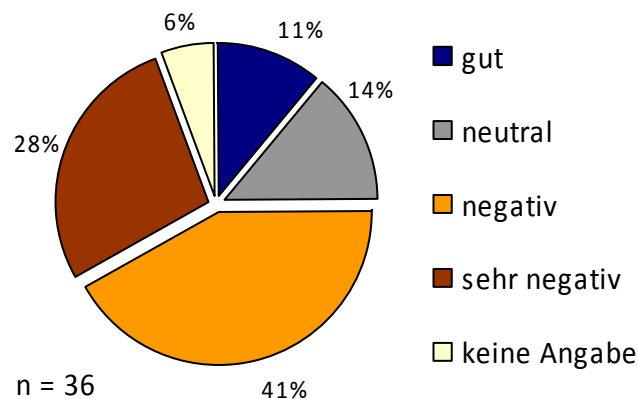
Abbildung 85: Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Bereich Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB zuständigen Mitarbeiter



Die Frage, ob es notwendig wird, die Mitarbeiter für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe zu qualifizieren, bleibt zum größten Teil (44%) unbeantwortet.¹⁵⁴ 45% der Befragten bejahen die Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen, während 11% keine Notwendigkeit hierzu sehen.

Insgesamt wird die geplante Aufgabenverlagerung von den Befragten äußerst negativ beurteilt:

Abbildung 86: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB



¹⁵⁴ Vgl. hierzu Fn. 143.

Die Bewertungen „sehr negativ“ und „negativ“ dominieren mit 69% eindeutig. Demgegenüber beurteilen lediglich 11% der Befragten die geplante Verlagerung als „gut“, die Bewertung „sehr gut“ wurde in keinem Fall angekreuzt.

Bei der Frage nach der Begründung der Bewertung (Mehrfachnennungen möglich) wird in 22 Fällen auf die polizeiliche Natur der zur Verlagerung vorgesehenen Aufgabe verwiesen wobei dieser Verweis eher negativ geprägt ist. Selbst wenn keine grundsätzlichen Einwände gegen die Übernahme dieser Aufgabe bestehen, werden neben dem Gefährdungspotenzial der Mitarbeiter auch fehlende Kompetenzen wie z. B. Anhalterrechte sowie fehlende Qualifikationen der Mitarbeiter für diese Aufgabe als problematisch hervorgehoben. Darüber hinaus befürchten acht Befragte, dass durch die Übertragung der Aufgabe höhere Personal- und Sachkosten auf sie zukommen werden. Ob mit der geplanten Verlagerung tatsächlich eine Bündelung von Aufgaben erreicht werden kann, wird ambivalent beurteilt; zwei Befragte bejahen diese Frage, zwei verneinen sie unter Berufung darauf, dass nicht alle verkehrlichen Zuständigkeiten konsequent auf eine Verwaltungsebene verlagert werden. Zwei weitere Themenkomplexe, die von den Befragten angesprochen werden, können unter den Stichpunkten „Akzeptanz“ und „Bürgernähe“ zusammengefasst werden. So hegen zwei Befragte Zweifel daran, dass Geschwindigkeitsmessungen von kommunalen Vollzugsbeamten in der gleichen Weise von der Bevölkerung hingenommen werden, wie dies bei der Polizei der Fall ist. In eine ähnliche Richtung geht der Hinweis, dass die größere Bürgernähe problematisch zu beurteilen ist, weil der Versuch von Einflussnahmen seitens der Bevölkerung auf die Messungen zu erwarten ist; dagegen begrüßen zwei Befragte die geplante Aufgabenverlagerung unter dem Aspekt größerer Bürgernähe ausdrücklich.

Damit korrespondiert die Befürchtung von 27 Befragten (75%), dass mit der Wahrnehmung der neuen Aufgabe Probleme verbunden sein werden. Nur 11% der Befragten (vier) gehen von einer problemlosen Aufgabenwahrnehmung aus, während sich 14% (fünf) enthielten. Von den 27, die Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe befürchten, machen zwei keine Angaben, welche Probleme sie sehen, während 25 Befragte hierzu Stellung nehmen (Mehrfachnennungen möglich). Am häufigsten (13-mal) werden eine für die Aufgabenwahrnehmung unzureichende Ausbildung der Mitarbeiter sowie fehlende Kompetenzen für die sinnvolle Wahrnehmung der Aufgabe als problematisch benannt. In zehn Fällen wird eine Mehrung von Sach- und Personal-

kosten befürchtet. Ebenfalls häufig (siebenmal) wird darauf verwiesen, dass die derzeit geplante Aufgabenverlagerung zu einer Zuständigkeitszersplitterung zwischen Polizei, Kreisverwaltungen und Verbandsgemeindeverwaltungen führt. In sechs Fällen führen die Befragten ins Feld, dass die Akzeptanz in der Bevölkerung voraussichtlich relativ niedrig sein wird, jedenfalls niedriger als bei Wahrnehmung der Aufgabe durch die Polizei. Insbesondere wird befürchtet, dass man den kommunalen Gebietskörperschaften in diesem Zusammenhang „Abzocke“ vorwerfen wird. Ganz allgemein wird auch darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Praxis fehlt und mit höherem Arbeitsaufwand aufgrund von Widerspruchs- und Klageverfahren zu rechnen ist.

4.5 Einzelauswertung der Fragebögen sortiert nach Themenkomplexen

Die zur Verlagerung vorgesehenen Aufgaben lassen sich größtenteils nach Themenkomplexen kategorisieren. Daher wird die Auswertung der einzelnen geplanten Aufgabenverlagerungen im Folgenden der Übersichtlichkeit wegen im Rahmen solcher Themenblöcke erfolgen. Konkret handelt es sich dabei um die Blöcke „Aufgabenverlagerungen mit Bündelungsfunktion“ (hiervon sind alleine die Landkreise Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz betroffen), „Medizin“, „Umwelt“, „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“, „Straßenverkehr“ und „Sonstiges“. Im Rahmen dieser Auswertung wird zunächst eine kurze Übersicht gegeben, welche Aufgaben der Themenkomplex umfasst. Hieran wird sich jeweils die Gesamtauswertung des Themenbereichs anschließen, bevor abschließend die Einzelauswertung des jeweiligen Fragebogens erfolgt.

4.5.1 Aufgabenverlagerungen, die nur die Landkreise Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz betreffen

Die Landkreise Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz sollen für insgesamt vier Aufgaben eine Bündelungsfunktion für alle Landkreise übernehmen. Dabei sollen Zuständigkeiten nach

- dem Gräbergesetz (Art. 23 KVR-GE, FB 14),
- der Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Unterhaltssicherungsgesetz (Art. 29 KVR-GE, FB 18) und
- dem Landesgesetz zur Durchführung der Kriegsoferfürsorge sowie nach der Landesverordnung über örtliche Zuständigkeiten nach dem Opferentschädigungsgesetz (Art. 41 und 42 KVR-GE, FB 25)

von den Landkreisen Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz gemeinsam wahrgenommen werden.

Zuständigkeiten nach der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Rahmen des Erstattungsverfahrens nach dem SGB IX (Art. 43 KVR-GE, FB 26) sollen dagegen alleine auf den Landkreis Mainz-Bingen übertragen werden.

4.5.1.1 Auswertung Themengebiet insgesamt

Die insgesamt sieben Fragebögen zu diesem Themenkomplex wurden in vier Fällen von Landräten oder Büroleitern ausgefüllt, während in drei Fällen die jeweiligen Fachbereiche tätig wurden. In fünf von sieben Fällen (71%) geben die Befragten an, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein; lediglich in zwei Fällen (29%) wird diese Frage verneint. Gerade umgekehrt ist dagegen das Verhältnis bei der Frage, ob für die Erfüllung der neuen Aufgabe voraussichtlich zusätzliche Mitarbeiter benötigt werden: Dies wird in fünf von sieben Fällen (71%) bejaht und nur in zwei Fällen (29%) verneint. In vier der fünf Fälle, in denen zusätzlicher Personalbedarf bejaht wird, werden auch konkrete Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht. Dabei wird jeweils einmal ein Mehrbedarf von 0,5 (Erstattungen nach SGB IX, Art. 43 KVR-GE, FB 26), von 1,0 (Kriegsopferfürsorge sowie Opferentschädigung, Art. 41 und 42 KVR-GE, FB 25), von 1,5 (Unterhaltssicherung, Art. 29 KVR-GE, FB 18) und von 4,0 Stellen (Kriegsopferfürsorge sowie Opferentschädigung, Art. 41 und 42 KVR-GE, FB 25) angegeben. Somit wird insgesamt ein Mehrbedarf von 7,0 Stellen angegeben. Rein rechnerisch entspricht dies in den Fällen, in denen Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht wurden, einem durchschnittlichen Mehrbedarf von 1,75 Stellen. Nach Einschätzung der Befragten wird die Aufgabenwahrnehmung hauptsächlich von Beschäftigten des mittleren Dienstes/E 5 – E 8 wahrgenommen werden (vier Fälle). In einem Fall wird die Wahrnehmung der neuen Aufgabe voraussichtlich durch einen Mitarbeiter des gehobenen Dienstes/E 9 – E 12 erfolgen, während in zwei Fällen keine Angabe zu dieser Frage gemacht werden. Die Erforderlichkeit von Qualifizierungsmaßnahmen wird nur in zwei von sieben Fällen bejaht und in fünf von sieben Fällen verneint. In zwei von sieben Fällen (29%) wird die geplante Aufgabenverlagerung als „sehr gut“ beurteilt, in den restlichen fünf Fällen stehen ihr die Befragten neutral gegenüber. Dies entspricht insofern der Haltung von Landkreis- und Städtetag, als die Konzentration von Aufgaben auf einige wenige Körperschaften ausdrücklich begrüßt wird, auch wenn der Städtetag zu

bedenken gibt, dass hierfür auch kreisfreie Städte in Betracht kommen. Die Frage nach Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe bleibt in einem Fall unbeantwortet (14%), in zwei Fällen (29%) wird sie bejaht und in vier Fällen (57%) verneint.

4.5.1.2 Auswertung Fragebogen 14

Bei Fragebogen 14 wurden die Befragten um ihre Einschätzung hinsichtlich der geplanten Zuständigkeitsverlagerung für die Erteilung der Zustimmung zur Verlegung von Gräbern der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft sowie Anordnung der Graböffnung zum Zwecke der Identifizierung namentlich unbekannter Toter, Art. 23 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Gräbergesetz) gebeten.

Dieser Fragebogen wurde einmal von der Abteilung für Ordnung und Recht und einmal vom Büroleiter ausgefüllt. Die Ordnungsverwaltung wird nach Einschätzung beider Befragter auch die Stelle sein, die die Aufgabe zukünftig wahrnehmen wird. Während einer der beiden Landkreise die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten verneint, gibt der andere Befragte an, bereits für das Friedhofswesen zuständig zu sein. Auch die Frage, ob zusätzliche Mitarbeiter für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe benötigt werden, wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt, nämlich einmal bejaht und einmal verneint. Auch der Landkreis, der einen Personalmehrbedarf bejaht, kann aber keine Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs machen. Beide Befragte machen keine Angaben zu der Frage, von Mitarbeitern welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Aufgabe voraussichtlich erledigt werden wird. Dagegen unterscheiden sich die Antworten auf die Frage nach der Notwendigkeit von Qualifikationsmaßnahmen: In einem Fall werden sie für nötig erachtet, in einem Fall nicht. Obwohl beide Befragte die geplante Aufgabenverlagerung „neutral“ bewerten, sieht ein Befragter die zukünftige Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen verbunden, während der andere solche Befürchtungen nicht teilt. Angaben zu den Gründen, die der Bewertung der Aufgabenverlagerung zugrunde liegen, oder mit welchen Problemen gerechnet wird, werden nicht gemacht.

4.5.1.3 Auswertung Fragebogen 18

Mit Fragebogen 18 werden die Angaben der Befragten zur geplanten Zuständigkeitsverlagerung für die Feststellung und Bewilligung der Leistungen zur Unterhaltssicherung sowie für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Unterhaltssicherungsgesetz, Art. 29 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Unterhaltssicherungsgesetz) erfasst.

Dieser Fragebogen wurde einmal vom Büroleiter und einmal vom Fachbereich Soziales und Jugend beantwortet. In beiden Fällen wird angegeben, dass der Fachbereich Soziales zukünftig für die Wahrnehmung der Aufgabe zuständig sein wird. Beide Befragte geben an, bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben zuständig zu sein, da sie diese Aufgabe bereits für den eigenen Landkreis erfüllen. Die Frage nach einem Stellenmehrbedarf wird allerdings unterschiedlich beurteilt: Einmal wird sie bejaht und ein Stellenmehrbedarf von 1,5 angegeben, einmal wird sie verneint. Einigkeit herrscht bei beiden Befragten dagegen hinsichtlich der Frage nach der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen – wird in beiden Fällen verneint – und bei der Frage, welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Mitarbeiter angehören, die die Aufgabe erledigen werden: Hier wird in beiden Fällen angegeben, dass dies Mitarbeiter des mittleren Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 5 – E 8 sein werden. Die Aufgabenverlagerung wird in einem Fall als „sehr gut“ und einem Fall als „neutral“ bewertet. Zur Begründung der Bewertung „sehr gut“ wird der Zentralisierungsaspekt genannt. Die Begründung der Bewertung „neutral“ fällt differenziert aus: Einerseits wird darauf hingewiesen, dass durch die Aufgabenbündelung einheitliche Bearbeitungsstandards entstehen, die einen qualifizierten Aufgabenvollzug ermöglichen. Auch Synergieeffekte werden gesehen. Andererseits wird die lange Distanz zwischen Bürger und Verwaltung, vor allem wenn eine persönliche Beratung notwendig ist, als negativ empfunden. Der Befragte, der die Aufgabenverlagerung als neutral beurteilt, rechnet – im Gegensatz zu dem anderen Befragten – auch mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Namentlich weist er darauf hin, dass Kostenerstattungsregeln bislang unklar sind. Außerdem müssten Zugriffsrecht auf EWOIS erweitert werden. Abschließend wird wegen der größeren Distanz zwischen Bürger und Verwaltung, die in vielen Fällen klärende persönliche Vorgespräche verhindert, ein erhöhter Arbeitsaufwand befürchtet.

4.5.1.4 Auswertung Fragebogen 25

Fragebogen 25 befasst sich mit Zuständigkeitsverlagerungen im Bereich der Kriegsoferfürsorge. Konkret wurde hier um eine Einschätzung der Zuständigkeitsverlagerungen für die Aufgaben des örtlichen Trägers der Kriegsoferfürsorge, Art. 41 KVR-GE (Änderung des Landesgesetzes zur Durchführung der Kriegsoferfürsorge) sowie für die Gewährung von Leistungen, die den Leistungen der Kriegsoferfürsorge nach den §§ 25 bis 27 i des Bundesversorgungsgesetzes entsprechen, Art. 42 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die örtlichen Zuständigkeiten nach dem Opferentschädigungsgesetz), gebeten.

Dieser Fragebogen wurde einmal von der Büroleitung und einmal vom Fachbereich Soziales und Jugend ausgefüllt. Die Sozialverwaltung wird nach Einschätzung beider Befragter auch die Stelle sein, die die Aufgabe zukünftig wahrnehmen wird. Die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten wird von beiden Landkreisen bejaht. Beide Befragte geben an, entsprechende Zuständigkeiten bereits für den eigenen Landkreis wahrzunehmen. Beide Befragte sind sich auch einig, dass zusätzliche Stellen für die Erfüllung der neuen Aufgabe benötigt werden. Während ein Befragter von einem Mehrbedarf in Höhe einer Stelle ausgeht, nimmt der andere Befragte allerdings einen Mehrbedarf von vier zusätzlichen Stellen an. Dies ergibt einen Gesamtmehrbedarf von 5,0 Stellen, was einem Durchschnitt von 2,5 zusätzlichen Stellen/Gebietskörperschaft entspricht. Auch hinsichtlich der Frage nach der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen und bezüglich der Frage, welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Mitarbeiter, die die Aufgabe zukünftig wahrnehmen werden, angehören, vertreten die Befragten unterschiedliche Standpunkte: Qualifizierungsmaßnahmen werden in einem Fall als erforderlich erachtet, in einem nicht. Einmal wird angegeben, dass Mitarbeiter des mittleren Dienstes/E 5 – E 8 die Aufgabe wahrnehmen werden, einmal wird die Aufgabenwahrnehmung voraussichtlich an Mitarbeiter des gehobenen Dienstes/E 9 – E 12 delegiert werden. Die Aufgabenverlagerung wird in einem Fall als „sehr gut“ und in einem Fall als „neutral“ bewertet. Zur Begründung der Bewertung „sehr gut“ wird der Zentralisierungsaspekt genannt. Die Begründung der Bewertung „neutral“ fällt wiederum differenziert aus: Zwar wird durchaus die Möglichkeit von Synergieeffekten gesehen, es wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Regelung aufgrund ihrer Ortsferne bürgerunfreundlich sei. Wenn eine Zentralisierung gewünscht sei, wäre es nach Ansicht dieses Befragten sinnvoller, die Aufgabe auf die Hauptfürsorgestelle zu

verlagern. Der Befragte, der die Aufgabenverlagerung als neutral beurteilt, rechnet – im Gegensatz zu dem anderen Befragten – auch mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Ähnlich wie bei Fragebogen 18 wird darauf verwiesen, dass die Regelungen bezüglich der Kostenerstattungen unklar sind. Außerdem sei der von der Landesregierung angenommene zusätzliche Stellenbedarf zu niedrig kalkuliert.

4.5.1.5 Auswertung Fragebogen 26

Wie die geplante Zuständigkeitsverlagerung für die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV nach § 150 SGB IX, Art. 43 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Rahmen des Erstattungsverfahrens nach dem SGB IX) auf den künftig alleine zuständigen Kreis Main-Bingen von diesem bewertet wird, wurde mit Fragebogen 26 erhoben.

Ausfüllende Stelle ist in diesem Fall die Büroleitung; angesiedelt wird die Aufgabe voraussichtlich bei Schülerbeförderung und ÖPNV. Eine bereits bestehende Zuständigkeit für ähnliche oder gleichartige Aufgaben besteht nach Einschätzung des befragten Landkreises in diesem Fall nicht, weshalb der Landkreis wohl auch von einem Stellenmehrbedarf in Höhe von 0,5 Stellen ausgeht. Allerdings wird keine Notwendigkeit für die Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen gesehen. Wahrgenommen wird die neue Aufgabe voraussichtlich von einem Mitarbeiter des mittleren Dienstes bzw. der Entgeltgruppe E 5 – E 8. Die Aufgabenverlagerung selbst wird als neutral bewertet, mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe wird nicht gerechnet.

4.5.2 Themengebiet „Medizin“

Das Themengebiet „Medizin“ umfasst insgesamt neun verschiedene Aufgabenverlagerungen. Betroffen hiervon sind ausschließlich Landkreise (82%) und kreisfreie Städte (18%). Insgesamt wurden zu diesem Themenkomplex 218 Fragebögen von den befragten Körperschaften ausgefüllt zurückgesendet.

Konkret setzt sich der Themenkomplex folgendermaßen zusammen:

Verlagerung der Zuständigkeit

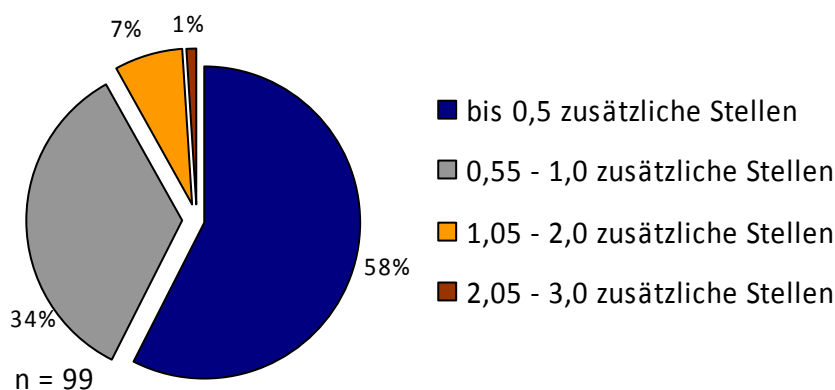
-
- für die Beglaubigung der Bescheinigung über das Mitführen von im Rahmen einer ärztlichen Behandlung benötigten Betäubungsmitteln (Art. 15 KVR-GE, Fb 5),
 - für die Überwachung des Verkehrs mit freiverkäuflichen Arzneimitteln außerhalb von Apotheken sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten (Art. 16 KVR-GE, Fb 6),
 - für die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren durch Tierhalterinnen und Tierhalter sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten, (Art. 16 KVR-GE, Fb 7),
 - für die Rücknahme der Heilpraktikererlaubnis § 7 1. DVO zum HeilpraktikerG sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten (Art. 17 KVR-GE, Fb 8),
 - für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der unbefugten Führung von Berufsbezeichnungen in insgesamt elf Gesundheitsfachberufen (Art. 18 KVR-GE, Fb 9),
 - für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 15 Heilmittelwerbegesetz (Art. 27 KVR-GE, Fb 17),
 - für die Überwachung der Hygiene bei der Aufbereitung von Medizinprodukten iSd § 3 Nr. 14 MPG in den in § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 3 des Landesgesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst genannten Einrichtungen (Art. 31 KVR-GE, Fb 20),
 - zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Tierseuchengesetz und dem Gesetz zur Bekämpfung der Dasselfliege sowie zur Durchführung des Landestierseuchengesetz einschließlich der Bestellung von Bienenseuchensachverständigen (Art. 28, 35 und 36 KVR-GE, Fb 43) sowie
 - auf dem Gebiet des Tierschutzrechts (Art. 37 KVR-GE, Fb 44).

4.5.2.1 Auswertung Themengebiet insgesamt

In 40% der Fälle wurden die Fragebögen in diesem Themengebiet von den betroffenen Fachbereichen ausgefüllt; die zentrale Verwaltungsabteilung (zent-

rale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.) wurde in 29% der Fälle tätig. Lediglich in 3% der Fälle wurden die Bögen von Oberbürgermeistern/Landräten oder der Büroleitung ausgefüllt. In 18% der Fälle unterblieb eine Beantwortung der Frage, welche Stelle den Fragebogen ausfüllt, vollständig. Die Frage nach dem Bestehen ähnlicher oder gleichartiger Zuständigkeiten wird mehrheitlich (55%) bejaht. In 39% der Fälle sind die Befragten allerdings der Ansicht, dass derartige Zuständigkeiten zurzeit noch nicht bestehen. 13-mal oder in 6% der Fälle bleibt die Frage unbeantwortet. Die Befragten gehen in weniger als einem Viertel der Fälle (23%) davon aus, dass die neuen Aufgaben mit den vorhandenen Stellen erledigt werden können. Zwar wird die Frage in 19% der Fälle überhaupt nicht beantwortet, doch ist die Anzahl derer, die einen Stellenmehrbedarf annimmt, mit 58% oder 127 Fällen relativ hoch. Dabei wird der Stellenmehrbedarf in 99 Fällen konkret beziffert, in 15 Fällen wird angegeben, dass eine Abschätzung des Mehrbedarfs derzeit noch nicht möglich ist, während in 13 Fällen zur Höhe des Mehrbedarfs keine Angabe gemacht wird. In den 99 Fällen, in denen konkrete Angaben gemacht werden, ist auffällig, dass die Höhe des jeweiligen Stellenmehrbedarfs eher gering ist:

Abbildung 87: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „Medizin“

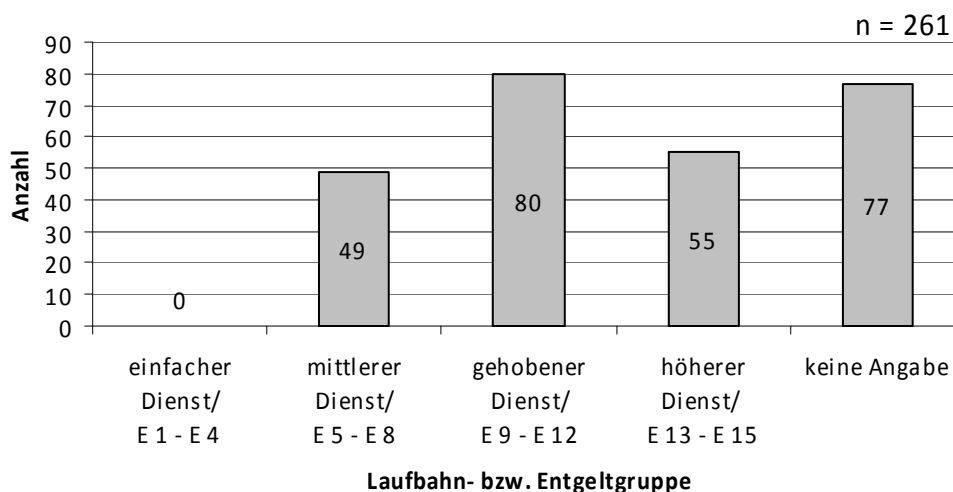


Das Gros des zusätzlichen Stellenbedarfs bewegt sich zwischen 0,1 und 0,5 zusätzlichen Stellen (55 Antworten). In zwei Fällen wird sogar von einem Mehrbedarf von lediglich 0,01 (Fb 9) bzw. 0,02 (Fb 5) zusätzlichen Stellen ausgegangen. Am häufigsten wird ein Mehrbedarf von einer Stelle (25 Nennungen) angegeben. Siebenmal gehen die Befragten davon aus zwischen 1,2 und 1,75 zusätzliche Stellen für die Erfüllung der neuen Aufgabe zu benötigen. Lediglich in einem Fall (Fb 43) wird ein Stellenmehrbedarf von drei Stellen angenommen.

Insgesamt wird in den 99 Fällen, in denen die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert wird, ein Mehrbedarf von 60,19 Stellen geltend gemacht. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,6 Stellen/Fall, in dem Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden.

Bei der Beantwortung der Frage, von Mitarbeitern welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die neue Aufgabe voraussichtlich erledigt werden wird, halten sich die Angabe „gehobener Dienst/E 9 – E 12“ mit 80 Nennungen und „keine Angabe“ mit 77 Nennungen fast die Waage. Gleiches gilt für die Nennung des mittleren Dienstes/E 5 – E 8 (49-mal) sowie des höheren Dienstes/E 13 – E 15 (55-mal); alleine der einfache Dienst/E 1 – E 4 wird überhaupt nicht genannt:¹⁵⁵

Abbildung 88: Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Medizin“ zuständigen Mitarbeiter



Dabei verteilen sich die 55 Nennungen des höheren Dienstes/E 13 – E 15 über alle neun Aufgabenverlagerungen. Besonderes personalintensiv in dieser Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe wird aber mit 22 Nennungen die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren durch Tierhalterinnen und Tierhalter sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten (Art. 16 KVR-GE, Fb 7) eingeschätzt.

Während in der 40% der Fälle Angaben zur Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen unterbleiben¹⁵⁶, gehen die Befragten in mehr als einem

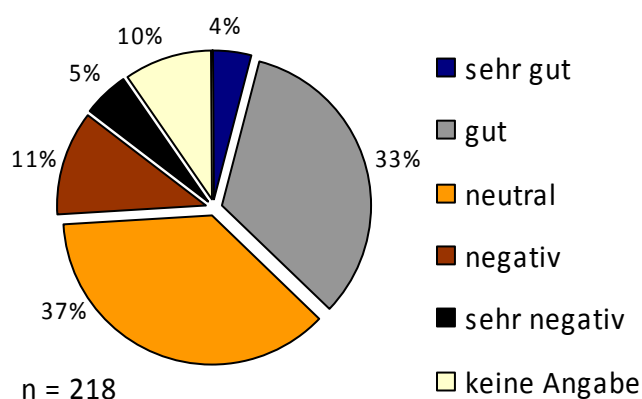
¹⁵⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen unter **4.1. Gesamtauswertung** (S.243 ff.).

¹⁵⁶ Vgl. hierzu Fn. 143.

Drittel der Fälle (34%) davon aus, dass solche Maßnahmen erforderlich sind. In 26% der Fälle werden diesbezügliche Qualifizierungsmaßnahmen als entbehrlich betrachtet.

Insgesamt wird die geplante Aufgabenverlagerung in diesem Themengebiet mehrheitlich als „gut“ oder „neutral“ bewertet:

Abbildung 89: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Medizin“



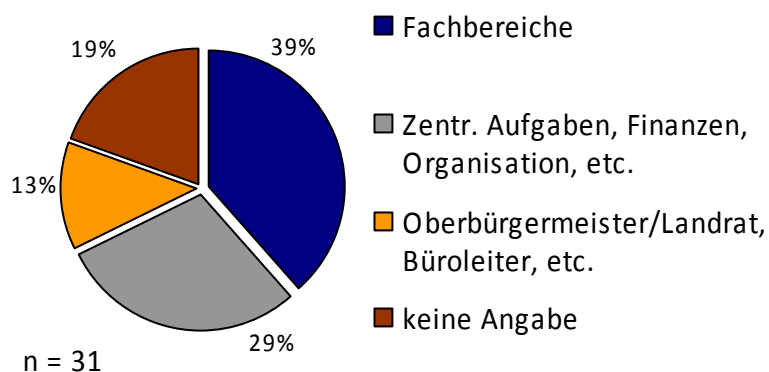
Dabei überwiegen die Bewertungen „sehr gut“ und „gut“ mit insgesamt 37% die negativen und sehr negativen Bewertungen (insgesamt 16%) deutlich. Zwar ist das Verhältnis von sehr guten und sehr negativen Bewertungen mit 4% bzw. 5% nahezu ausgeglichen, im Bereich der guten und negativen Bewertungen (33% - 11%) ergeben sich aber deutliche Unterschiede. In 10% der Fälle sind die Befragten nicht bereit, eine Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerungen vorzunehmen. Mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe wird nur in 24% der Fälle gerechnet, während in 55% von einer unproblematischen Übertragung der Aufgabe ausgegangen wird. Relativ hoch ist mit 21% der Anteil derjenigen, die diese Frage unbeantwortet lassen.

4.5.2.2 Auswertung Fragebogen 5

Zuständigkeit für die Beglaubigung der Bescheinigung über das Mitführen von im Rahmen einer ärztlichen Behandlung benötigten Betäubungsmitteln, Art. 15 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Betäubungsmittelrechts):

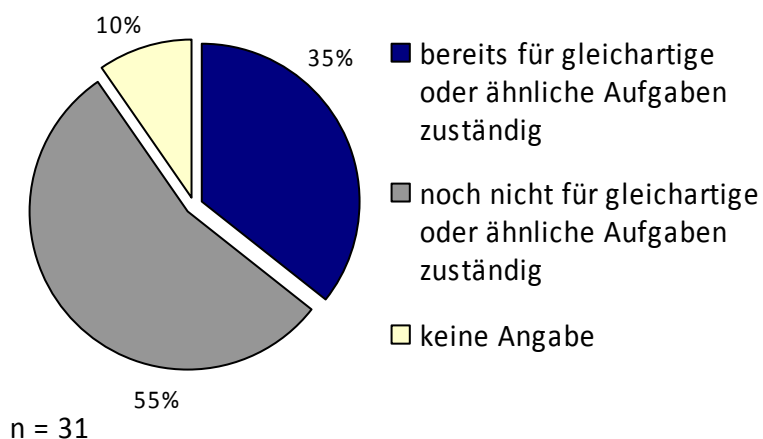
Dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 90: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 5)



Auf die Frage, wer die neue Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen wird, antworten die Befragten in 21 Fällen (Mehrfachnennungen möglich), dass sie beim Gesundheitsamt bzw. beim Verbraucherschutz angesiedelt werden wird. In jeweils vier Fällen soll die Zuständigkeit künftig entweder beim Bürgeramt liegen, oder es wird ganz allgemein die Ordnungsabteilung als zuständige Stelle benannt. In zwei der insgesamt 25 Fälle, die die Aufgaben künftig beim Gesundheitsamt oder bei der Abteilung für Ordnung ansiedeln wollen, werden diese beiden Abteilungen alternativ genannt. In zwei Fällen bleibt die Frage unbeantwortet.

Abbildung 91: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 5)



Die Frage, ob bereits gleichartige oder ähnliche Aufgabenzuständigkeiten bestehen, wird von 20 Befragten (65%) entweder unbeantwortet gelassen oder verneint. Von den elf Befragten, die derartige Zuständigkeiten bejahen, machen zwei keine Angaben, um welche Zuständigkeiten es sich dabei konkret handelt. In vier Fällen geben die Befragten an, schon jetzt für die Prüfung bzw.

Bescheinigung, ob ein Arzt, der Arzneimittel verordnet, im Dienstbezirk zugelassen ist, zuständig zu sein. Auf die Zuständigkeit für Beglaubigungen jeglicher Art wird in drei Fällen hingewiesen. In einem Fall wird die Zuständigkeit für die Bescheinigung von Betäubungsmitteln im Rahmen einer ärztlichen Behandlung bei Reisen in andere Länder als in die Staaten des Schengener Abkommens genannt und in einem weiteren Fall wird festgestellt, dass die zur Verlagerung vorgesehene Aufgabe vor einigen Jahren bereits schon einmal in der Zuständigkeit der Kreisverwaltungen lag.

Abbildung 92: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 5)

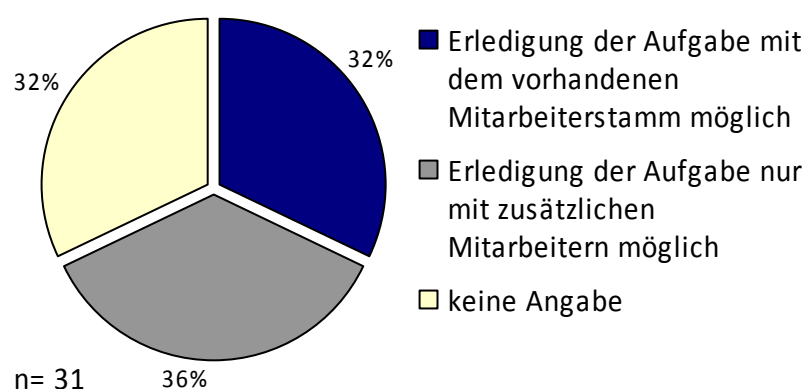
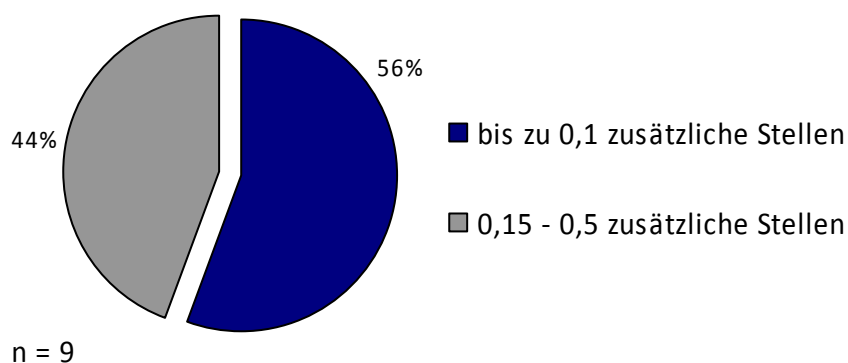


Abbildung 93: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 5 zu verlagernden Aufgabe



Der von den Befragten für diese Aufgabenverlagerung geltend gemachte Stellenmehrbedarf beläuft sich auf insgesamt 2,58 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von ca. 0,2 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 94: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 5)

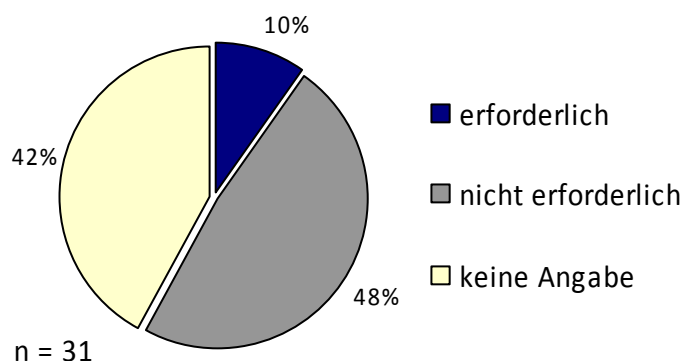


Abbildung 95: Eingruppierung der für die nach Fb 5 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

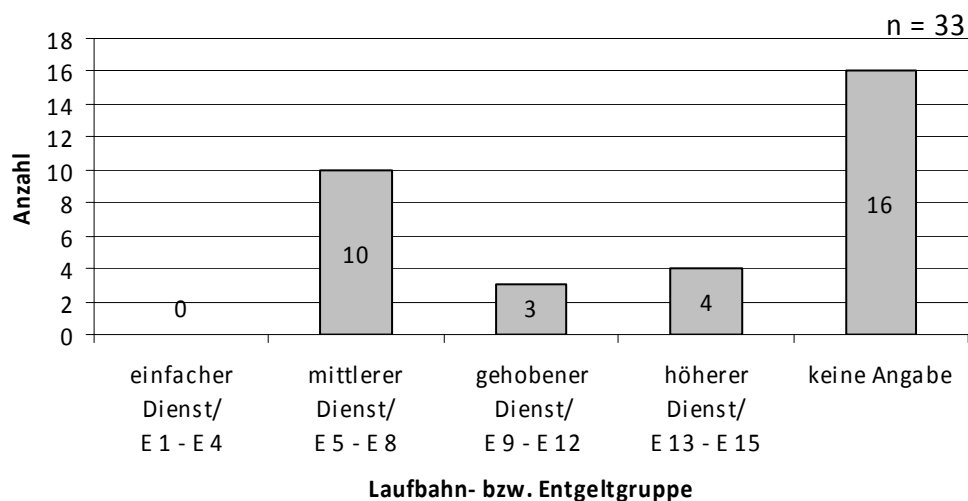
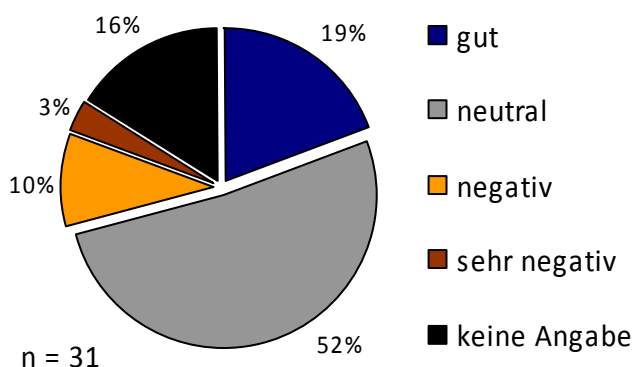


Abbildung 96: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 5

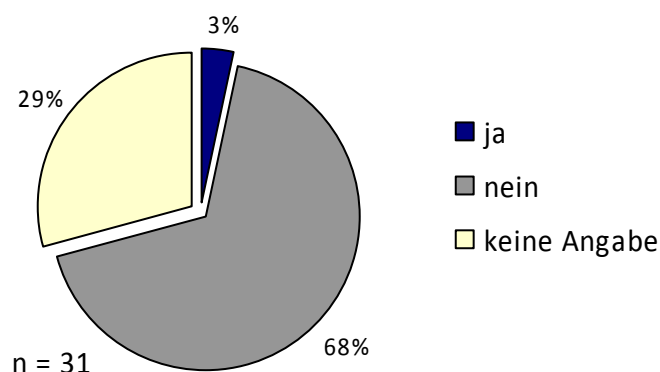


Die Frage nach der Begründung der Bewertung wird lediglich von 13 Befragten beantwortet. Dabei wird in fünf Fällen positiv festgehalten, dass durch die Aufgabenverlagerung eine größere Orts- und Bürgernähe entsteht. Unter dem Stichwort „Vorbereitungs- und Schulungszeit, Personalbedarf“ weisen die Be-

fragten in vier Fällen kritisch darauf hin, dass zusätzliche Stellenanteile geschaffen werden müssen bzw. die Mitarbeiter zeit- und kostenaufwändig geschult werden müssen. Lediglich ein Befragter geht davon aus, dass in dieser Beziehung keine nennenswerten Probleme zu befürchten sind, da die Kreisverwaltungen vor einiger Zeit die Aufgabe schon einmal wahrgenommen haben. In zwei Fällen merken die Befragten negativ an, dass die Aufgabe kaum Bedeutung hat, da es sich um eine rein operative Tätigkeit – die Beglaubigung selbst – handelt, damit aber nicht die Kompetenz zur rechtlichen Prüfung des Sachverhalts verbunden ist. In eine ähnliche Richtung geht der Hinweis eines Befragten, dass es sich bei der zur Verlagerung vorgesehenen Aufgabe seiner Ansicht nach nicht um eine originäre Aufgabe des Gesundheitsamtes handelt.

Soweit die Befragten auf zusätzlichen Kostenaufwand für die Vorhaltung der notwendigen Fachkompetenz verweisen, decken sich ihre Äußerungen insofern mit der Stellungnahme des Städtetages, der eine Übertragung der Aufgabe auf die kommunale Ebene ablehnt oder allenfalls eine Übertragung auf die Gesundheitsämter der Landkreise billigt.

Abbildung 97: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 5)



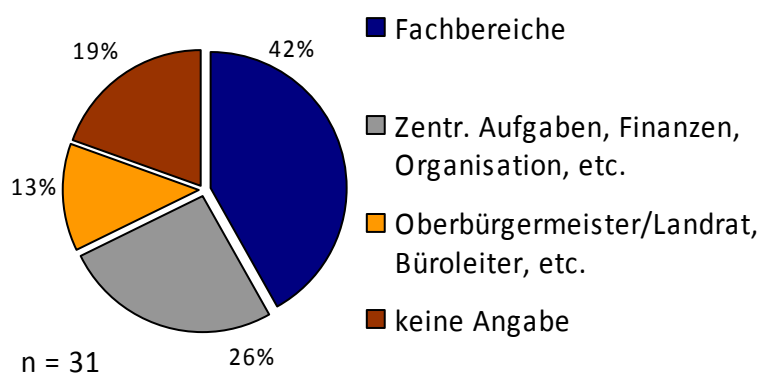
Wie sich aus dem obigen Schaubild ergibt, rechnen nur 3% der Befragten, was in absoluten Zahlen einem Befragten entspricht, mit Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung. Konkret wird hier vermutlicher Schulungsbedarf der Mitarbeiter genannt, die über die aktuelle Gesetzeslage informiert werden müssen. Dies sei aufgrund der Vielzahl der anzuwendenden Gesetze problematisch. Eine weitere Körperschaft gibt, obwohl sie die Frage nach Problemen verneint, an, dass sie zum einen ebenfalls Probleme bei der Kompetenzvermittlung sieht, zum anderen weist sie darauf hin, dass es schwierig werden könnte, Vertretungsregelungen zu erarbeiten.

4.5.2.3 Auswertung Fragebogen 6

Zuständigkeit für die Überwachung des Verkehrs mit freiverkäuflichen Arzneimitteln außerhalb von Apotheken sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten, Art. 16 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arzneimittel- und Transfusionsrechts):

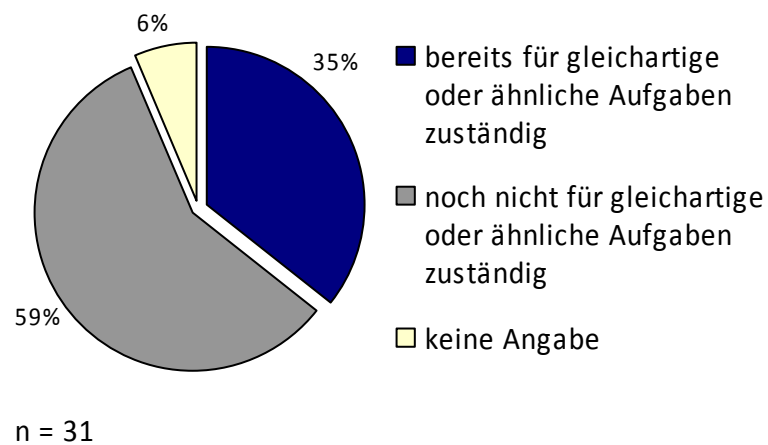
Auch dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 98: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 6)



Die neue Aufgabe sehen 23 Befragte (Mehrfachnennungen möglich) im Bereich des Gesundheitsamts oder des Veterinärwesens (inklusive Verbraucherschutz und Lebensmittelkontrolle) angesiedelt. In drei der 23 Fälle wird eine zusätzliche oder alternative Zuständigkeit der zentralen Bußgeldstelle/des Ordnungswidrigkeitenreferats angenommen und in weiteren zwei der 23 Fälle eine zusätzliche oder alternative Zuständigkeit des Ordnungsamtes. In sechs Fällen wird ganz allgemein die Ordnungsabteilung als künftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständige Stelle angegeben. In einem Fall erwägt ein Befragter ein neues Referat Pharmazie zu schaffen. In ebenfalls einem Fall bleibt die Frage nach der voraussichtlich zuständigen Stelle unbeantwortet.

Abbildung 99: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 6)



Die Frage nach bereits bestehenden gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten wird in insgesamt 65% der Fälle verneint oder bleibt unbeantwortet. Dies entspricht in absoluten Zahlen 20 Befragten. Daraus ergibt sich, dass elf Befragte angeben, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. In einem Fall verneint ein Befragter zwar diese Frage, gibt aber dennoch an, dass er verpflichtet ist, als Ansprechpartner des Amtsapothekers zu fungieren. Eine ähnliche Antwort – „unterstützende Funktion der Kreise“ – gibt ein weiterer Befragter, der allerdings die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten bejaht hat. Ansonsten geben neun Befragte an, für die Kontrolle und Überwachung von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen zuständig zu sein. Ein Befragter gibt als ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit die Hygieneüberwachung und Überprüfung im gesamten humanmedizinischen Bereich an.

Abbildung 100: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 6)

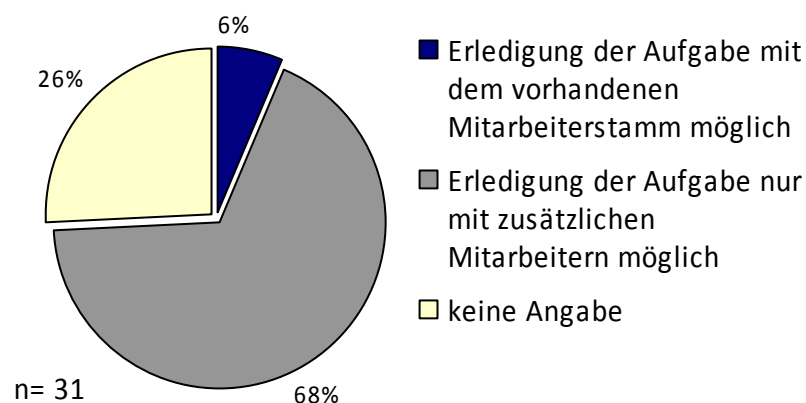
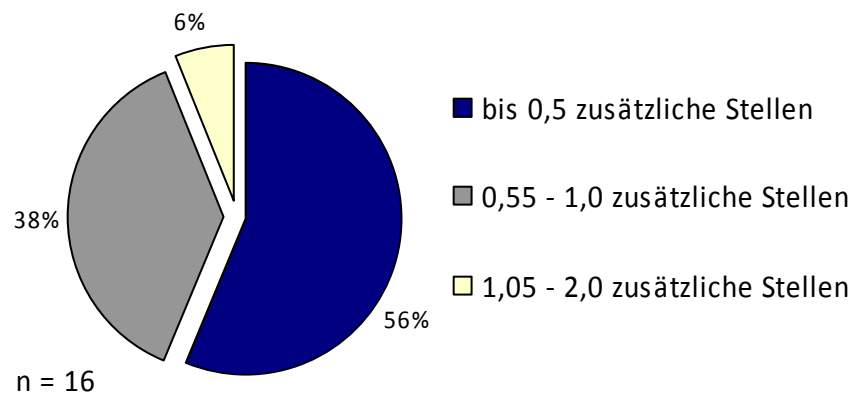


Abbildung 101: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 6 zu verlagernden Aufgabe



Der von den Befragten in diesem Fall geltend gemachte Stellenmehrbedarf beträgt insgesamt 10,85 zusätzliche Stellen. Dies entspricht ca. 0,6 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 102: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 6)

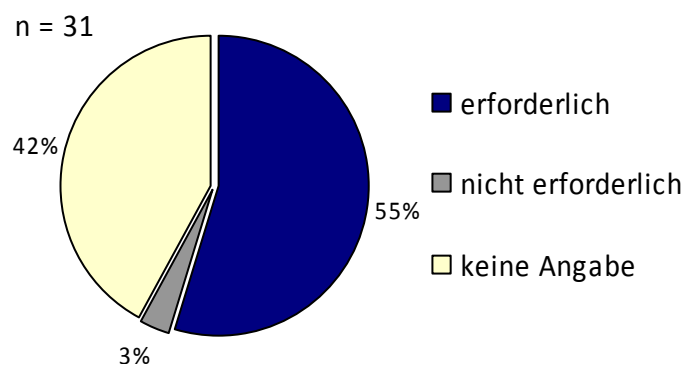


Abbildung 103: Eingruppierung der für die nach Fb 6 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

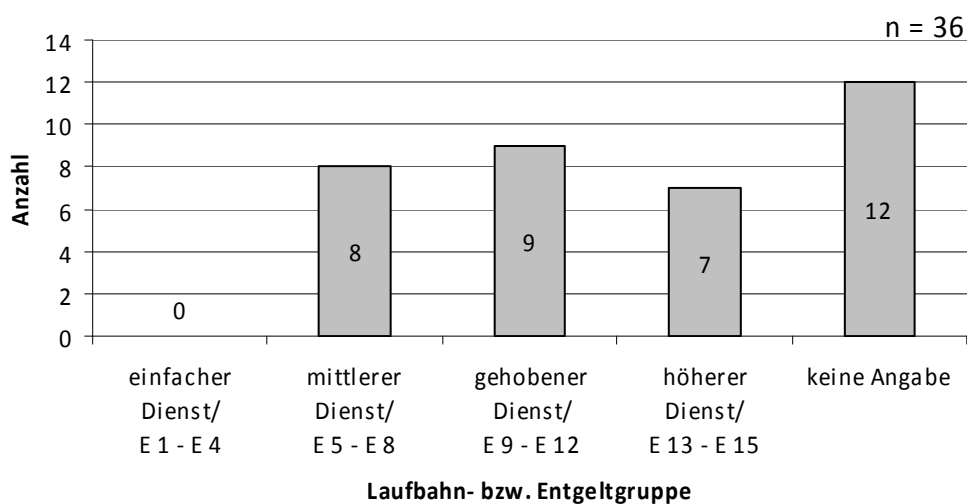
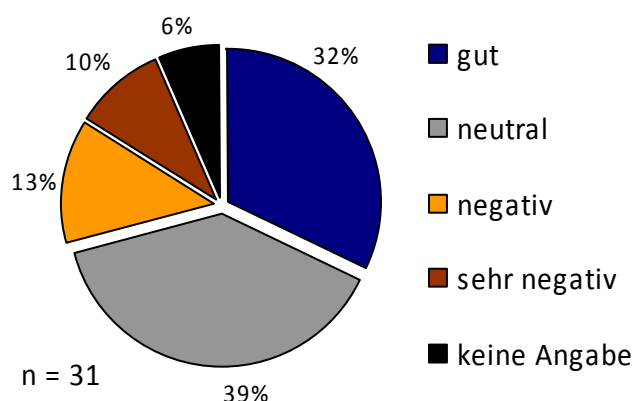


Abbildung 104: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 6

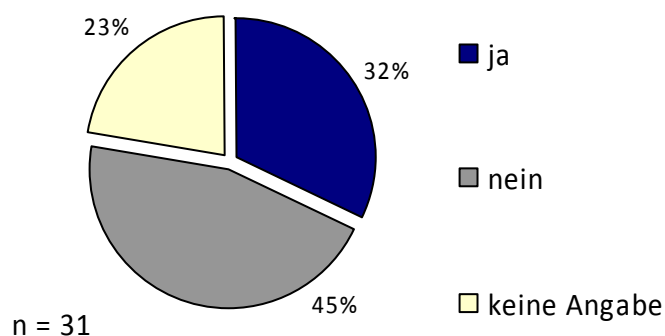


Angaben zur Bewertung der Aufgabenverlagerung werden in 6% der Fälle – oder von zwei Befragten – nicht gemacht. Darüber hinaus machen sieben Befragte keine Angaben zur Begründung der gewählten Bewertung, so dass insgesamt 22 Befragte Angaben dazu machen, was sie zur konkreten Bewertung der Aufgabenverlagerung bewogen hat. In 13 Fällen (Mehrfachnennungen möglich) machen die Befragten Angaben, die sich unter dem Stichwort „Aufgabenbündelung“ zusammenfassen lassen. Diese Angaben sind überwiegend (neun Nennungen) positiv. Dabei handelt es sich ausschließlich um Landkreisverwaltungen, die darauf hinweisen, dass die zur Verlagerung vorgesehene Aufgabe im Rahmen der Lebensmittelkontrolle mit erledigt werden kann und insofern auch Synergieeffekte zu erwarten sind. Bei den vier Befragten, die sich im Zusammenhang mit dem Stichwort „Aufgabenbündelung“ eher negativ äußern, handelt es sich ausschließlich um kreisfreie Städte. Diese weisen darauf hin, dass eine Verlagerung der Aufgabe nur sinnvoll ist, wenn die übernehmende Körperschaft auch für die Lebensmittelkontrolle zuständig ist. Da geplant sei, die Lebensmittelkontrolle von den kreisfreien Städten auf die Landkreise zu verlagern, werde die Verlagerung der Zuständigkeit für die Überwachung des Verkehrs mit freiverkäuflichen Arzneimitteln außerhalb von Apotheken (einschließlich Ordnungswidrigkeiten) abgelehnt. Ähnlich äußert sich eine weitere Stadtverwaltung, die die Frage nach der Bewertung der Aufgabenverlagerung zwar offen lässt, ganz allgemein aber anmerkt, diese Aufgabe sollte von der Kreisverwaltung wahrgenommen werden. Insoweit decken sich die Aussagen der Befragten mit den Stellungnahmen der jeweiligen Spitzenverbände, die ebenfalls auf den engen Zusammenhang mit der Lebensmittelüberwachung hinweisen. In eine leicht andere Richtung zielen dagegen die Kommentare zweier Befragter, die die mit der Aufgabenverlagerung verbundene Dezentralisierung eher kritisch beurteilen: Es sei nicht nachzuvollziehen,

warum man eine Aufgabe, die derzeit gebündelt an einer Stelle wahrgenommen werde, auf 36 Aufgabenträger aufteile.

Darüber hinaus weisen fünf Landkreise darauf hin, dass zur sachgerechten Aufgabenerfüllung zusätzliche Stellen nötig sind. In die gleiche Richtung tendieren die Anmerkungen von drei Befragten, dass die Aufgabenverlagerung neutral bzw. negativ beurteilt wird, weil der mit der Wahrnehmung der neuen Aufgabe verbundene Arbeitsaufwand sehr hoch ist. Ebenfalls drei Befragte heben demgegenüber aber die größere Ortsnähe der Aufgabenerfüllung durch die geplante Zuständigkeitsverlagerung positiv hervor.

Abbildung 105: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 6)



Die Frage danach, ob die Befragten bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen rechnen, wird von 68% der Befragten (21) entweder nicht beantwortet oder verneint. Dennoch machen zwei Befragte, die die Frage entweder verneinen oder unbeantwortet lassen, Angaben dazu, welche Probleme sie erwarten. Insofern äußern sich insgesamt 12 Befragte (Mehrfachnennungen möglich) dazu, welche Probleme beim Aufgabenvollzug erwartet werden. Jeweils dreimal wird darauf hingewiesen, dass Fachkenntnisse oder Fachpersonal derzeit nicht vorhanden sind, dass mit der Aufgabenverlagerung ein hoher Verwaltungsaufwand einhergeht und dass davon ausgegangen wird, dass ein erhebliches Vollzugsdefizit besteht, das nun vom Land auf die Landkreise verlagert werden soll.

Zwei Befragte beurteilen die Vielzahl von zu überwachenden Stellen, insbesondere auch den Internetverkauf, als problematisch. Zwei weitere Körperschaften rechnen ganz allgemein mit Vollzugs- und Überwachungsproblemen, während zwei Stadtverwaltungen noch einmal explizit darauf hinweisen, dass die Aufgabenverlagerung nicht sinnvoll ist, wenn – wie geplant – die Lebens-

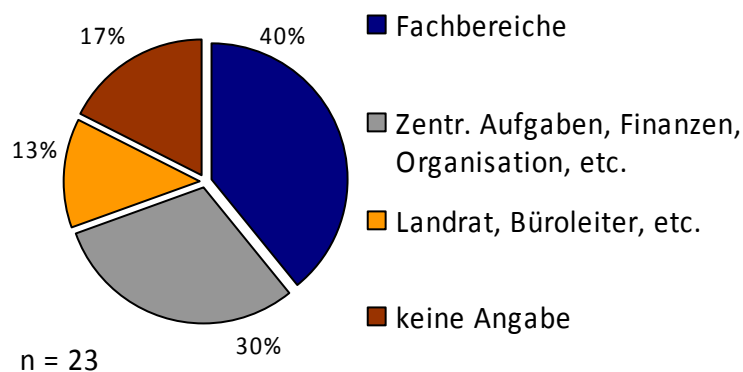
mittelüberwachung von den kreisfreien Städten auf die Landkreise verlagert wird.

4.5.2.4 Auswertung Fragebogen 7

Zuständigkeit für die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren durch Tierhalterinnen und Tierhalter sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten , Art. 16 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arzneimittel- und Transfusionsrechts):

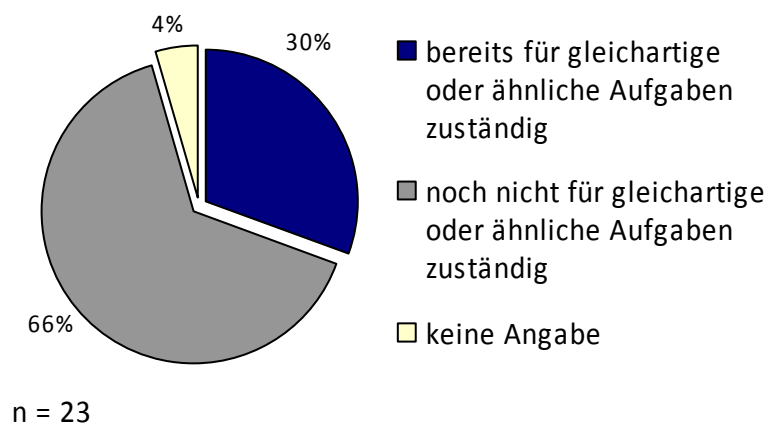
Dieser Fragebogen wurde von 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 106: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 7)



Die Frage nach der voraussichtlich zukünftig zuständigen Stelle wird relativ einheitlich beantwortet: In 21 von 23 Fällen geben die Befragten an, dass das Veterinäramt bzw. die Lebensmittelüberwachung zuständig sein wird, in einem Fall soll das Gesundheitsamt respektive der Verbraucherschutz mit der Aufgabe betraut werden. In einem weiteren Fall wird ganz allgemein der Fachbereich Umwelt genannt.

Abbildung 107: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 7)



Lediglich sieben Befragte (30%) gehen davon aus, bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben zuständig zu sein. Die restlichen 16 verneinen diese Frage entweder (15) oder lassen sie unbeantwortet (1).

Die sieben Befragten, die die Frage bejahen, nennen insgesamt vier verschiedene bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Zuständigkeiten (Mehrfachnennungen möglich): Dreimal wird auf tierschutz- und tierseuchenrechtliche Zuständigkeiten verwiesen, jeweils zweimal werden Zuständigkeiten für die Lebensmittelkontrolle und für tierärztliche Hausapotheken benannt, während ein Befragter die Mitwirkung beim Vollzug des Arzneimittelgesetzes als bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit angibt.

Abbildung 108: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 7)

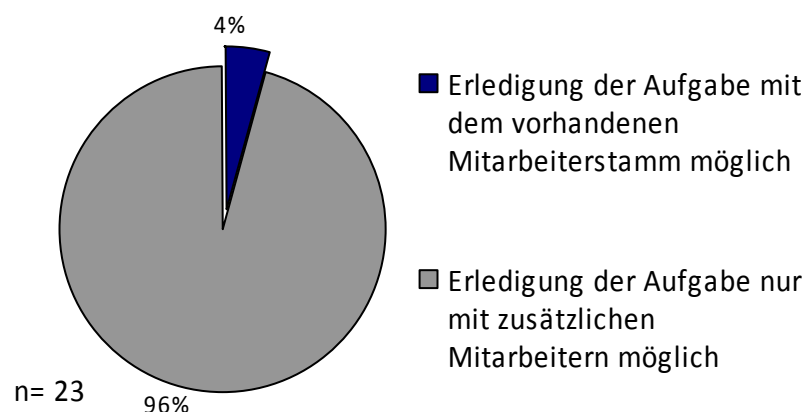
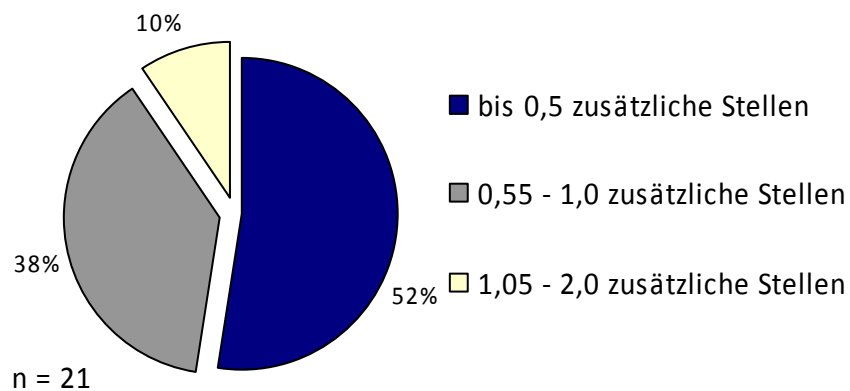


Abbildung 109: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 7 zu verlagernden Aufgabe

Der von den 21 Befragten insgesamt genannte Mehrbedarf an Stellen beläuft sich auf 14,7. Dies entspricht 0,7 zusätzliche Stellen/Befragtem, der Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

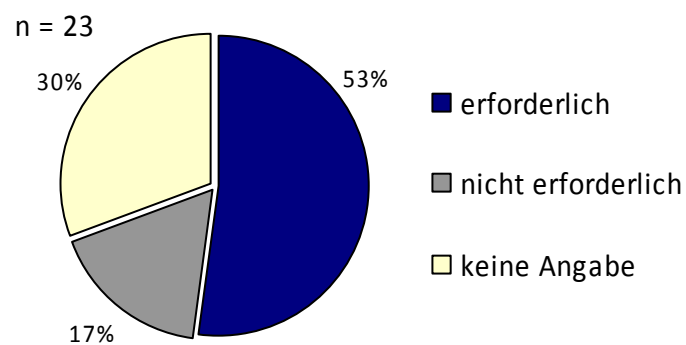
Abbildung 110: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 7)

Abbildung 111: Eingruppierung der für die nach Fb 7 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

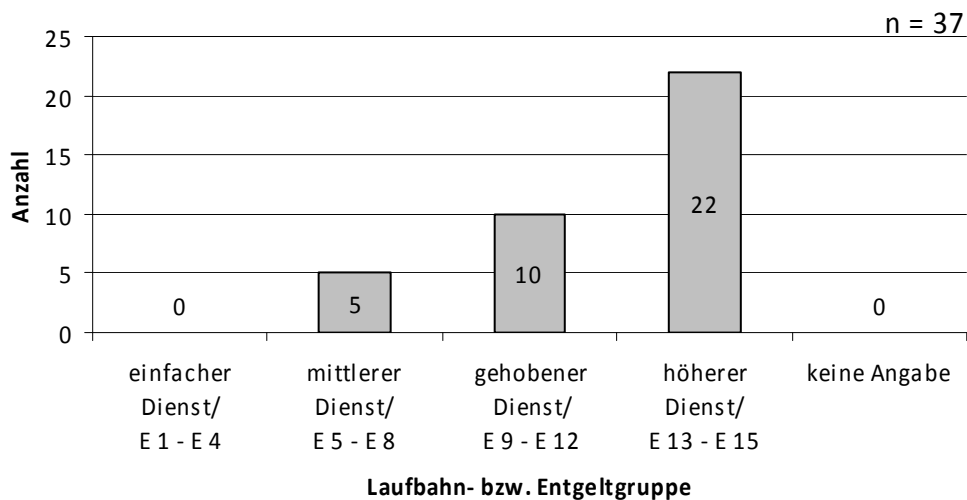
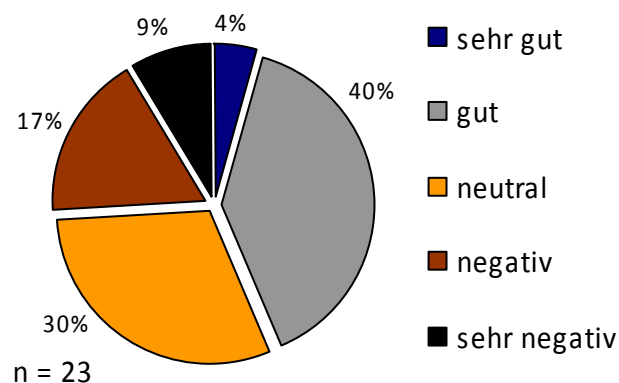


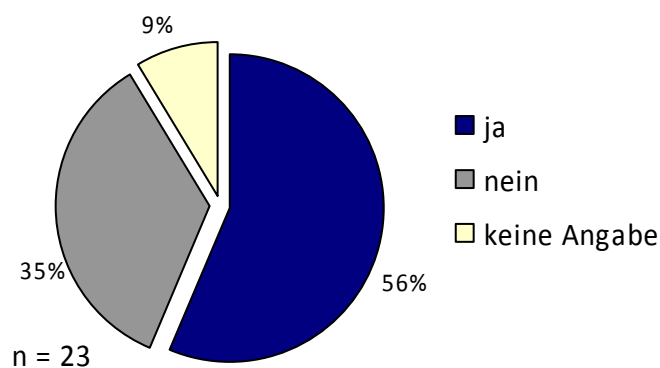
Abbildung 112: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 7



Obwohl alle Befragten Angaben dazu machen, wie sie die geplante Aufgabenverlagerung bewerten, begründen fünf Befragte diese Bewertung nicht. Die 18, die eine Begründung abgeben, weisen am häufigsten (Mehrfachnennungen möglich) darauf hin, dass die Aufgabe einen hohen Personalbedarf auslöst und zu Qualifizierungsmaßnahmen zwingt. Hierauf wird von neun Befragten hingewiesen, wobei nur eine Körperschaft davon ausgeht, bereits über ausreichend spezialisiertes Personal zu verfügen, weshalb die Aufgabenverlagerung unter diesem Aspekt begrüßt wird. Ergänzend wird von drei Befragten auf das bestehende Vollzugsdefizit hingewiesen. Interessant ist an dieser Stelle, dass zwei dieser drei Befragten dies nicht nur negativ bewerten, sondern im Gegenteil davon ausgehen, – bei entsprechender personeller Verstärkung – in der Lage zu sein, dieses Vollzugsdefizit aufzulösen. Lediglich ein Befragter beurteilt das bestehende Vollzugsdefizit eindeutig negativ.

Vier Befragte heben hervor, dass sie in der geplanten Dezentralisierung keinerlei Vorteile erkennen können: Da es sich um ein sehr spezielles Aufgabengebiet handele, sei es sinnvoller, wenn nur eine zentrale Stelle mit der Wahrnehmung der Aufgabe betraut sei. Dagegen gehen drei Befragte davon aus, dass durch die Aufgabenverlagerung Synergieeffekte erzielt werden können, weil gleichartige Aufgaben auf Landkreisebene gebündelt werden. Von diesen drei Befragten weist allerdings ein Befragter darauf hin, dass die geplante Verlagerung nur unvollständig – und damit doch wieder eher negativ zu beurteilen – ist, weil beispielsweise die Verlagerung der Zuständigkeit zur Überwachung tierärztlicher Hausapotheken nicht geplant ist. Darüber hinaus heben drei Befragte die mit der Aufgabenverlagerung verbundene größere Ortsnähe positiv hervor. Ein Befragter verweist ganz allgemein darauf, dass im Jahre 2010 zusätzliche tierseuchen- und tierschutzrechtliche Aufgaben auf die Landkreise zukommen.

Abbildung 113: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 7)



Mit Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung rechnen 56% der Befragten, was in absoluten Zahlen 13 Körperschaften entspricht. Diese 13 machen auch Angaben (Mehrfachnennungen möglich) dazu, mit welchen Problemen sie konkret rechnen:

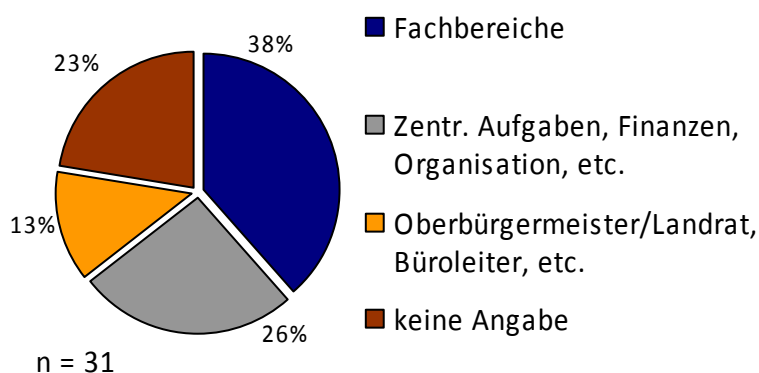
Mit acht Erwähnungen am häufigsten bezeichnen die Befragten den vorausgerichtlichen Personal- und Qualifizierungsbedarf als problematisch. Auch das bestehende Vollzugsdefizit bzw. dessen Auflösung wird häufig (fünfmal) als Problem betrachtet. Jeweils einmal werden folgende Probleme von den Befragten ins Feld geführt: Fehlen klarer Regelungen zur Fachaufsicht sowie Konfliktpotenzial mit Landwirten und Tierärzten.

4.5.2.5 Auswertung Fragebogen 8

Zuständigkeit für die Rücknahme der Heilpraktikererlaubnis nach § 7 1. DVO zum HeilpraktikerG sowie Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 5a HeilpraktikerG (keine Ausübung der Heilkunde im Umherziehen), Art. 17 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten für die Überprüfung von Heilpraktikeranwärtern):

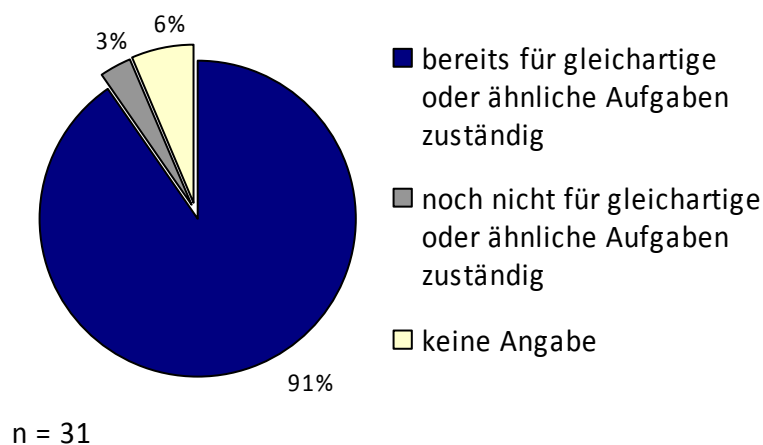
Dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 114: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 8)



In 23 Fällen gehen die Befragten davon aus, dass die Aufgabe künftig von der Ordnungsabteilung erledigt werden wird. In sechs Fällen wird die künftige Zuständigkeit dagegen beim Gesundheitsamt gesehen, während in einem Fall das Veterinärwesen die Aufgabe übernehmen soll. In einem weiteren Fall wird zur voraussichtlichen Ansiedlung der Aufgabenzuständigkeit keine Angabe gemacht.

Abbildung 115: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 8)



Die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Aufgabenzuständigkeiten bejahen 28 der 31 Körperschaften (91%) ausdrücklich. Ein Befragter (3%) verneint eine solche Zuständigkeit, während zwei Befragte (6%) keine Angabe hierzu machen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass einer der beiden Befragten, die keine Angaben zu dieser Frage machen, dennoch angibt, um welche die bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit es sich handelt. Insofern ist eigentlich von einem noch eindeutigeren Bild auszugehen: 94% (29) sind bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig, 3% (1) verneinen eine solche Zuständigkeit und 3% (1) machen keine Angaben.

Von den 29 Befragten, die die Frage, welche ähnlichen oder gleichartigen Aufgabenzuständigkeiten bereits bestehen, geben 27 (Mehrfachnennungen möglich) an, für die Erteilung der Heilpraktikererlaubnis zuständig zu sein. Jeweils zwei Befragte verweisen auch auf allgemeine Zuständigkeiten für Gewerbeuntersagungen sowie Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich und sonstige Ordnungswidrigkeitenverfahren. Ein Befragter gibt an, für die Fachaufsicht über Polizei- und Ordnungsbehörden nach § 92 POG zuständig zu sein.

Abbildung 116: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 8)

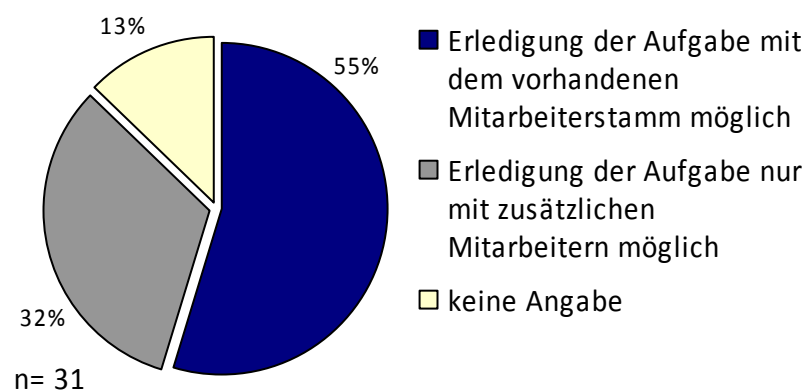
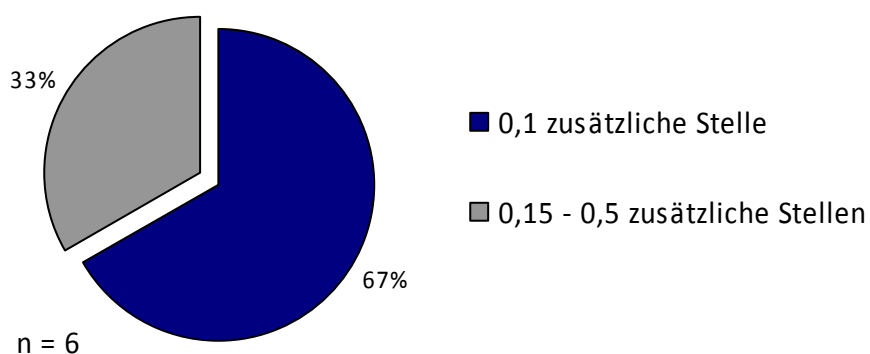


Abbildung 117: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 8 zu verlagernden Aufgabe



Der von den sechs Befragten bezifferte Mehrbedarf beträgt insgesamt 1,1 zusätzliche Stellen. Dies entspricht ca. 0,2 zusätzlichen Stellen/Körperschaft, die konkrete Angaben zum voraussichtlichen Mehrbedarf macht.

Abbildung 118: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 8)

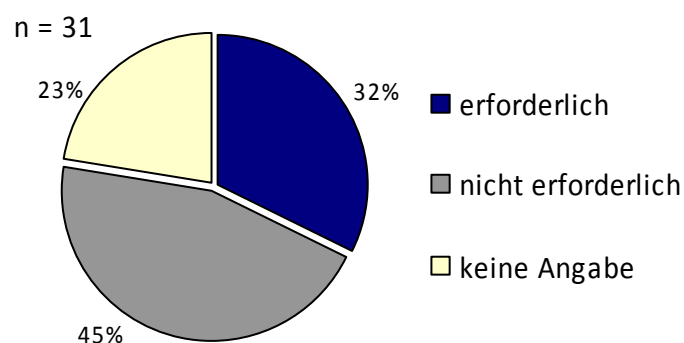


Abbildung 119: Eingruppierung der für die nach Fb 8 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

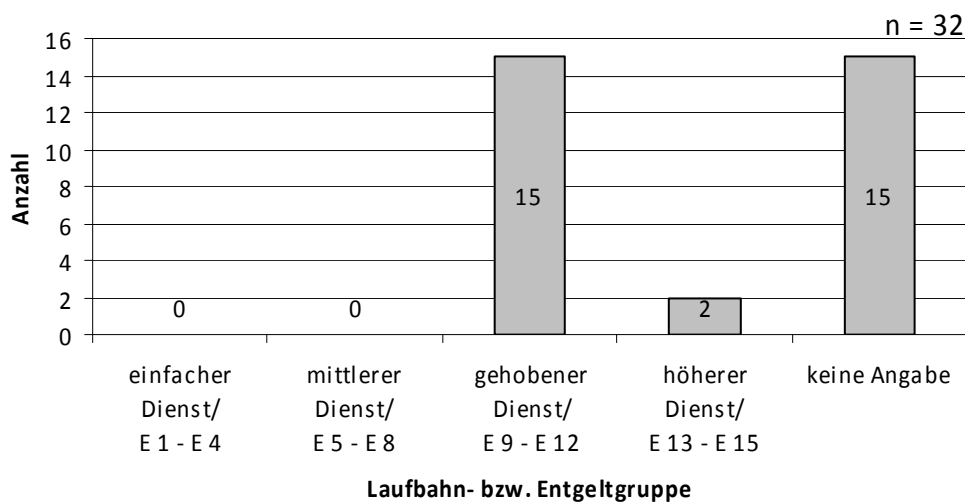
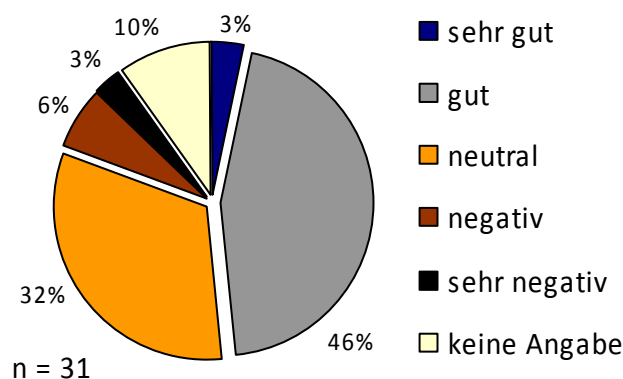


Abbildung 120: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 8

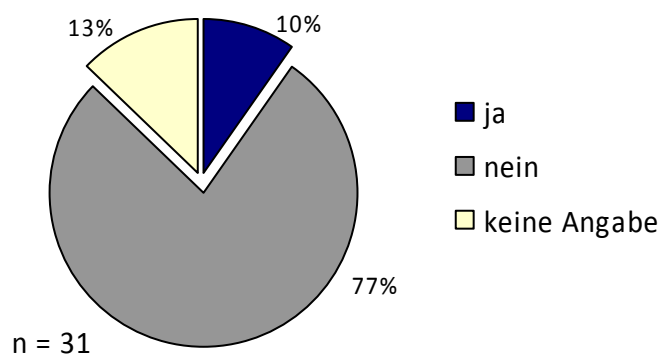


10% der Befragten (3) machen keine Angabe dazu, wie sie die geplante Aufgabenverlagerung bewerten. Eine dieser Körperschaften – eine kreisfreie Stadt – vermerkt auf dem Fragebogen aber ganz allgemein, dass es sich vorliegend um eine Aufgabe handelt, die besser von den Landkreisen wahrgenommen werden sollte.

Von den 28 Befragten, die hierzu Stellung nehmen, geben acht keine Begründung für die Bewertung an. Die 20 Körperschaften, die ihre Bewertung der Aufgabenverlagerung begründen, heben mehrheitlich (14 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) die mit der Aufgabenverlagerung verbundene Bündelung von Aufgaben positiv hervor. Ebenfalls positiv bewerten drei Befragte die mit der Aufgabenverlagerung einhergehende größere Orts- und Sachnähe der Aufgabenerledigung. Drei Befragte weisen dagegen darauf hin, dass das für

die Aufgabenerfüllung nötige Fachwissen nicht vorhanden ist, was zu einer eher negativen Beurteilung der Aufgabenverlagerung führt. Dass Fälle der Rücknahme der Heilpraktikererlaubnis eher selten vorkommen, merken ebenfalls drei Körperschaften an. Daraus werden jedoch unterschiedliche Schlüsse gezogen: Zwei der drei Körperschaften beurteilen die niedrige Häufigkeit eher positiv, während ein Befragter diese Tatsache, vor allem im Zusammenhang mit dem vorzuhaltenden Fachwissen, eher negativ bewertet.

Abbildung 121: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 8)



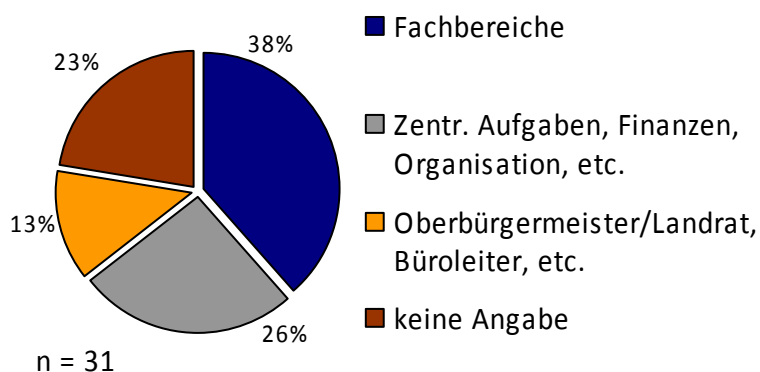
Mit Problemen bei der Wahrnehmung der zur Verlagerung vorgesehenen Aufgabe rechnen lediglich drei Befragte (10%). Alle drei Befragte geben auf die Frage, um welche Probleme es sich handelt, personelle Probleme bzw. mangelndes Fachwissen des vorhandenen Personals an. Eine Landkreisverwaltung fordert in diesem Zusammenhang das Festhalten an der jetzigen Zuständigkeitsregelung, während eine Stadtverwaltung vorschlägt, die Zuständigkeit den Gesundheitsämtern zu übertragen. Auch wird ein erhöhtes Aufkommen an Widerspruchs- und Klageverfahren befürchtet.

4.5.2.6 Auswertung Fragebogen 9

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der unbefugten Führung von Berufsbezeichnungen in insgesamt elf Gesundheitsfachberufen (pharmazeutisch-technische Assistenten, Ergotherapeuten, Logopäden, Hebammen und Entbindungspfleger, Rettungsassistenten, Orthoptisten, medizinisch-technische Assistenten, Diätassistenten, Masseure und Physiotherapeuten, Podologen und medizinische Fußpfleger, Gesundheits- und (Kinder-)Krankenpfleger, (Kinder-)Krankenschwester und (Kinder-)Krankenpfleger), Art. 18 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Gesundheitsfachberufe):

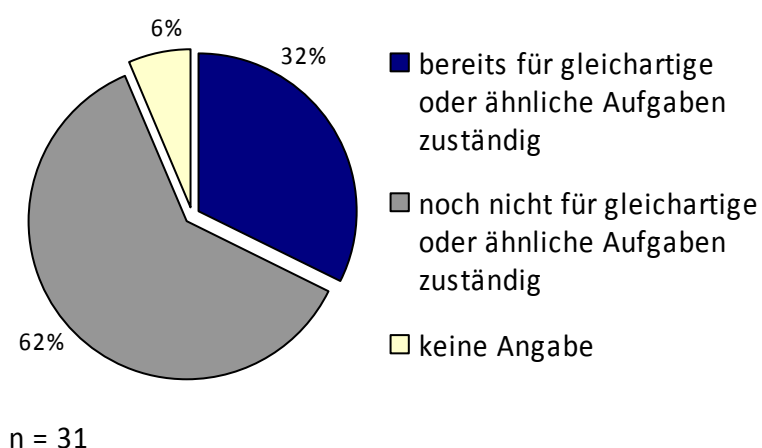
Dieser Fragebogen wurde wiederum von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 122: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 9)



Welche Abteilung die neue Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen wird, lässt eine befragte Gebietskörperschaft offen. Ansonsten werden als Ansiedlungsmöglichkeiten der Aufgabenzuständigkeit die Ordnungsabteilung (18 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich), das Gesundheitsamt (13 Nennungen) oder die zentrale Bußgeldstelle (drei Nennungen) bzw. Kombinationen dieser verschiedenen Abteilungen (Abteilung Ordnung und Gesundheitsamt: drei Nennungen; Gesundheitsamt und zentrale Bußgeldstelle: zwei Nennungen) genannt.

Abbildung 123: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 9)



Von den Befragten gehen nur 32% oder zehn Gebietskörperschaften davon aus, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein; von diesen zehn Gebietskörperschaften machen zwei keine Angaben, um welche

Zuständigkeiten es sich dabei handelt. Von den acht Befragten, die die Frage, welche gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten bereits bestehen, beantworten, geben vier an, über sonstige Zuständigkeiten im Heilpraktikerwesen zu verfügen. Drei Befragte führen ganz allgemein Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung sonstiger Ordnungswidrigkeiten an, während ein Befragter auf gewerberechtliche Zuständigkeiten hinweist.

Abbildung 124: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 9)

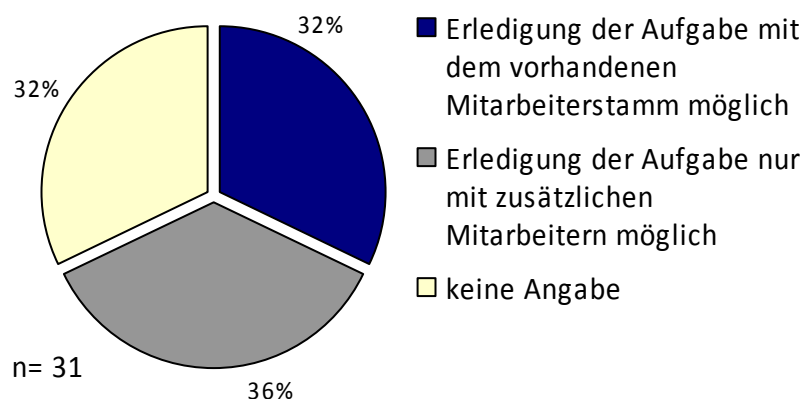
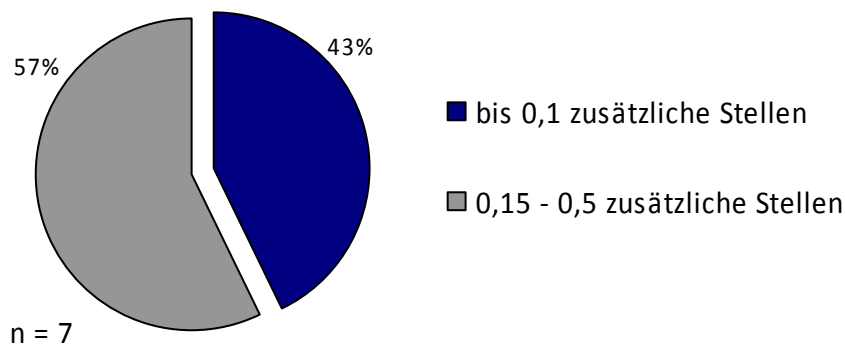


Abbildung 125: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 9 zu verlagernden Aufgabe



Der insgesamt geltend gemachte Stellenmehrbedarf beläuft sich in diesem Fall auf 2,01 Stellen. Dies entspricht 0,2 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 126: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 9)

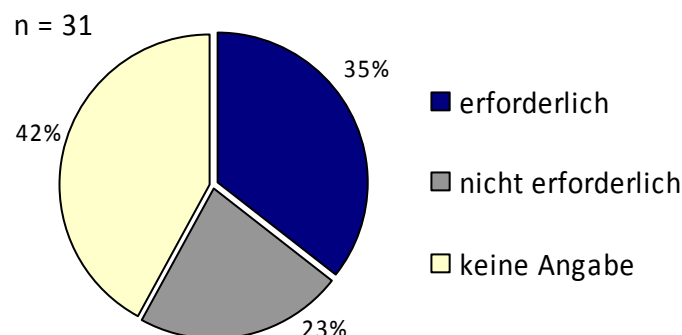


Abbildung 127: Eingruppierung der für die nach Fb 9 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

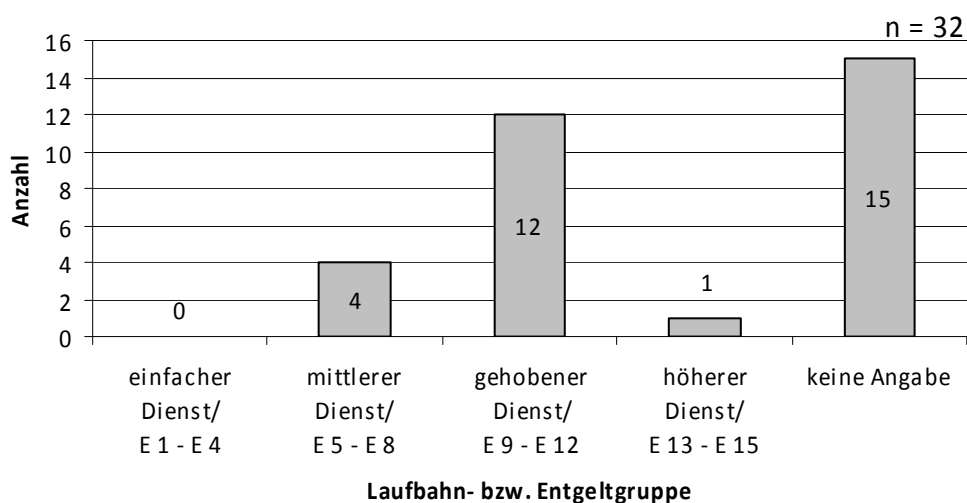
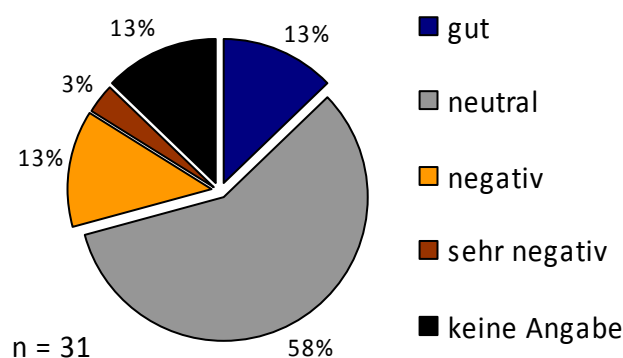


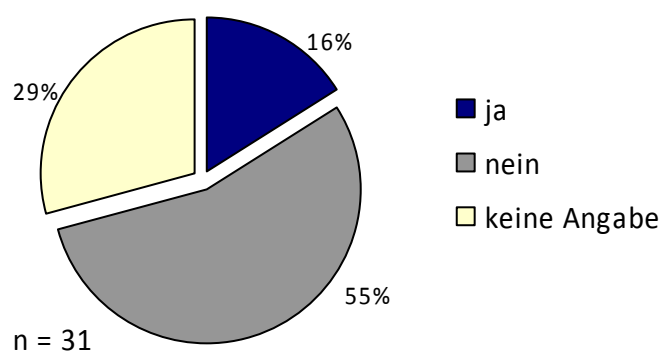
Abbildung 128: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 9



Zwar lassen nur vier Befragte (13%) die Frage nach der Bewertung der Aufgabenverlagerung unbeantwortet; da aber weitere 17 Befragte nicht bereit sind, ihre Bewertung der Aufgabenverlagerung zu begründen, bleiben nur zehn Gebietskörperschaften übrig, die eine solche Begründung abgeben. Sechs Ant-

worten (Mehrfachnennungen möglich) lassen sich unter dem Stichwort „Aufgabenbündelung“ zusammenfassen. Dabei ist bemerkenswert, dass vier Befragte die geplante Aufgabenverlagerung positiv als sinnvolle Ergänzung bereits bestehender Zuständigkeiten empfinden. Zwei Befragte hingegen halten die Dezentralisierung für wenig zweckmäßig, entweder sollte die alte Zuständigkeitsverteilung beibehalten werden oder eine Verlagerung auf das Gesundheitsamt oder wahlweise die Ärztekammer erfolgen. Demgegenüber heben zwei Befragte die größere Orts- und Sachnähe, die mit der Aufgabenverlagerung verbunden ist, positiv hervor. Zwei Befragte merken an, dass die Aufgabe umfangreiches Fachwissen erfordert, über das sie derzeit nicht verfügen. Ein Befragter empfindet es zudem nicht als sinnvoll, die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in diesem Bereich übertragen zu bekommen, während die fachliche Verwaltungszuständigkeit an anderer Stelle verbleibt. Ein weiterer Beklagter weist auf die fehlende Meldepflicht für Gesundheitsfachberufe hin; aus diesem Grund erscheint es unmöglich, zeitnah auf Verstöße zu reagieren.

Abbildung 129: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 9)



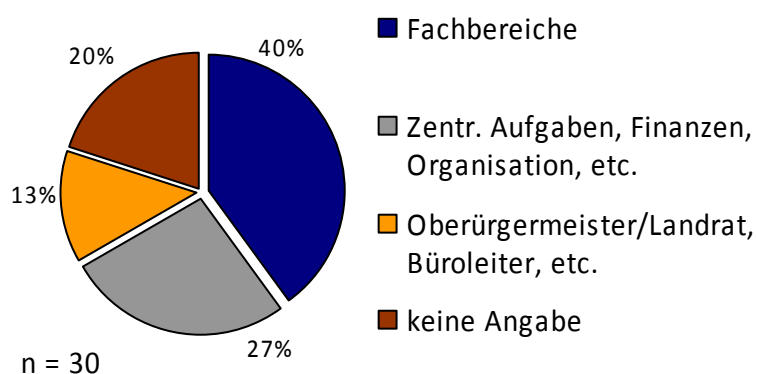
Fünf Befragte (16%) befürchten Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Auf die Frage, welche Probleme konkret gesehen werden, antwortet eine Gebietskörperschaft, dass eine Einschätzung derzeit nicht möglich ist. Die anderen vier Befragten wiederholen die Angaben, die sie im Rahmen der Begründung der Bewertung der Aufgabenverlagerung gemacht haben (Mehrfachnennungen möglich): Fehlendes Fachpersonal (zweimal), Aufgabenbündelung an einer zentralen Stelle sinnvoll (zweimal), Zuständigkeit für Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ohne entsprechende fachliche Verwaltungszuständigkeit wenig sinnvoll und fehlende Meldepflicht für Gesundheitsfachberufe, so dass es unmöglich erscheint zeitnah auf Verstöße zu reagieren.

4.5.2.7 Auswertung Fragebogen 17

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 15 Heilmittelwerbegesetz, Art. 27 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Heilmittelwerbegesetz):

Dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 22 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 130: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 17)



Die Frage, welcher Abteilung die Aufgabenzuständigkeit übertragen werden soll, wird relativ heterogen beantwortet: Die Befragten nennen 12-mal (Mehrfachnennungen möglich) die Ordnungsabteilung, neunmal das Gesundheitsamt, siebenmal die zentrale Bußgeldstelle, viermal das Veterinäramt/die Lebensmittelkontrolle und einmal die Kommunalaufsicht. Ein Befragter überlegt an dieser Stelle – ebenso wie bei Fragebogen 6 – ein neues Referat Pharmazie zu schaffen. Auffällig ist hier wiederum, dass häufig Kombinationen verschiedener Abteilungen bzw. alternative Zuständigkeiten benannt werden. So geben die Befragten in fünf Fällen an, dass zentrale Bußgeldstelle und Gesundheitsamt gemeinsam oder alternativ für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden. In jeweils einem Fall wird von einer gemeinsamen bzw. alternativen Zuständigkeit von Ordnungsbehörde und Gesundheitsamt, von Kommunalaufsicht und zentraler Bußgeldstelle sowie von Veterinäramt und Gesundheitsamt ausgegangen.

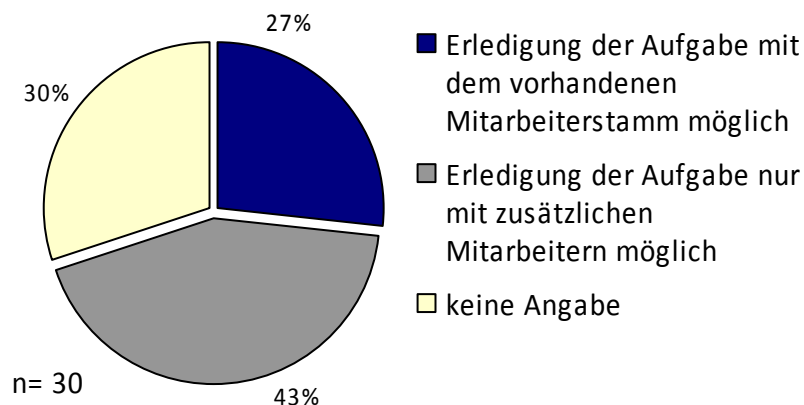
Abbildung 131: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 17)



n = 30

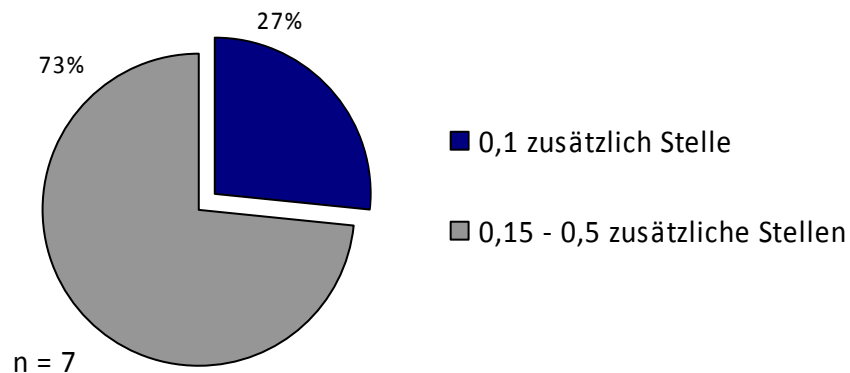
Die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten wird von den Befragten uneinheitlich beantwortet: Genau die Hälfte der Befragten – 15 – geht von einer bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeit aus. 14 dieser 15 Befragten machen im nächsten Schritt konkrete Angaben dazu, um welche Zuständigkeiten es sich handelt. Am häufigsten (neunmal, Mehrfachnennungen möglich) wird die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten genannt. Dabei beziehen sich fünf dieser neun Antworten auf die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Heilmittelwerbegesetz, während sich vier Antworten auf Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Allgemeinen beziehen. Drei Körperschaften geben an, für die Sachverhaltsermittlung im Rahmen des Heilmittelwerbegesetzes bereits zuständig zu sein. Daneben verweist jeweils eine Körperschaft auf bereits bestehende Zuständigkeiten bei der Lebensmittelkontrolle sowie im Heilpraktiker- und Apothekerwesen.

Abbildung 132: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 17)



n = 30

Abbildung 133: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 17 zu verlagernden Aufgabe



Der von den Befragten konkret geltend gemachte Mehrbedarf beläuft sich in diesem Fall auf insgesamt 1,65 Stellen. Dies entspricht wiederum ca. 0,2 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 134: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 17)

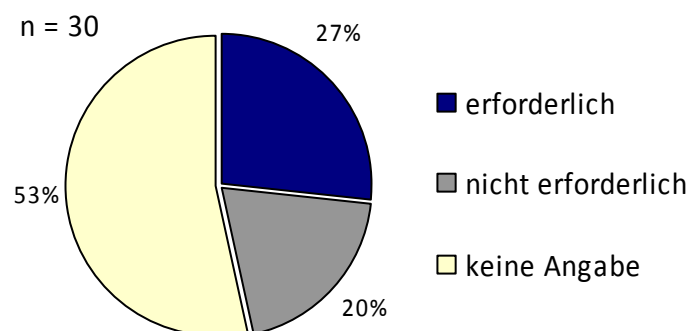


Abbildung 135: Eingruppierung der für die nach Fb 17 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

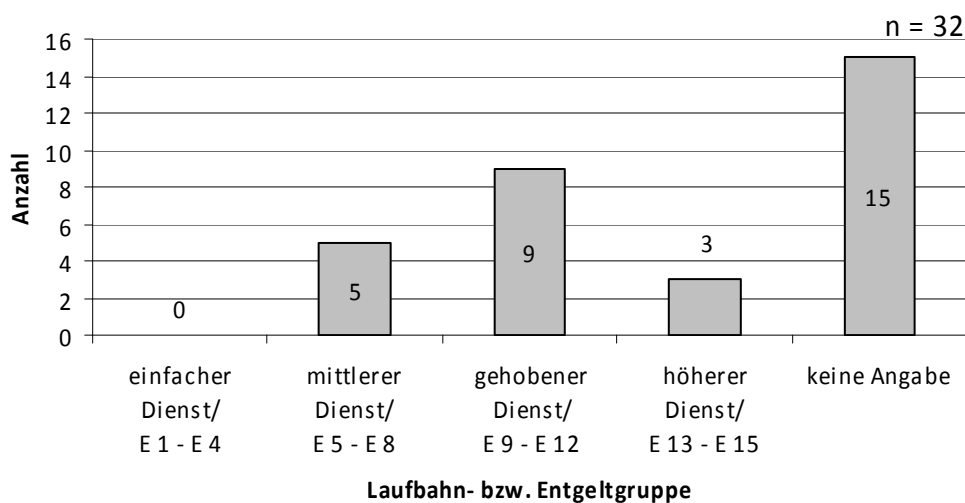
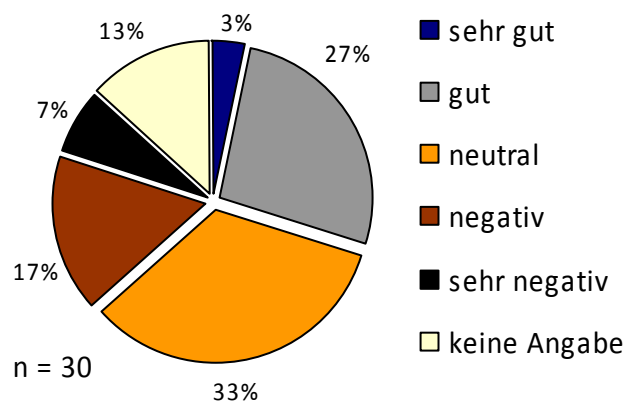


Abbildung 136: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 17



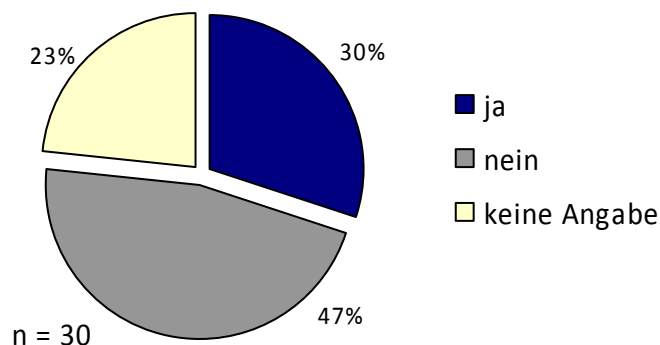
Die Bewertung der Aufgabenverlagerung fällt durchaus differenziert aus, wobei die Bewertung „neutral“ mit 33% am häufigsten vertreten ist. Vier der 30 Befragten verweigern eine Bewertung der Aufgabenverlagerung. Hierunter befindet sich eine kreisfreie Stadt, die pauschal die Auffassung vertritt, dass diese Aufgabe von der Kreisverwaltung übernommen werden sollte.

Von den 26 Körperschaften, die die Aufgabenverlagerung bewerten, begründen 16 die von ihnen vorgenommene Bewertung. Die meisten Begründungen (8, Mehrfachnennungen möglich) können unter dem Stichwort „Aufgabenbündelung“ zusammengefasst werden. Während fünf Landkreise die Auffassung vertreten, dass die geplante Aufgabenverlagerung eine sinnvolle Ergänzung bereits bestehender Zuständigkeiten darstellen würde, beurteilt ein Teil der kreisfreien Städte diesen Sachverhalt anders: Drei kreisfreie Städte geben an, dass sie die Übertragung vor dem Hintergrund, dass die Lebensmittelkontrolle von den kreisfreien Städten auf die Landkreise übertragen werden soll, nicht befürworten. Die geplante Aufgabenübertragung sei nur sinnvoll, wenn sie im Zusammenhang mit der Lebensmittelkontrolle erledigt werden kann. Diese Argumentation entspricht wiederum den Stellungnahmen des Städte- und des Landkreistages.

Daneben weisen fünf Befragte darauf hin, dass sie nicht über das für die Aufgabenerfüllung nötige Fachwissen und –personal verfügen. Zur Begründung einer eher ablehnenden Haltung gegenüber der geplanten Aufgabenübertragung wird der Überwachungscharakter der Aufgabe angeführt. Dieser sei nicht mit einem modernen Gesundheitsamt kompatibel. Positiv wird von einem anderen Befragten dagegen hervorgehoben, dass die neue Aufgabe zeitlich kaum als relevant eingeschätzt wird, weshalb das Gebührenaufkommen den zusätzlichen Aufwand voraussichtlich kompensieren wird. Ein Befragter ver-

weist auch auf die mit der Aufgabenverlagerung verbundene grundsätzlich zu begrüßende größere Orts- und Sachnähe.

Abbildung 137: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 17)



Von den 30 befragten Körperschaften rechnen lediglich neun (30%) mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Die Frage, um welche Probleme es sich dabei konkret handelt, wird von allen neun Befragten beantwortet. Das größte Problem (fünf Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) sehen die Befragten darin, dass sie nicht über entsprechendes Fachpersonal bzw. das notwendige Fachwissen verfügen. Am zweithäufigsten (3 Nennungen) geben die Befragten an, dass es sich bei der Aufgabe um eine sehr personalintensive Aufgabe handelt, was zur Folge hat, dass zusätzliches Personal benötigt wird. Zwei kreisfreie Städte weisen in diesem Zusammenhang wiederum darauf hin, dass eine Übertragung der Aufgabe nur sinnvoll ist, wenn auch die Zuständigkeit für die Lebensmittelkontrolle bei den kreisfreien Städten verbleibt. Jeweils einmal wird die hohe Klagebereitschaft der betroffenen Händler sowie das bestehende Kontroll- und Vollzugsdefizit als problematisch beurteilt.

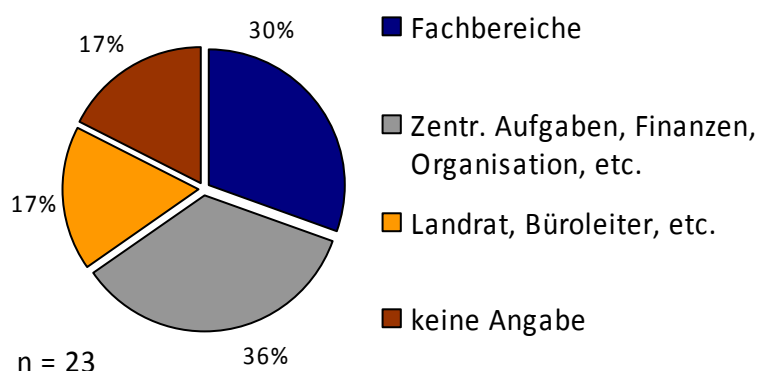
4.5.2.8 Auswertung Fragebogen 20

Zuständigkeit für die Überwachung der Hygiene bei der Aufbereitung von Medizinprodukten iSd § 3 Nr. 14 MPG (Aufbereitung von bestimmungsgemäß keimarm oder steril zur Anwendung kommenden Medizinprodukten) in den in § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 3 des Landesgesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst genannten Einrichtungen (ambulante, teilstationäre und stationäre Einrichtungen, in denen durch medizinische, pflegerische oder sonstige Hilfeleistungen Krankheiten oder Behinderungen festgestellt, geheilt oder gelindert werden und Einrichtungen des Rettungs- und Krankentransportwesens sowie

des Zivil- und Katastrophenschutzes mit Ausnahme der Leitstellen nach § 7 des Rettungsdienstgesetzes), Art. 31 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Medizinproduktegesetz und den hierzu erlassenen Rechtsverordnungen):

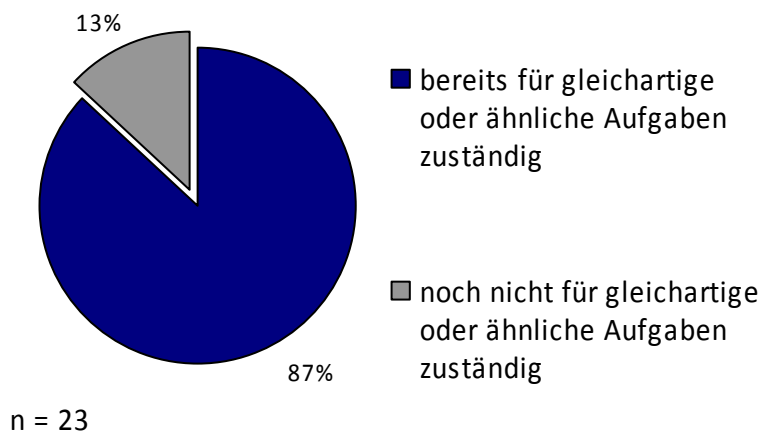
Dieser Fragebogen wurde von 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 138: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 20)



Bei dieser Aufgabenverlagerung geben die Befragten in 18 von 23 Fällen an, dass das Gesundheitsamt zukünftig die Aufgabe wahrnehmen wird. In drei Fällen wird das Referat für (Umwelt- und Seuchen-)Hygiene als zuständige Stelle benannt, wobei in einem Fall eine Kombination aus Gesundheitsamt, Veterinäramt und Referat für Lebensmittelhygiene genannt wird. In zwei Fällen werden keine Angaben dazu gemacht, wo die Zuständigkeit für die Aufgabenwahrnehmung angesiedelt werden soll.

Abbildung 139: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 20)



Die Befragten gehen mit großer Mehrheit (20 von 23 Befragten oder 87%) davon aus, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Von diesen 20 Befragten machen 17 Angaben dazu, um welche Zuständigkeit es sich dabei handelt. Auch in diesem Punkt sind sich die Befragten sehr einig: 16 Befragte geben an, bereits für Hygieneüberwachungen allgemein zuständig zu sein. Ein Befragter gibt an, bislang lediglich im Rahmen von Begehungen von Fußpfleger-/Podologenpraxen Zuständigkeiten zu besitzen.

Abbildung 140: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 20)

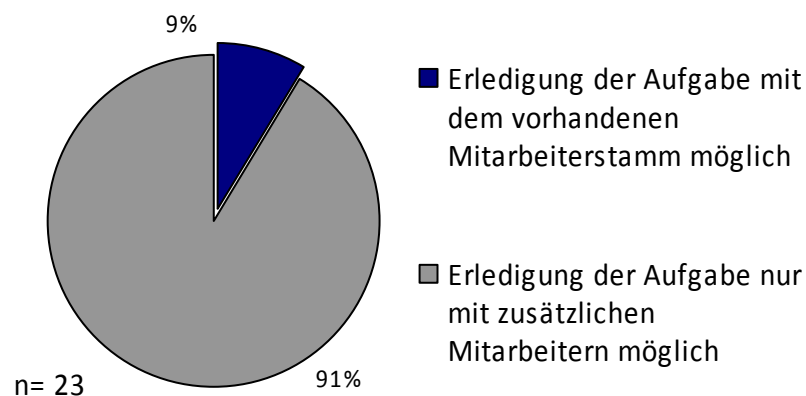
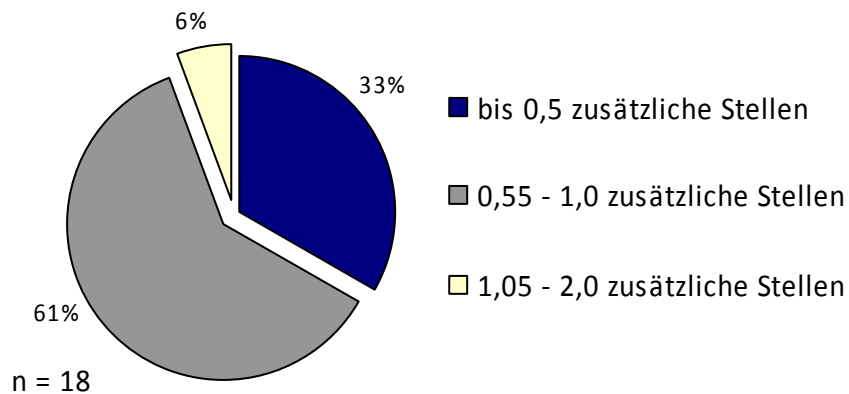


Abbildung 141: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 20 zu verlagernden Aufgabe



Der von diesen 18 Befragten genannte Stellenmehrbedarf beläuft sich auf insgesamt 14,35 Stellen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Mehrbedarf von 0,8 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 142: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 20)

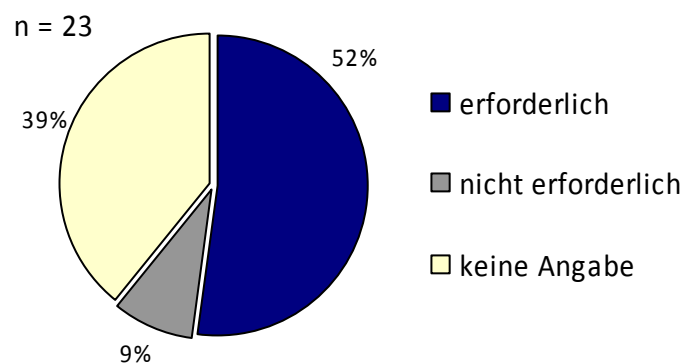


Abbildung 143: Eingruppierung der für die nach Fb 20 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

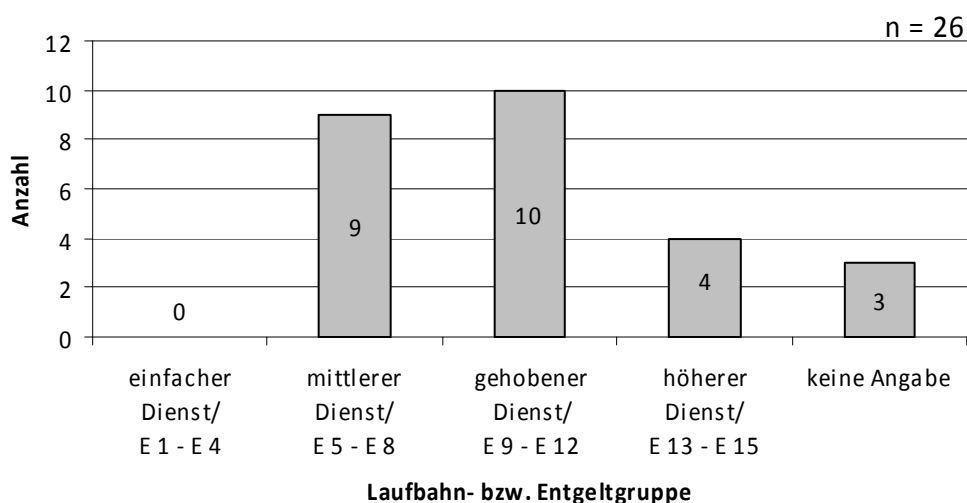
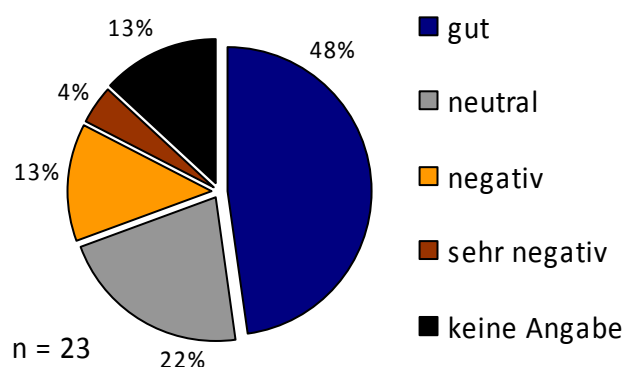


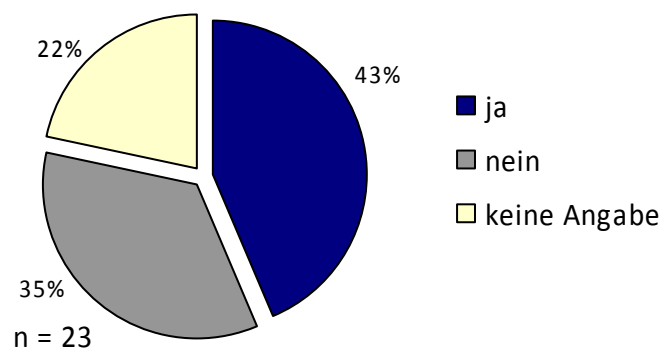
Abbildung 144: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 20



Auf die Frage nach der Bewertung der Aufgabenverlagerung verweigern drei Befragte die Antwort. Von den 20 Befragten, die Angaben hierzu machen, begründen 16 ihre Bewertung. Diese 16 Körperschaften geben elfmal (Mehr-

fachnennungen möglich) an, dass die geplante Aufgabenverlagerung bislang schon bestehende Zuständigkeiten sinnvoll ergänzt. Lediglich ein Befragter weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Zuständigkeit für regionale Aufbereiter beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung verbleiben sollte. Dagegen befürchten drei Befragte einen hohen Qualifizierungsaufwand und Fachpersonalbedarf der mit der Aufgabenverlagerung einhergeht. Einer dieser drei Befragten weist vor allem darauf hin, dass der Qualifizierungsaufwand in der Relation zum Überwachungsaufwand sehr hoch sein wird, weshalb er für eine überregionale Aufgabenwahrnehmung plädiert. In eine ähnliche Richtung geht auch die Aussage eines weiteren Befragten, der durch die Aufgabenverlagerung auf die Kreise die einheitliche Aufgabenwahrnehmung gefährdet sieht und Effizienzverluste befürchtet. Darüber hinaus stellen zwei Befragte auf das ihrer Ansicht nach bestehende Vollzugsdefizit ab. Ein anderer Befragter weist – wie schon bei Fragebogen 17 – darauf hin, dass es sich bei der zur Verlagerung vorgesehenen Aufgabe um eine reine Überwachungsaufgabe handelt, die nicht mit dem Charakter des Gesundheitsamts zu vereinbaren ist.

Abbildung 145: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 20)



Zehn der 23 Befragten (43%) rechnen mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Neben diesen zehn Befragten machen aber auch zwei Befragte, die die Frage danach, ob mit Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung gerechnet wird, unbeantwortet lassen, Angaben dazu, mit welchen Problemen sie rechnen. Gleichfalls macht ein Befragter, der angibt, nicht mit Problemen zu rechnen, an dieser Stelle eine Angabe. Insofern beantworten insgesamt 13 Körperschaften die Frage, mit welchen Problemen sie bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen.

Sehr häufig (sieben Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) geben die Befragten an, dass sie nicht über geeignetes Fachpersonal verfügen und auch

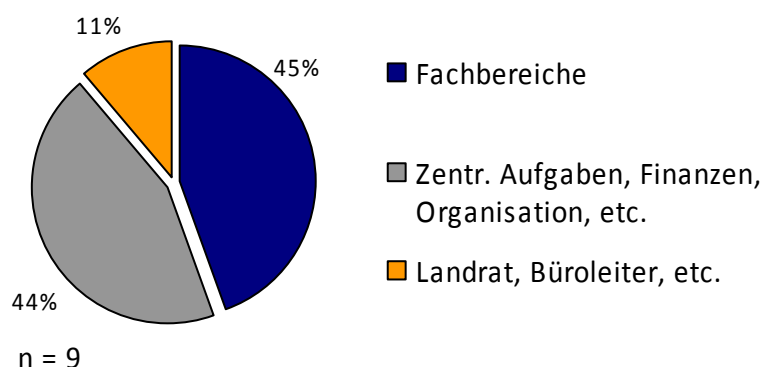
bezweifeln, dass sie geeignete Mitarbeiter rekrutieren können, da für diese Personen der öffentliche Dienst und dessen Bezahlung eher unattraktiv sind (auf diese Problematik weisen immerhin drei dieser sieben hin). Ebenso häufig (wiederum sieben Nennungen) wird von den Befragten das ihrer Ansicht nach auf Landesebene bestehende Vollzugsdefizit als problematisch empfunden. Ein Befragter weist darauf hin, dass er gerade im Bereich der ambulanten Operationen und bei der Aufbereitung in Arztpraxen hohes Konfliktpotenzial befürchtet. Ein weiterer Befragter beurteilt die Frage nach der Co-Zuständigkeit des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung als problematisch.

4.5.2.9 Auswertung Fragebogen 43

Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Tierseuchengesetz und dem Gesetz zur Bekämpfung der Dasselfliege sowie zur Durchführung des Landestierseuchengesetz einschließlich der Bestellung von Bienenseuchensachverständigen, Art. 28, 35 und 36 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Tierseuchengesetz und dem Gesetz zur Bekämpfung der Dasselfliege, Änderung des Landestierseuchengesetzes und der Zweiten Landesverordnung zur Durchführung des Landestierseuchengesetzes):

Diesen Fragebogen beantworteten neun Landkreise.

Abbildung 146: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 43)



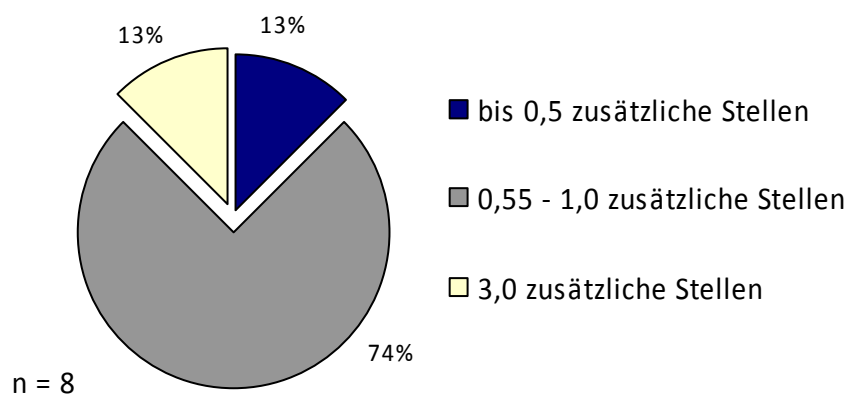
Die Frage danach, bei welcher Abteilung die neue Aufgabe voraussichtlich angesiedelt werden wird, beantworten die Befragten übereinstimmend (acht

Nennungen) mit Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle. Lediglich ein Befragter erteilt hierzu keine Auskunft.

Auch die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten wird äußerst homogen beantwortet: Alle befragten Landkreise bejahen die Frage. Am häufigsten (sieben Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) geben sie an, derzeit tierseuchenrechtliche Aufgaben wahrzunehmen. Ein Landkreis spricht eher allgemein von einer bereits bestehenden Zuständigkeit als Veterinärbehörde. Darüber hinaus weisen zwei Befragte darauf hin, dass die Amtstierärzte teilweise auch eine Sachverständigenfunktion übernehmen. In fünf Fällen geben die Landkreise darüber hinaus an, bereits jetzt in irgendeiner Form mit der Tierseuchenbekämpfung auf dem Gebiet der kreisfreien Städte befasst zu sein (diese Befassung reicht nach Angaben der Befragten von einer Sachverständigenfunktion über die Erstellung der Tierseuchenverfügungen bis hin zu einer vollständigen Übernahme der Aufgabe auf Grundlage einer Zweckvereinbarung).

Große Einigkeit zeichnet die Befragten auch bei der Antwort auf die Frage, ob zusätzliche Stellen für die Aufgabenwahrnehmung benötigt werden, aus. Dies bejahen alle neun Befragten.

Abbildung 147: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 43 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt machen diese acht Befragten einen Mehrbedarf von 8,15 Stellen aus. Dies entspricht einem Stellenmehrbedarf von 1 Stelle/Körperschaft, die sich zur Frage äußert, wie hoch der Mehrbedarf voraussichtlich sein wird.

Abbildung 148: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 43)

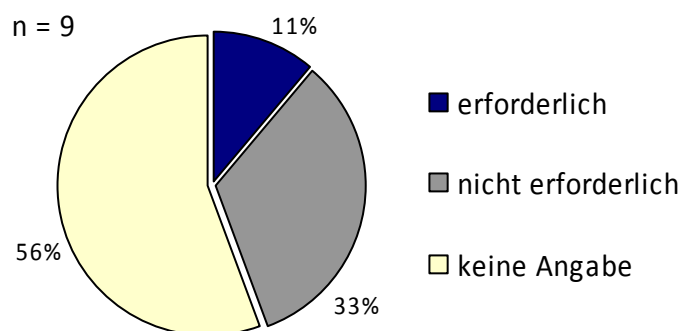


Abbildung 149: Eingruppierung der für die nach Fb 43 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

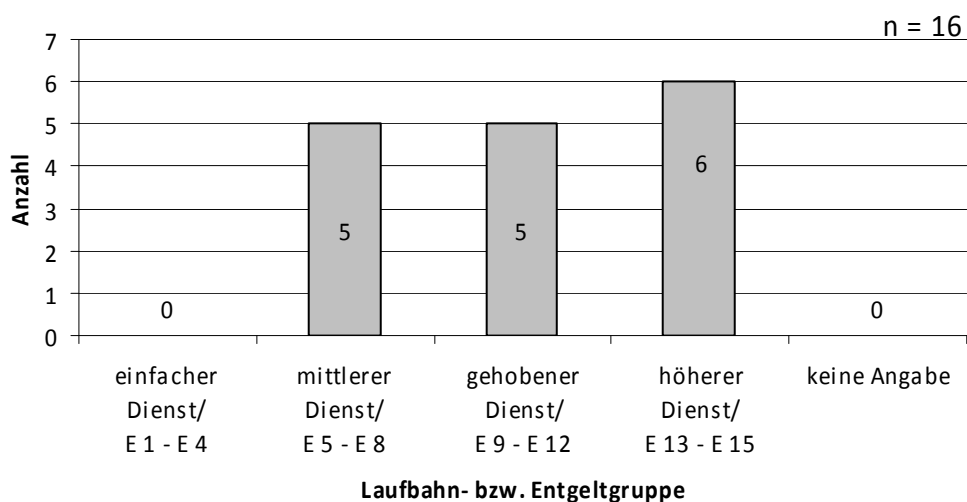
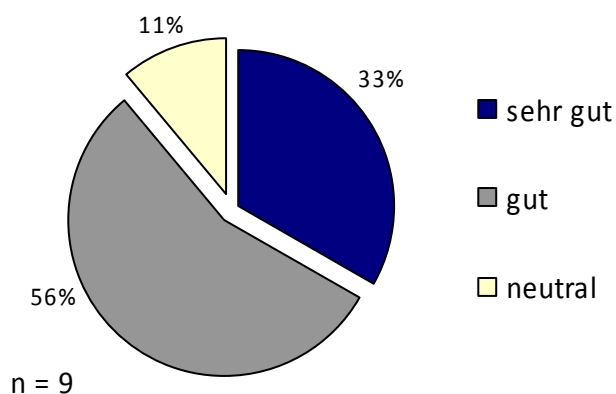


Abbildung 150: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 43

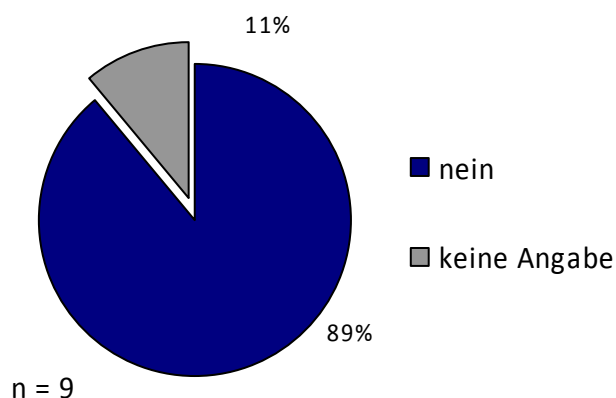


Mit Ausnahme eines Landkreises begründen die Befragten ihre Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerung. Sechs Landkreise geben an, dass die Aufgabenverlagerung unter den Aspekten der Aufgabenbündelung und der Effizienz

sehr sinnvoll ist, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Landkreise schon heute häufig für die kreisfreien Städte tätig werden – in welcher Form auch immer. Insofern sei der erforderliche Sachverstand schon vorhanden, so dass die Aufgabe sich sehr gut in das bereits bestehende Aufgabenportfolio eingliedern lasse. Zwei weitere Landkreise weisen darüber hinaus darauf hin, dass eine Wahrnehmung der Aufgabe durch die Landkreise zu einer Vereinheitlichung der Qualität der Aufgabenerfüllung oder sogar zu deren Verbesserung führen wird.

Hinzuzufügen ist an dieser Stelle noch, dass auch der Städtetag die Verlagerung dieser Aufgaben auf die Landkreise begrüßt.

Abbildung 151: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 43)



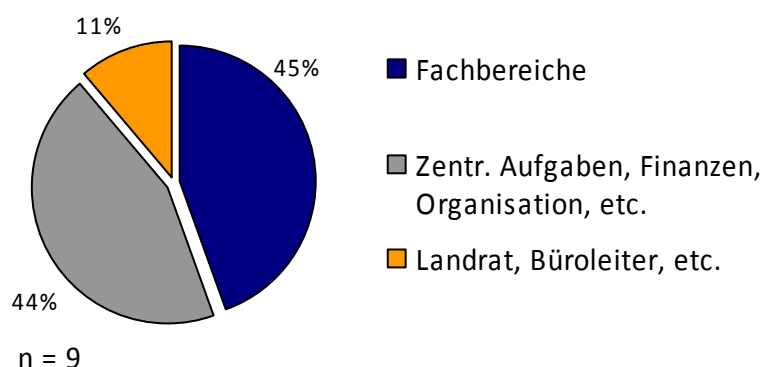
Da acht von neun befragten Landkreisen nicht mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen und ein Landkreis die Auskunft hierzu verweigert, werden folglich auch keine konkreten Probleme benannt.

4.5.2.10 Auswertung Fragebogen 44

Zuständigkeit auf dem Gebiet des Tierschutzrechts, Art. 37 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Tierschutzrechts):

Dieser Fragebogen wurde ebenfalls von neun Landkreisen beantwortet.

Abbildung 152: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 44)

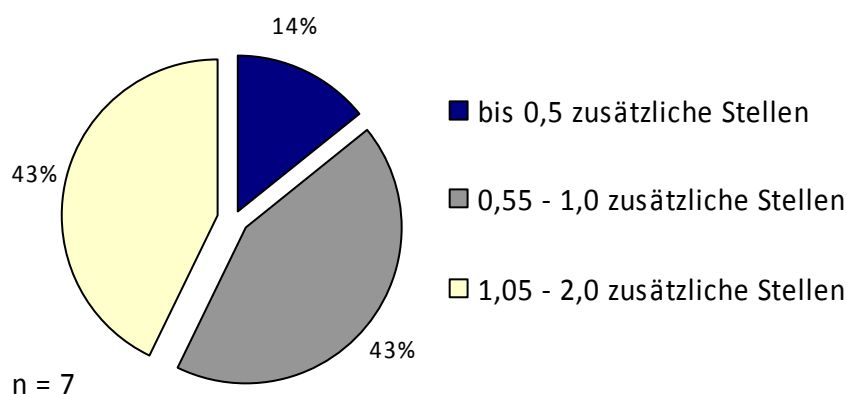


Ebenso wie bei Fragebogen 43 wollen acht der neun Landkreise diese Zuständigkeit auf den Fachbereich Veterinärwesen / Lebensmittelüberwachung übertragen. Ein Landkreis macht zu dieser Frage keine Angaben.

Auch hinsichtlich dieser Aufgabenverlagerung bejahen alle neun Landkreise die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten. Dabei werden ganz überwiegend (achtmal, Mehrfachnennungen möglich) tierschutzrechtliche Zuständigkeiten genannt. Zweimal werden von den Befragten auch tierseuchenrechtliche Zuständigkeiten erwähnt sowie in einem Fall Zuständigkeiten für die Lebensmittelüberwachung. In drei Fällen geben die Landkreise wiederum an, bereits in der einen oder anderen Form am Vollzug tierschutzrechtlicher Aufgaben der kreisfreien Städte beteiligt zu sein.

Ebenfalls einheitlich wird die Frage nach der Notwendigkeit zusätzlicher Stellen für die Erfüllung der neuen Aufgabe beantwortet: Alle neun Befragten bejahen sie.

Abbildung 153: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 44 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beläuft sich der von den sieben Befragten angegebene Mehrbedarf in diesem Fall auf 7,2 Stellen. Dies entspricht, wie bei Fragebogen 43, einem Mehrbedarf von 1,0 Stellen/Körperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs beziffert.

Abbildung 154: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 44)

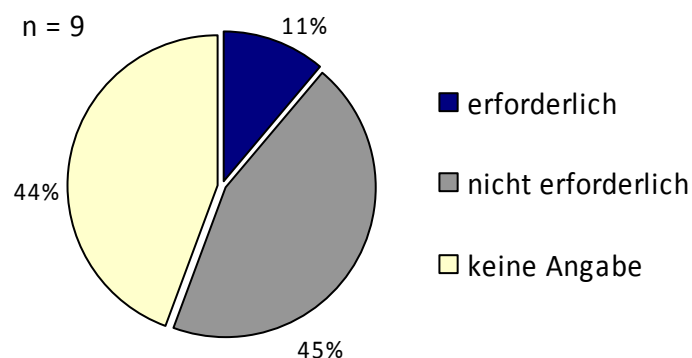


Abbildung 155: Eingruppierung der für die nach Fb 44 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

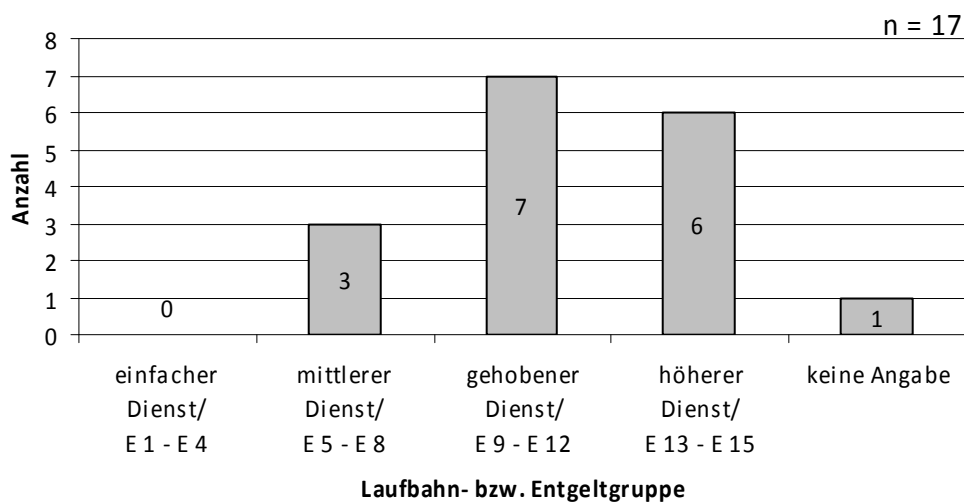
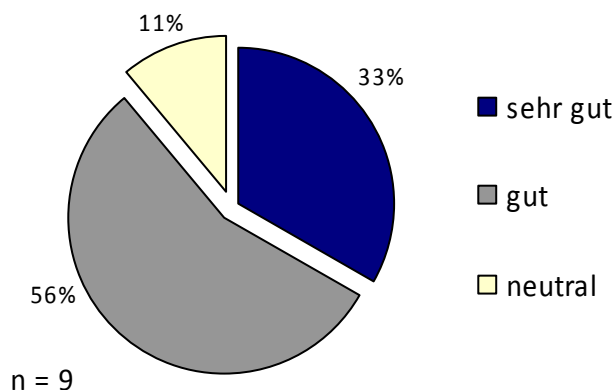


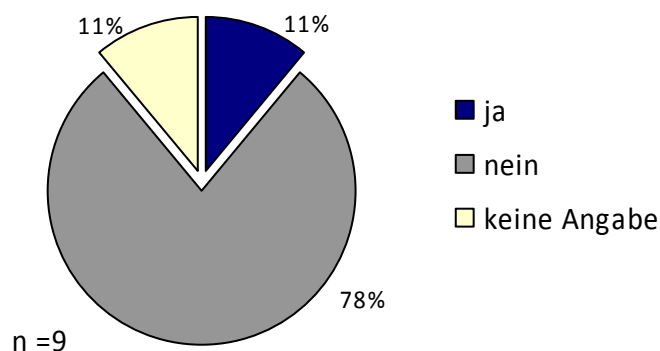
Abbildung 156: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 44



Wie bei Fragebogen 43 begründen acht der neun Befragten ihre Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerung. Sechs Landkreise geben an, dass die Aufgabenverlagerung unter den Aspekten der Aufgabenbündelung und der Effizienz sehr sinnvoll ist, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Landkreise schon heute häufig für die kreisfreien Städte tätig werden. Insofern sei der erforderliche Sachverstand schon vorhanden, so dass die Aufgabe sich sehr gut in das bereits bestehende Aufgabenportfolio eingliedern lasse. Zwei weitere Landkreise weisen darüber hinaus darauf hin, dass eine Wahrnehmung der Aufgabe durch die Landkreise zu einer Vereinheitlichung der Qualität der Aufgabenerfüllung oder sogar zu deren Verbesserung führen wird.

Hinzuzufügen ist an dieser Stelle noch, dass auch der Städtetag die Verlagerung dieser Aufgaben auf die Landkreise begrüßt.

Abbildung 157: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 44)



Lediglich einer der neun Befragten rechnet bei Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen. Konkret befürchtet er, dass der Landkreis problematische Altfälle aus dem Stadtbereich übernehmen muss, so dass in vielen Fällen we-

gen schwierigen sozialen Klientels in verschiedenen Stadtteilen bei Kontrollen vor Ort die Mitwirkung eines Vollzugsbeamten notwendig sein wird.

4.5.3 Themengebiet „Umwelt“

Das Themengebiet „Umwelt“ umfasst insgesamt vier verschiedene Aufgabenverlagerungen. Betroffen sind hiervon wiederum ausschließlich Landkreise (77%) und kreisfreie Städte (23%). Insgesamt wurden zu diesem Themenkomplex 120 Fragebögen von den befragten Körperschaften ausgefüllt zurückgesendet.

Konkret setzt sich der Themenkomplex folgendermaßen zusammen:

Verlagerung der Zuständigkeit für

- die Erstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen (Art. 20 KVR-GE, Fb 10),
- die Festsetzung von Bodenbelastungs- und Bodenschutzgebieten durch Rechtsverordnung nach § 8 I LBodSchG sowie die Erteilung von Befreiungen von dieser Rechtsverordnung nach § 8 II LBodSchG (Art. 21 KVR-GE, Fb 11),
- die Erfassung von Altstandorten nach § 11 I LBodSchG sowie damit zusammenhängende Tätigkeiten (Bewertung, ob nach § 11 I LBodSchG erfasste Flächen, als Verdachtsflächen oder als altlastverdächtige Flächen einzustufen sind, § 11 II LBodSchG; Durchführung notwendiger orientierender Untersuchungen im Rahmen der Gefährdungsabschätzung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG bei den aufgrund der Bewertung nach Abs. 2 als Verdachtsflächen oder als altlastverdächtige Flächen eingestuften Flächen, § 22 III LBodSchG; Mitteilung über die Einstufungsentscheidung an betroffene Grundstückseigentümer, § 11 V LBodSchG sowie Mitteilung über die Einstufungsentscheidung an das zuständige Vermessungs- und Katasteramt, § 11 VI LBodSchG) (Art. 21 KVR-GE, Fb 12),
- die Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach § 13 I LWG und damit zusammenhängende Tätigkeiten (Anordnung von Verboten, Beschränkungen und Duldungs- und Handlungspflichten im Einzelfall innerhalb und außerhalb von Wasserschutzgebieten nach § 13 IV LWG; Erteilung von Befreiungen von Wasserschutzgebietsverordnung nach § 13 VI

LWG; Erlass vorläufiger Anordnungen von Verboten, Beschränkungen, Duldungs- und Handlungspflichten vor Festsetzung eines Wasserschutzgebietes nach § 14 LWG); für die Festsetzung von Gewässerstrandstreifen an Gewässern zweiter Ordnung nach § 15a LWG sowie für die Festsetzung von Heilquellenschutzgebieten nach § 18 LWG (Art. 33 KVR-GE, Fb 21).

4.5.3.1 Auswertung Themengebiet insgesamt

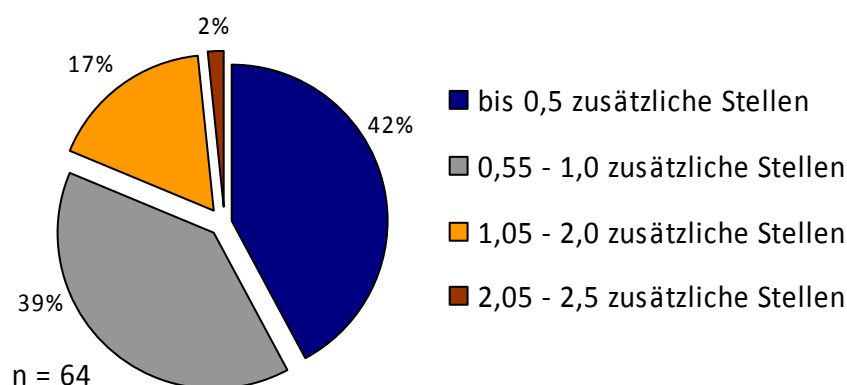
Die Fragebögen, die sich auf das Themengebiet „Umwelt“ beziehen, wurden ganz überwiegend von den jeweiligen Fachbereichen ausgefüllt (45%). Mit 28% ebenfalls häufig tätig wurde die zentrale Abteilung der jeweiligen Behörde (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.). Landrat/Oberbürgermeister bzw. die Büroleitung füllten die Fragebögen dagegen nur in 13% der Fälle aus. In 14% der Fälle enthalten die Fragebögen keine Angaben dazu, von wem sie ausgefüllt wurden.

Die Frage nach bereits bestehenden gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten werden in diesem Themengebiet uneinheitlich beantwortet: 54% der Befragten bejahen eine solche Zuständigkeit, 43% der Befragten verneinen sie und 3% der Befragten machen hierzu keine Angaben.

Wesentlich einheitlicher fällt dagegen die Antwort auf die Frage aus, ob zur Wahrnehmung der neuen Aufgabe voraussichtlich zusätzliche Mitarbeiter benötigt werden: Dies bejahen 87% oder 104 der Befragten. Nur 9% der Befragten gehen davon aus, dass der vorhandene Mitarbeiterstamm ausreicht, um die neue Aufgabe erfüllen zu können. 4% der Befragten machen an dieser Stelle keine Angaben.

Von den 104 Befragten, die einen Stellenmehrbedarf bejahen, machen 64 konkrete Angaben zur voraussichtlichen Höhe des Mehrbedarfs:

Abbildung 158: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „Umwelt“

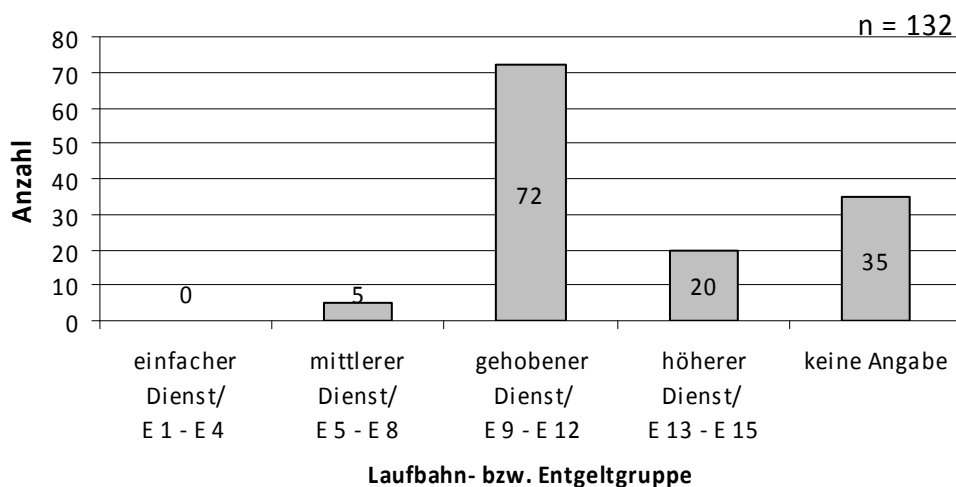


Dabei wird deutlich, dass sich der voraussichtliche Mehrbedarf zum größten Teil im Bereich von maximal einer neuen Stelle bewegen wird (insgesamt 52 Nennungen). Elfmal wird ein Mehrbedarf zwischen 1,05 und 2,0 Stellen angenommen und lediglich einmal wird mit einem Mehrbedarf von 2,5 Stellen gerechnet. Insgesamt beläuft sich der geltend gemachte Mehrbedarf auf 57,15 Stellen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Mehrbedarf von 0,9 Stellen/Fall, in dem Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden.

Auf die Frage, Mitarbeiter welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen werden, geben die Befragten ganz überwiegend den gehobenen Dienst / E 9 – E 12 an. Einige Befragte wollen auch Mitarbeiter des höheren Dienstes / E 13 – E 15 einsetzen und einige wenige Befragte können sich auch eine Erfüllung der Aufgaben durch Mitarbeiter des mittleren Dienstes / E 5 – E 8 vorstellen. In 35 Fällen machen die Befragten überhaupt keine Angaben dazu, Mitarbeiter welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Aufgabe wahrnehmen sollen¹⁵⁷:

¹⁵⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen unter **4.1. Gesamtauswertung** (S.243 ff.).

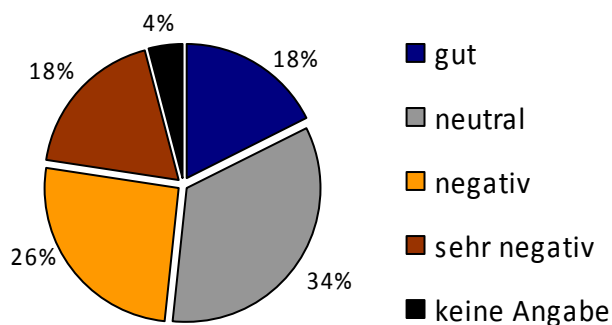
Abbildung 159: Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Umwelt“ zuständigen Mitarbeiter



Dabei gehen die Befragten bei allen vier zur Verlagerung vorgesehenen Aufgaben des Themengebietes Umwelt davon aus, dass Mitarbeiter des höheren Dienstes / E 13 – E 15 tätig werden. Am häufigsten (achtmal) wird diese Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe im Rahmen des Fragebogens 21 genannt. Die Einsetzbarkeit von Mitarbeitern des mittleren Dienstes / E 5 – E 8 halten die Befragten bei den mit den Fragebögen 10, 12 und 21 erfassten Aufgabenverlagerungen für möglich.

Die Frage nach der Notwendigkeit von Qualifikationsmaßnahmen bleibt in 62% der Fälle unbeantwortet.¹⁵⁸ In etwas mehr als einem Drittel der Fälle (34%) bejahen die Befragten eine solche Notwendigkeit. Ausdrücklich verneint wird sie von den Befragten nur in 4% der Fälle.

Abbildung 160: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Umwelt“



¹⁵⁸ Vgl. hierzu Fn.143.

Die geplante Verlagerung umweltrechtlicher Zuständigkeiten wird von den Befragten eher negativ beurteilt. Zwar wird die Bewertung „neutral“ mit 34% am häufigsten genannt. Auffällig ist jedoch, dass die Bewertung „sehr gut“ überhaupt nicht angekreuzt wurde und die Bewertungen „negativ“ und „sehr negativ“ mit insgesamt 44% die Bewertung „gut“ mit 18% deutlich überwiegen.

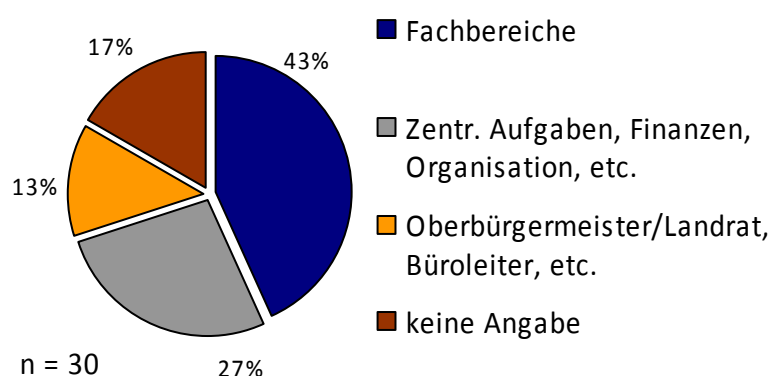
Insofern überrascht es auch nicht, dass fast drei Viertel der Befragten (74%) mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen. Der Anteil derjenigen, die keine Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung befürchtet oder sich einer Antwort enthält, ist dagegen mit jeweils 13% relativ gering.

4.5.3.2 Auswertung Fragebogen 10

Zuständigkeit für die Erstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen, Art. 20 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes):

Dieser Fragebogen wurde von sieben kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet. Von zwei befragten Körperschaften (beides Landkreise) wurde die Beantwortung des Fragebogens mit dem Hinweis, dass die Übernahme der Aufgabe als nicht sinnvoll erachtet wird, weitgehend abgelehnt. Angaben werden von diesen Körperschaften nur vereinzelt gemacht.

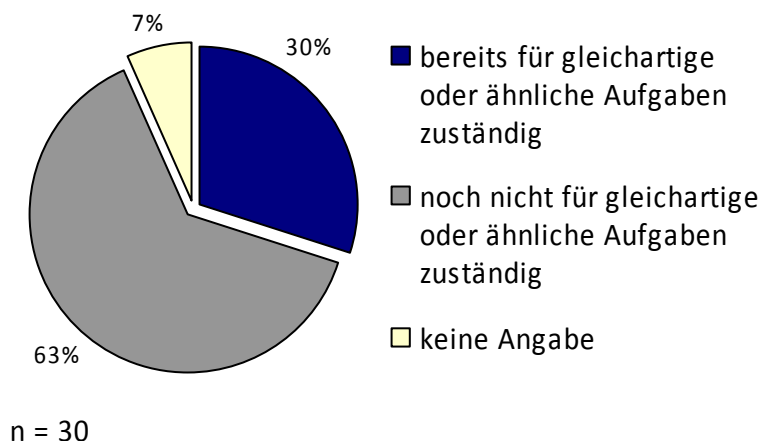
Abbildung 161: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 10)



Die Frage danach, in welcher Abteilung die Aufgabenwahrnehmung zukünftig angesiedelt werden soll, lassen insgesamt vier Befragte unbeantwortet. Die restlichen 26 Befragten geben an, dass die Abteilungen Bauen und Umwelt die Aufgabe übernehmen sollen. Aufgrund der Organisationshoheit der befragten Behörden variiert allerdings die konkrete Benennung der Abteilung, die die

Aufgabe wahrnehmen wird. In 24 der 26 Fälle, in denen Angaben gemacht werden, wird aber die Abteilung Umwelt, teilweise auch nur die Immissionsschutzbehörde, genannt, einmal in Kombination mit dem Ordnungsamt. In zwei Fällen soll die Zuständigkeit dagegen bei der Abteilung für Bauen und Kreisentwicklung bzw. beim Stadtbau- und Planungsamt liegen.

Abbildung 162: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 10)



Nur 30% der Befragten (9) geben an, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Von diesen neun Befragten geben fünf als bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Aufgabenzuständigkeiten im Rahmen des Vollzugs des Bundesimmissionsschutzgesetzes an. Vier Befragte weisen darauf hin, dass sie schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt in das Verfahren zur Erstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen involviert sind.

Abbildung 163: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 10)

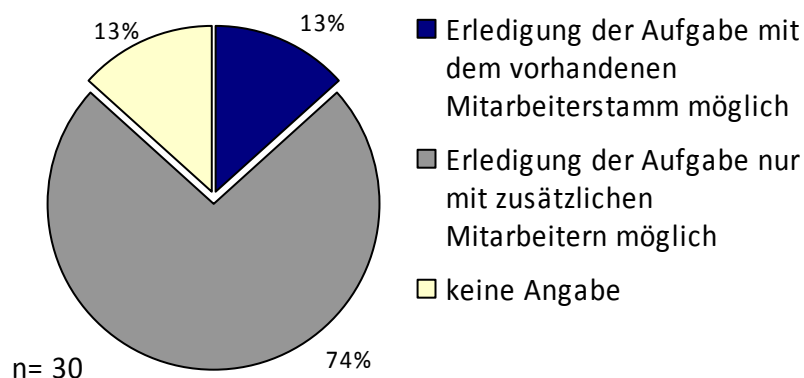
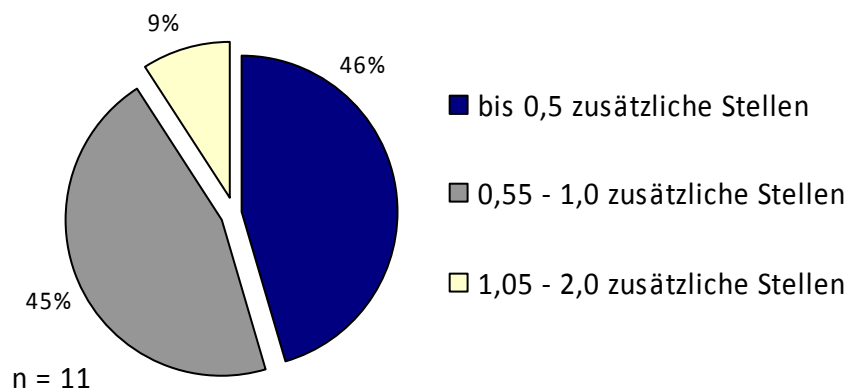


Abbildung 164: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 10 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beträgt der von den elf Befragten angegebene Mehrbedarf 9,1 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,8 Stellen/Körperschaft, die sich zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs äußert.

Abbildung 165: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 10)

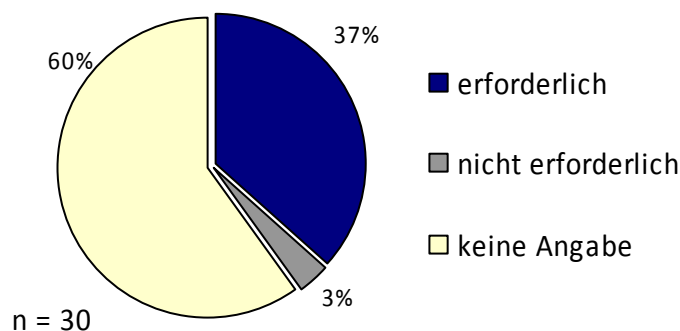


Abbildung 166: Eingruppierung der für die nach Fb 10 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

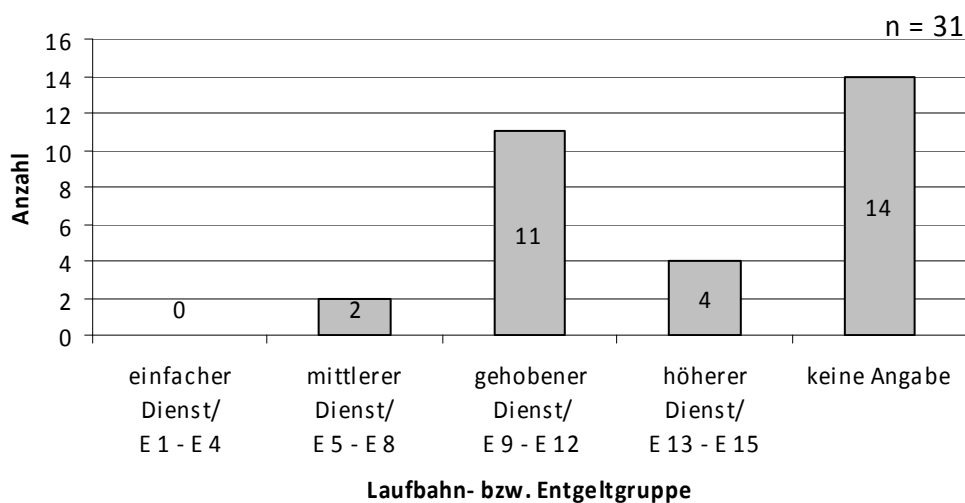
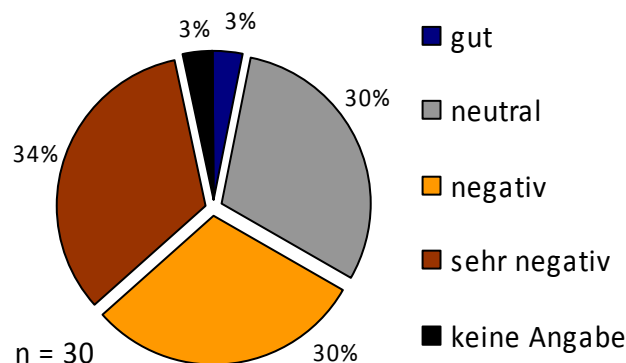


Abbildung 167: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 10

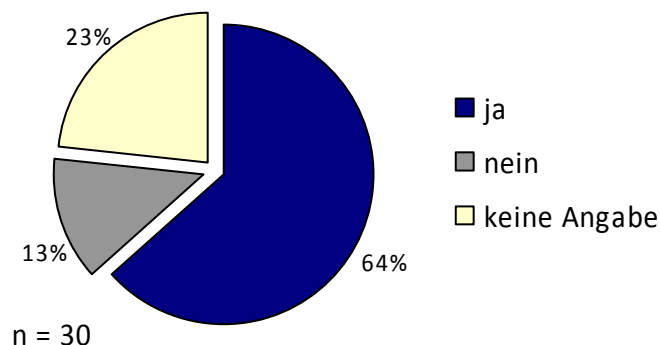


Diese ablehnende Haltung der Befragten entspricht der Stellungnahme des Städtetages, der sich ebenfalls explizit gegen die Verlagerung dieser Aufgabe ausspricht.

Neben der einen Körperschaft (3%), die die geplante Aufgabenverlagerung nicht bewertet, begründen sechs weitere Befragte ihre Bewertung der Aufgabenverlagerung nicht. Somit bleiben 23 Körperschaften übrig, die Angaben dazu machen, warum sie die Aufgabenverlagerung so bewerten wie geschehen. Von den 23 Befragten wird am häufigsten (15 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) der überregionale Charakter der Aufgabe genannt. Daher soll die Aufgabe auch von einer überregionalen Stelle wahrgenommen werden, eine Ansiedlung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte erscheint den Befragten nur wenig sinnvoll. Sieben weitere Anmerkungen der Befragten lassen sich unter den Stichworten „Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung“ zusammenfassen: Drei Befragte weisen darauf hin, dass die Aufgaben hohen Sach- und Fachverstand erfordern, der derzeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht vorhanden ist, sehr wohl aber beim Land. Dies entspricht der Argumentation des Städtetages. Ein weiterer Befragter weist darauf hin, dass das Land wohl auch künftig in diesem Bereich beratend tätig bleiben wird, weshalb es sinnvoller sei, die Aufgabenwahrnehmung komplett dort zu belassen. In eine ähnliche Richtung geht der Kommentar eines Befragten, der dafür plädiert, die Aufgabenwahrnehmung generell in einer Hand zu belassen. Zwei Befragte beurteilen die Aufgabenverlagerung unter dem Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkt als positiv, weil damit eine Aufgabenbündelung verbunden sei. Einer dieser beiden Befragten mahnt darüber hinaus aber an, dass die Zuständigkeiten zur Ergreifung konkreter Maßnahmen auf der gleichen Ebene liegen sollten. Ein weiterer Befragter sieht darüber hinaus mit der Auf-

gabenverlagerung einen Kompetenzzuwachs für die Verwaltung verbunden. Abschließend ist noch auf die Aussage eines Befragten hinzuweisen, der angibt, dass „[d]iese Aufgabe [...] bei den VG'en vor Ort verbleiben“ sollte. Diese Aussage erscheint angesichts der gegenwärtigen Rechtslage unverständlich.

Abbildung 168: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 10)



Von den 30 Befragten befürchten 19 (64%) Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Von diesen 19 Befragten machen drei keine Angabe dazu, mit welchen Problemen sie konkret rechnen. Eine Körperschaft, die die Frage nach Problemen unbeantwortet lässt, führt aus, mit welchen konkreten Problemen sie rechnet. Insofern treffen insgesamt 17 Körperschaften Aussagen dazu, mit welchen Problemen sie bei Wahrnehmung der zur Verlagerung vorgesehenen Aufgabe rechnen. Dabei erschöpfen sich zwei der Antworten (Mehrfachnennungen möglich) darin festzuhalten, dass der Umfang der Aufgabe bislang unbekannt ist.

Sehr häufig (sechs Nennungen) weisen die Befragten darauf hin, dass sie nicht über das für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Fachpersonal verfügen. Eng hiermit zusammen hängen zwei weitere Aspekte, die von jeweils drei Befragten genannt werden: Die neu einzustellenden Mitarbeiter können aufgrund des geringen Aufgabenumfanges nicht vollständig ausgelastet werden. Hinzu kommt, dass mit der Übernahme der Aufgabe generell hohe Kosten verbunden sind, die die Haushalte weiter belasten.

Darüber hinaus befürchtet ein großer Teil der Befragten (sechs Nennungen), dass es aufgrund des überregionalen Charakters der Aufgabe zu Abstimmungsproblemen mit benachbarten Gebietskörperschaften kommen wird. Daher sei es sinnvoller die Wahrnehmung der Aufgabe auch weiterhin dem Land zu überlassen. Vier Befragte weisen auf derzeit bestehende Vollzugsdefizite

hin, die auf diesem Wege auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden.

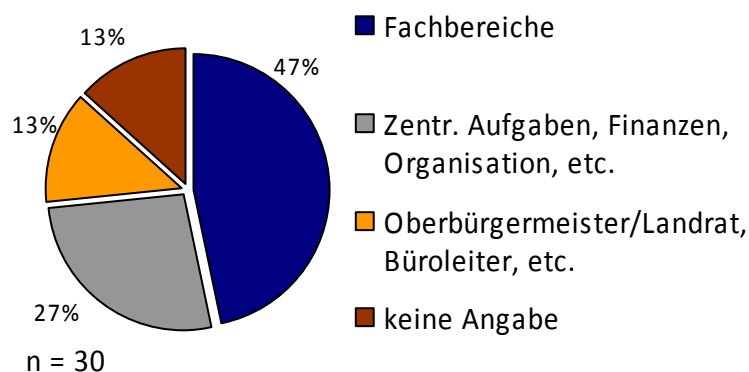
Ein Befragter beurteilt auch die größere Ortsnähe, die mit der Aufgabenverlagerung einhergeht, als problematisch. So habe bereits in der Vergangenheit eine ortsansässige Bürgerinitiative Lärmaktionsplanungen behindert und die Einschaltung eines externen Gutachters erzwungen.

4.5.3.3 Auswertung Fragebogen 11

Zuständigkeit für die Festsetzung von Bodenbelastungs- und Bodenschutzgebieten durch Rechtsverordnung nach § 8 I LBodSchG sowie die Erteilung von Befreiungen von dieser Rechtsverordnung nach § 8 II LBodSchG, Art. 21 KVR-GE (Änderung des Landesbodenschutzgesetzes):

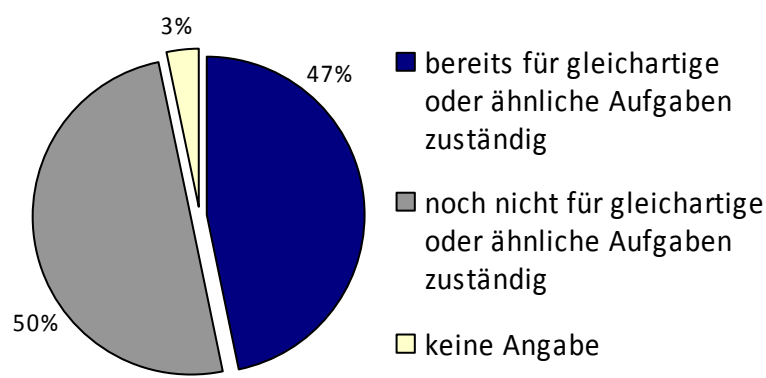
Dieser Fragebogen wurde von sieben kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 169: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 11)



Auf die Frage, welche Abteilung die Aufgabe künftig wahrnehmen soll, antworten zwei Befragte nicht. Die restlichen 28 Befragten geben grundsätzlich an, dass die Abteilung Bauen und Umwelt die Aufgabe übernehmen sollen. Aufgrund der Organisationshoheit der befragten Behörden variiert allerdings die konkrete Bezeichnung der Abteilung, die die Aufgabe wahrnehmen wird. Häufig werden beispielsweise explizit Bodenschutz- und Wasserbehörde als zuständige Stelle genannt. In allen Fällen wird aber davon ausgegangen, dass die Stelle, die sich mit Umweltschutz im weitesten Sinn befasst, die Aufgabe übernehmen wird.

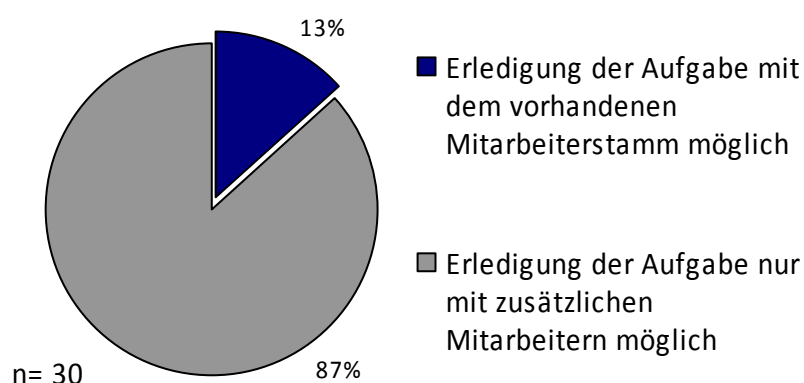
Abbildung 170: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 11)



n = 30

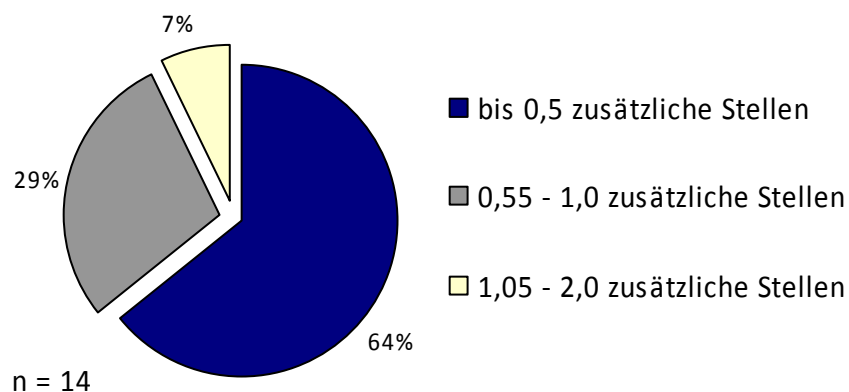
Die Frage nach bereits bestehenden gleichartigen oder ähnlichen Aufgabenzuständigkeiten verneinen die Befragten mehrheitlich oder lassen sie unbeantwortet. Immerhin 14 der 30 Befragten bejahen die Frage aber und 13 dieser 14 Befragten machen auch Angaben dazu, um welche Zuständigkeit es sich dabei handelt. Fast alle Befragten (12, Mehrfachnennungen möglich) geben an, bereits bodenrechtliche Zuständigkeiten zu besitzen. Zwei Befragte weisen in diesem Zusammenhang auf bestehende wasserrechtliche Zuständigkeiten hin. Auch abfallrechtliche Zuständigkeiten werden von einem Befragten an dieser Stelle genannt.

Abbildung 171: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 11)



n = 30

Abbildung 172: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 11 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beläuft sich der angegebene Mehrbedarf auf 12,25 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,6 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Frage, wie hoch der Mehrbedarf konkret ist, macht.

Abbildung 173: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 11)

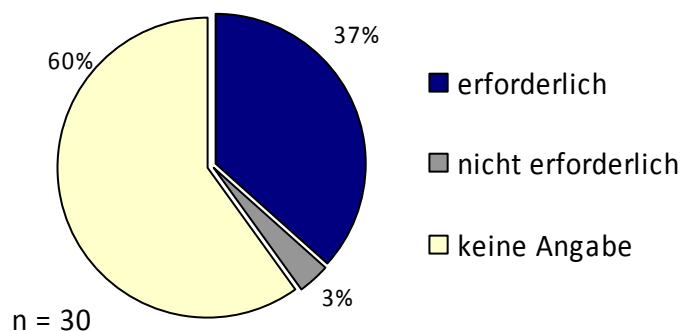


Abbildung 174: Eingruppierung der für die nach Fb 11 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

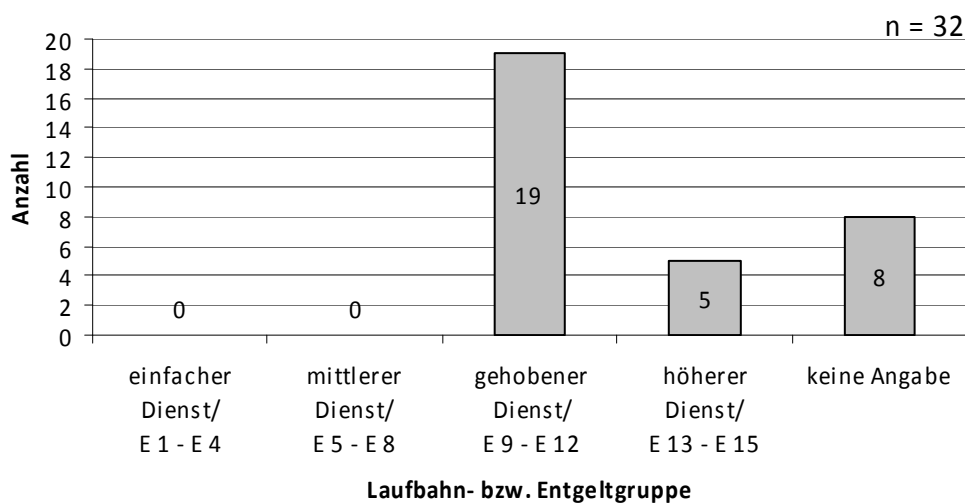
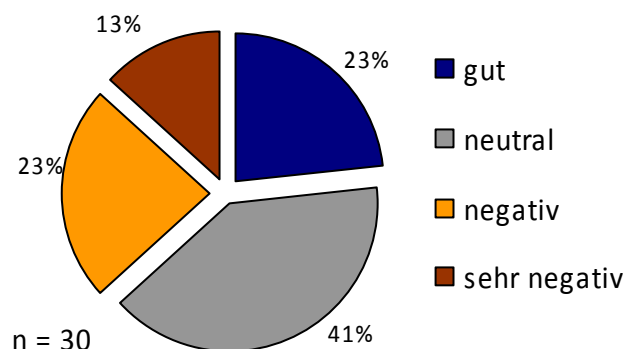


Abbildung 175: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 11



Dieses Ergebnis spiegelt prinzipiell die Haltung der Spitzenverbände zu dieser Aufgabenverlagerung wider, was auch für die Begründung der Bewertung gilt: Während der Städtetag dieser Zuständigkeitsübertragung ablehnend gegenübersteht, stimmt ihr der Landkreistag unter bestimmten Bedingungen zu.

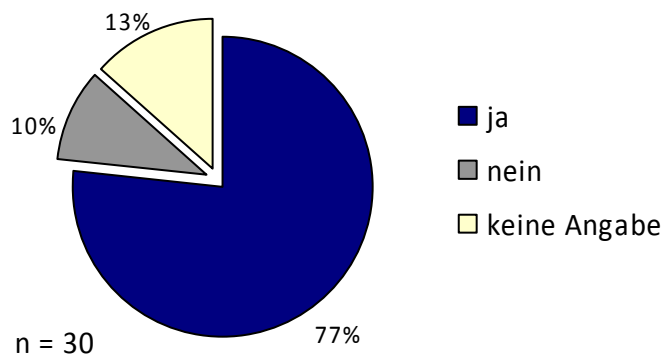
Obwohl alle Befragten eine Bewertung der Aufgabenverlagerung vornehmen, begründen sieben Befragte diese Bewertung nicht. Bei drei Befragten beschränkt sich die Begründung auf den Hinweis, dass der Umfang und die Anforderungen an die Tätigkeit unbekannt sind. Die übrigen 20 Befragten begründen ihre Bewertung dagegen auch inhaltlich.

Am häufigsten (elf Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) beziehen sich die Befragten darauf, dass die auf die Landkreise und kreisfreien Städte zukommenden Kosten unkalkulierbar sind und/oder das notwendige Fachpersonal nicht vorhanden sind. Von diesen elf Nennungen befassen sich vier mit dem Kostenrisiko, das mit den durchzuführenden Maßnahmen verbunden ist. Zwei Körperschaften weisen ganz allgemein auf die mit der Aufgabenverlagerung verbundenen Verwaltungskosten hin, und in sechs Fällen wird entweder ausschließlich oder zusätzlich darauf hingewiesen, dass notwendiges Fachpersonal fehlt. Ebenfalls als negativ wird das nach Ansicht der Befragten auf Landesebene bestehende Vollzugsdefizit empfunden. Hierauf weisen sieben Befragte hin. Einen weiteren Grund für eine negative Bewertung der Aufgabenverlagerung erkennt ein Befragter in der Brisanz der Aufgabe: Zur Bestimmung von Bodenbelastungs- und Bodenschutzgebiete seien umfangreiche Untersuchungen und Bewertungen notwendig, was auch mit der Verfügung von Eingriffen und Nutzungseinschränkungen einhergehe.

Viele Befragte sehen aber auch positive Aspekte der geplanten Aufgabenübertragung: So führen fünf Befragte an, dass sich die neue Aufgabe sehr gut in

den Aufgabenkanon der Landkreise und kreisfreien Städte einfügt. Auch die mit der Aufgabenverlagerung einhergehende größere Orts- und Sachnähe wird von zwei Befragten ausdrücklich begrüßt.

Abbildung 176: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 11)



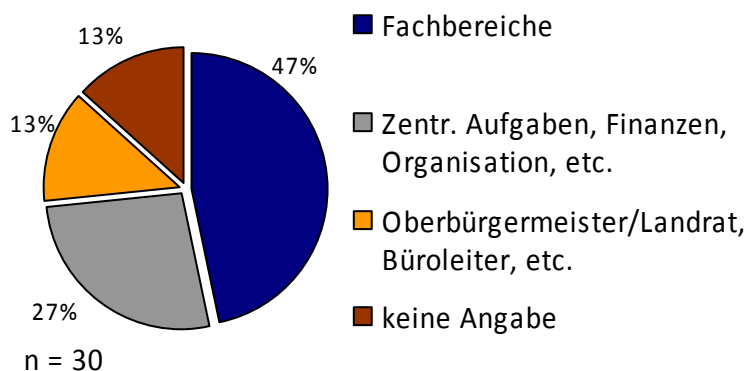
Von den 23 Befragten (77%), die davon ausgehen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen konfrontiert zu werden, geben 20 an, um welche Probleme es sich handelt. Am häufigsten (zehn Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) als problematisch wird von den befragten Landkreisen und kreisfreien Städten das nach ihrer Ansicht bestehende Vollzugsdefizit auf Landesebene eingeschätzt. Als fast ebenso problematisch (neun Nennungen) wird das mit der Aufgabenübernahme verbundene Kostenrisiko beurteilt. Dabei beziehen sich die Ausführungen sowohl auf allgemeine Verwaltungskosten als auch auf das Risiko, bei Ersatzvornahmen unter Umständen die Kosten für die Durchführung der Maßnahme tragen zu müssen. Auf das Problem, dass ganz allgemein nicht genügend Personal vorhanden ist bzw. es auch sehr häufig an entsprechend fachlich geschultem Personal fehlt, weisen acht Körperschaften hin. Mit Konfliktpotenzial behaftet sehen drei Befragte die zur Übertragung vorgesehene Aufgabe. In einem dieser Fälle wird eher auf Interessenskonflikte innerhalb der Verwaltung abgestellt (Festsetzung der Schutzgebiete bei gleichzeitiger Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen), während in den anderen beiden Fällen auf allgemeine Konflikte mit Bürgern vor Ort hingewiesen wird, die mit der Schutzgebietsausweisung nicht einverstanden sind. Darüber hinaus hält eine Körperschaft Probleme technischer Art beim Datenaustausch mit übergeordneten Behörden für denkbar.

4.5.3.4 Auswertung Fragebogen 12

Zuständigkeit für die Erfassung von Altstandorten nach § 11 I LBodSchG sowie damit zusammenhängende Tätigkeiten (Bewertung, ob nach § 11 I LBodSchG erfasste Flächen, als Verdachtsflächen oder als altlastverdächtige Flächen einzustufen sind, § 11 II LBodSchG; Durchführung notwendiger orientierender Untersuchungen im Rahmen der Gefährdungsabschätzung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG bei den aufgrund der Bewertung nach Abs. 2 als Verdachtsflächen oder als altlastverdächtige Flächen eingestuften Flächen, § 22 III LBodSchG; Mitteilung über die Einstufungsentscheidung an betroffene Grundstückseigentümer, § 11 V LBodSchG sowie Mitteilung über die Einstufungsentscheidung an das zuständige Vermessungs- und Katasteramt, § 11 VI LBodSchG), Art. 21 KVR-GE (Änderung des Landesbodenschutzgesetzes):

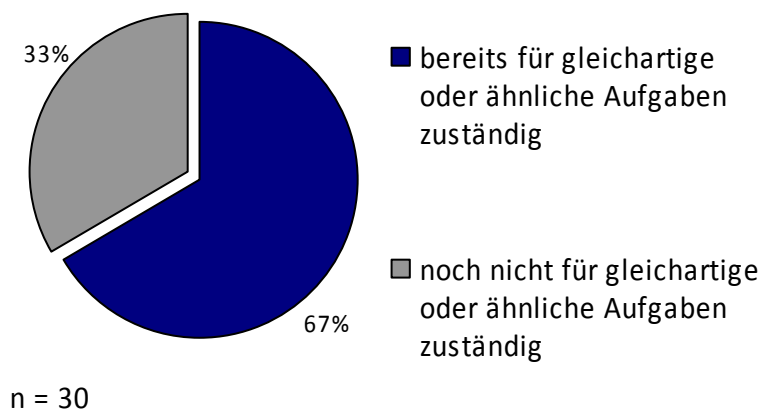
Auch in diesem Fall wurde der Fragebogen wiederum von sieben kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 177: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 12)



Die Frage danach, in welcher Abteilung die Aufgabenwahrnehmung zukünftig angesiedelt werden soll, beantworten alle 30 Befragten grundsätzlich damit, dass die Abteilung Bauen und Umwelt die Aufgabe übernehmen soll. Aufgrund der Organisationshoheit der befragten Behörden variiert allerdings die konkrete Bezeichnung der Abteilung, die die Aufgabe wahrnehmen wird. Häufig werden beispielsweise explizit Bodenschutz- und Wasserbehörde als zuständige Stelle genannt. In zwei Fällen wird auch eine Zuständigkeit des Abfallwirtschaftsreferats angenommen. In allen Fällen wird aber davon ausgegangen, dass die Stelle, die sich mit Umweltschutz im weitesten Sinn befasst, die Aufgabe übernehmen wird.

Abbildung 178: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 12)



20 der 30 Befragten (67%) gehen davon aus, bereits für gleichartige der ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. 18 dieser 20 Gebietskörperschaften machen auch Angaben dazu, um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Am häufigsten (17 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird in diesem Zusammenhang auf bereits bestehende bodenschutzrechtliche Zuständigkeiten, insbesondere auch im Hinblick auf wassergefährdende Stoffe (sechs Nennungen) verwiesen. In vier dieser Fälle wird auch explizit auf Zuständigkeiten im Bereich der Altlasten hingewiesen. Zwei Befragte geben auch ganz allgemein bestehende wasserrechtliche Zuständigkeiten an.

Abbildung 179: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 12)

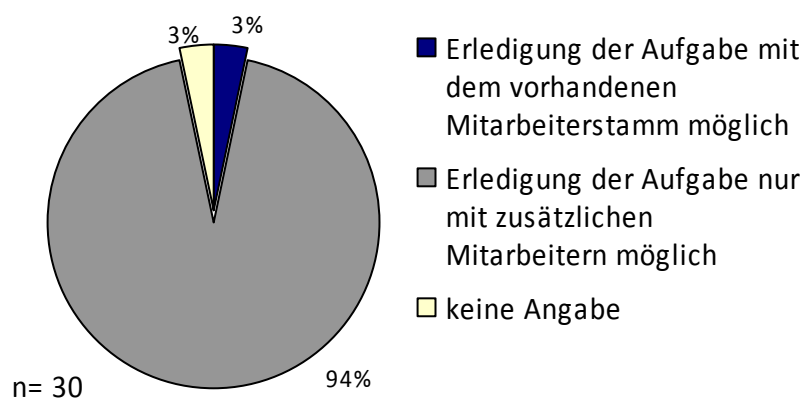
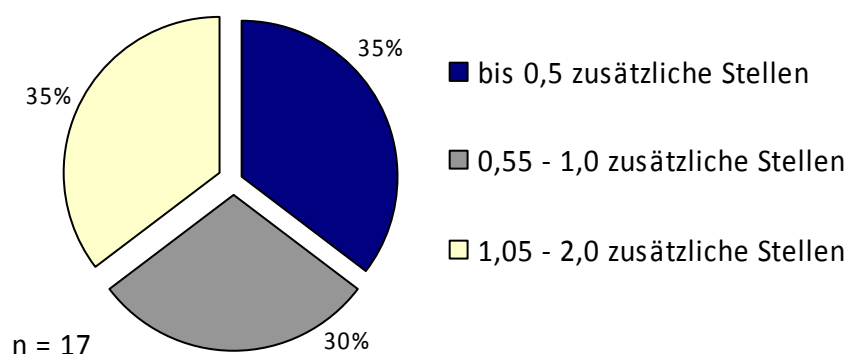


Abbildung 180: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 12 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt machen die 17 Befragten einen Mehrbedarf von 17,85 Stellen geltend. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 1,1 Stellen/Körperschaft, die den Mehrbedarf konkret beziffert.

Abbildung 181: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 12)

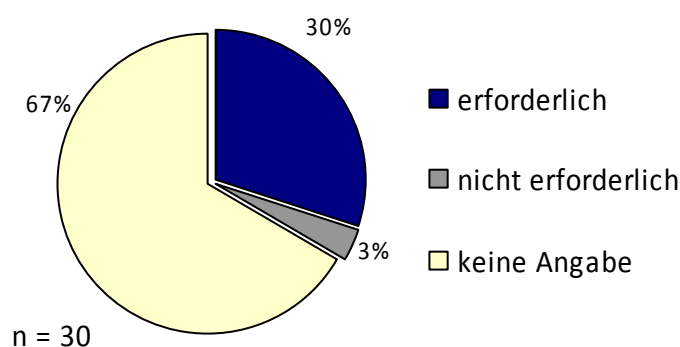


Abbildung 182: Eingruppierung der für die nach Fb 12 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

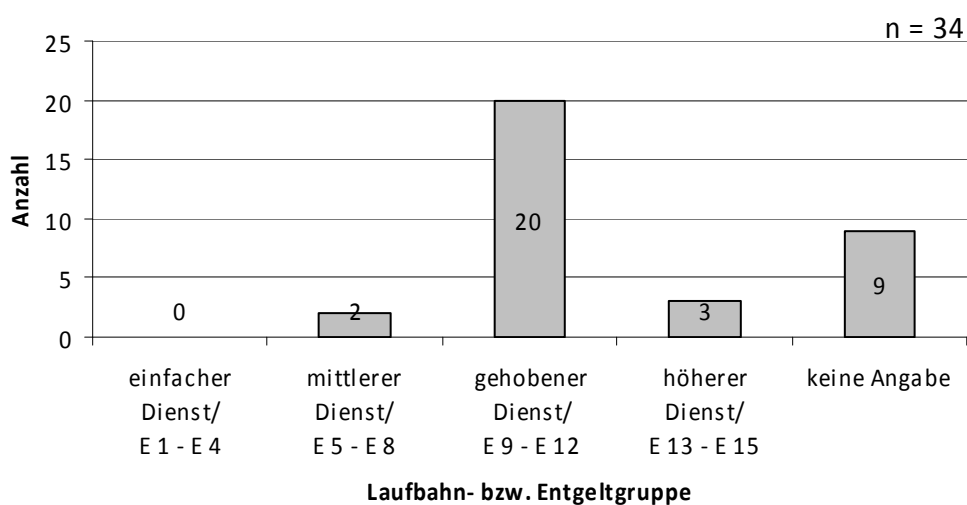
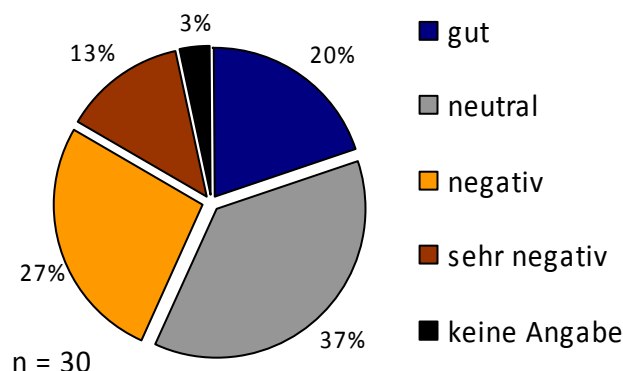


Abbildung 183: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 12



Dieses Ergebnis spiegelt prinzipiell die Haltung der Spitzenverbände zu dieser Aufgabenverlagerung wider, was auch für die Begründung der Bewertung gilt: Während der Städtetag dieser Zuständigkeitsübertragung ablehnend gegenübersteht, stimmt ihr der Landkreistag unter bestimmten Bedingungen zu.

Die Aufgabenverlagerung bewerten insgesamt 29 befragte Gebietskörperschaften. Hiervon enthalten sich aber acht einer Begründung dieser Bewertung, so dass im Ergebnis 21 Körperschaften begründen wie sie die Aufgabenverlagerung bewertet haben.

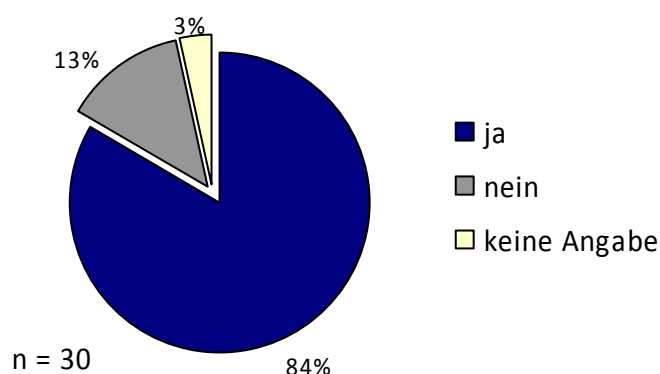
Die Begründung ähnelt in diesem Fall sehr stark der Begründung zu Fragebogen 11 (Zuständigkeitsübertragungen nach § 8 I, II LBodSchG): Das mit der Aufgabenverlagerung verbundene Kostenrisiko wird am häufigsten (elf Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) als Grund für eine eher negative Bewertung der Aufgabenverlagerung genannt. Ebenfalls sehr häufig (neun Nennungen) wird darauf hingewiesen, dass die Landkreise und kreisfreien Städte nicht über das für die Wahrnehmung der Aufgabe erforderliche Fachpersonal verfügen. In weiteren sieben Fällen wird auf das nach Ansicht der Befragten auf Landesebene bestehende Vollzugsdefizit hingewiesen, das auf diese Weise auf die Landkreise und kreisfreien Städte verlagert werden soll. Ebenfalls als problematisch wird die Untersuchung von Verdachtsflächen eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt durch die eigene Verwaltung beurteilt. Daneben wird darauf hingewiesen, dass Eingriffe in Rechte Privater auf der unteren Verwaltungsebene schwieriger vorzunehmen seien als das auf Ebene des Landes der Fall sei.

Eher positiv wird von den Befragten die mit der Aufgabenverlagerung einhergehende Bündelung von Zuständigkeiten beurteilt: Drei Befragte geben in die-

sem Zusammenhang an, dass die Aufgabenverlagerung zum bestehenden Aufgabenportfolio passt bzw. dass so grundstücksbezogene Fallgestaltungen an einer Stelle gebündelt werden und die Einschaltung einer weiteren Behörde entfällt. In eine ähnliche Richtung geht die Anmerkung, dass die Behörden der Landkreise bzw. kreisfreien Städte über bessere Ortskenntnisse verfügen.

Dagegen lehnt eine Körperschaft die Aufgabenübertragung gerade deshalb ab, weil sie die Auffassung vertritt, dass die Bündelung dieser Zuständigkeit bei einer Stelle – nämlich der SGD – sinnvoller ist.

Abbildung 184: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 12)



25 Befragte (84%) rechnen damit, dass die Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen verbunden sein wird. Von diesen 25 Befragten äußern sich 22 dazu, welche Probleme sie konkret befürchten.

Auch hier wird wieder die enge inhaltliche Verwandtschaft dieser Aufgabenverlagerung mit der Verlagerung der Zuständigkeiten nach § 8 I, II LBodSchG deutlich. Am häufigsten (12 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird in diesem Zusammenhang wiederum auf mit der Aufgabenübernahme verbundene Kostenrisiken hingewiesen. In eine ähnliche Richtung gehen die Befürchtungen dreier weiterer Befragter, dass die Zahl der zu führenden Prozesse steigen wird, weil häufig Streitigkeiten über die Kostentragung entbrennen werden. Ebenfalls sehr häufig (elf Nennungen) wird fehlendes Personal bzw. das Fehlen von ausreichend qualifiziertem Fachpersonal als Problem benannt. In neun Fällen wird auf das nach Ansicht der Landkreise und kreisfreien Städte bestehende Vollzugsdefizit auf Landesebene hingewiesen, dessen Abarbeitung schwierig wenn nicht gar unmöglich sei. Von jeweils einem Befragten wird zudem auf mögliche technische Probleme beim Datenaustausch mit übergeordneten Behörden sowie darauf, dass die Aufgabenwahrnehmung mit öffentlichem Unmut und politischen Diskussionen verbunden ist, unter anderem weil

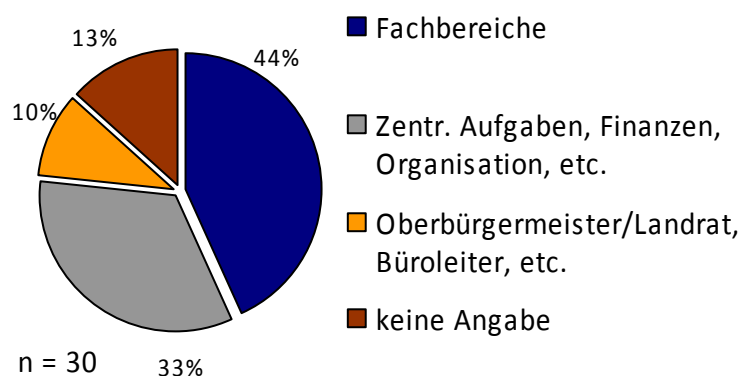
es auch nötig werden könnte enteignungsgleiche Eingriffe vorzunehmen, hingewiesen.

4.5.3.5 Auswertung Fragebogen 21

Zuständigkeit für die Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach § 13 I LWG und damit zusammenhängende Tätigkeiten (Anordnung von Verboten, Beschränkungen und Duldungs- und Handlungspflichten im Einzelfall innerhalb und außerhalb von Wasserschutzgebieten nach § 13 IV LWG; Erteilung von Befreiungen von Wasserschutzgebietsverordnung nach § 13 VI LWG; Erlass vorläufiger Anordnungen von Verboten, Beschränkungen, Duldungs- und Handlungspflichten vor Festsetzung eines Wasserschutzgebietes nach § 14 LWG); für die Festsetzung von Gewässerrandstreifen an Gewässern zweiter Ordnung nach § 15a LWG sowie für die Festsetzung von Heilquellenschutzgebieten nach § 18 LWG, Art. 33 KVR-GE (Änderung des Landeswassergesetzes):

Wie die anderen drei Fragebögen dieses Themengebiets wurde auch dieser Fragebogen von sieben kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

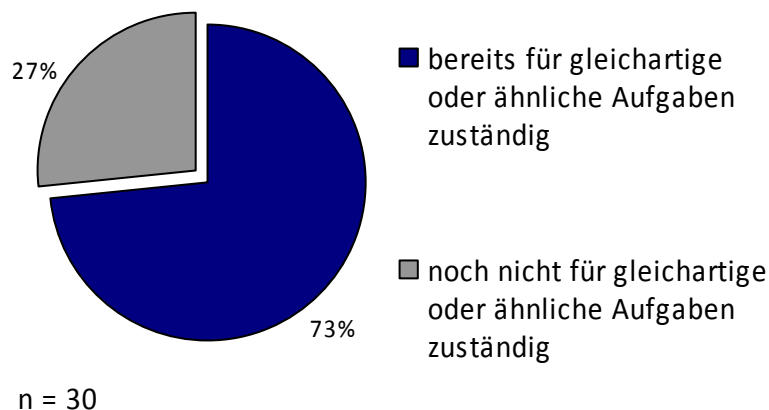
Abbildung 185: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 21)



Die Frage danach, welche Abteilung die Aufgabe zukünftig wahrnehmen soll, beantwortet einer der 30 Befragten nicht. Ein weiterer Befragter gibt an, dass diese Aufgabe voraussichtlich vom Ordnungsamt wahrgenommen werden wird. Die übrigen 28 Befragten gehen grundsätzlich davon aus, dass die Abteilung Bauen und Umwelt die Aufgabe übernehmen soll. Aufgrund der Organisationshoheit der befragten Behörden variiert allerdings die konkrete Bezeichnung der Abteilung, die die Aufgabe wahrnehmen wird. So wird beispielsweise

in neun Fällen explizit die untere Wasserschutzbehörde als zuständige Behörde angegeben. In allen Fällen wird aber davon ausgegangen, dass die Stelle, die sich mit Umweltschutz im weitesten Sinn befasst, die Aufgabe übernehmen wird.

Abbildung 186: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 21)



Nur acht der 30 Befragten verneinen die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Aufgabenzuständigkeiten. Die 22 Gebietskörperschaften, die eine solche Zuständigkeit bejahen, geben als ähnliche oder gleichartige Aufgabenzuständigkeiten allesamt die Zuständigkeit der unteren Wasserschutzbehörde an.

Abbildung 187: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 21)

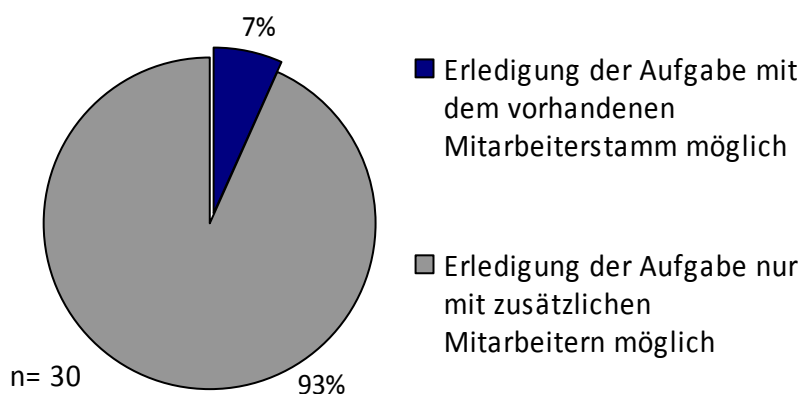
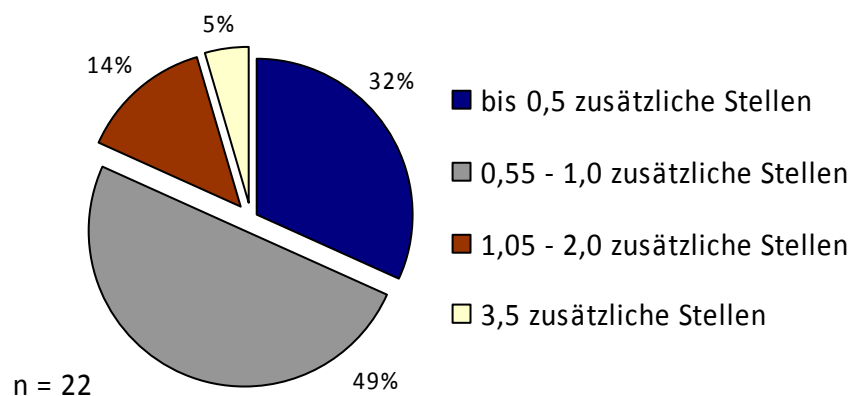


Abbildung 188: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 21 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beträgt der von den 22 Befragten angegebene Mehrbedarf in diesem Fall 21,85 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 1,0 Stellen/Körperschaft, die den Mehrbedarf konkret beziffert.

Abbildung 189: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 21)

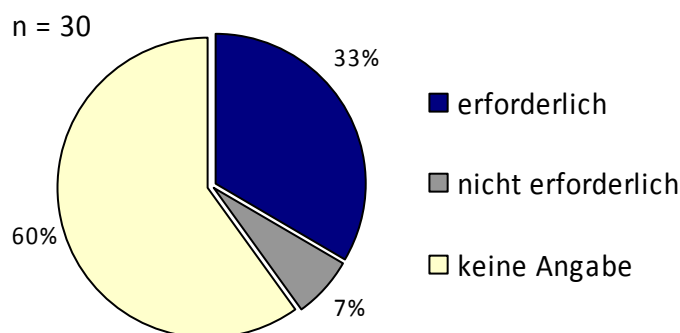


Abbildung 190: Eingruppierung der für die nach Fb 21 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

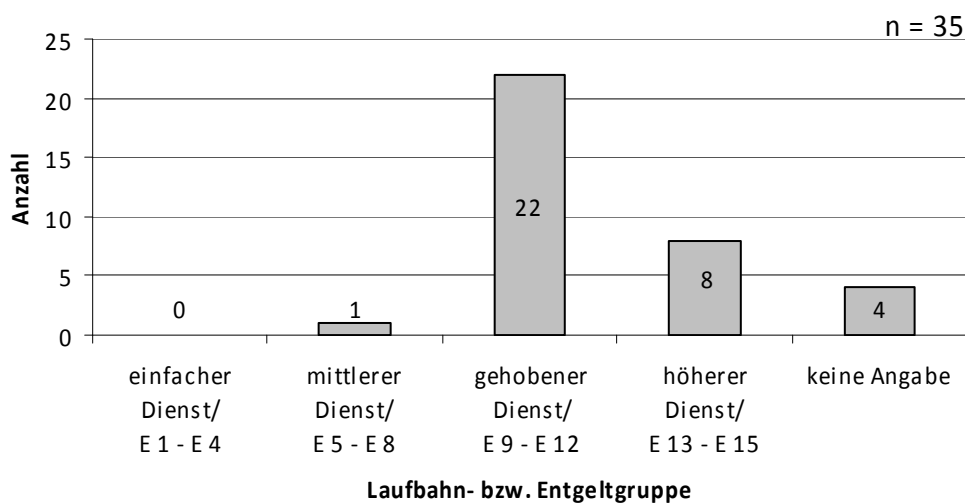
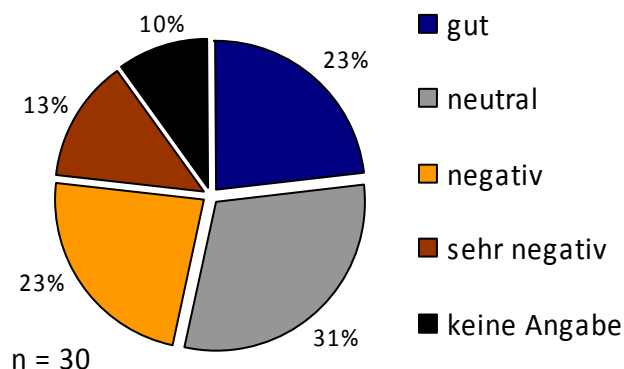


Abbildung 191: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 21



Einer Bewertung der Aufgabenverlagerung enthalten sich drei der 30 Befragten (10%). Von den 27 Befragten, die eine Bewertung vornehmen, geben neun keine Gründe an, warum die konkrete Bewertung gewählt wurde. Insofern bleiben 19 Gebietskörperschaften übrig, die Angaben zur Begründung der Bewertung machen.

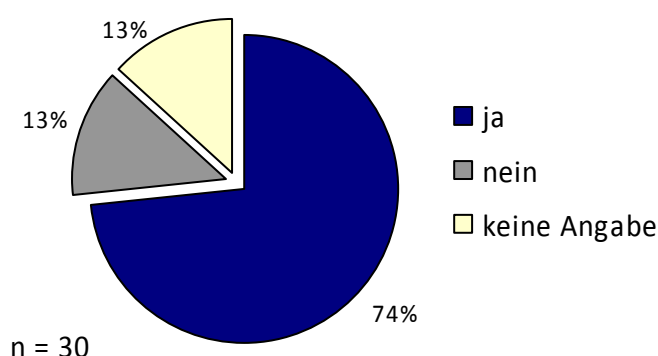
Am häufigsten (elf Nennungen) beziehen sich die Aussagen der Landkreise und kreisfreien Städte auf den Punkt „Aufgabenbündelung“. Nur vier dieser elf Körperschaften erkennen in diesem Zusammenhang positive Aspekte wie Effizienzgewinne wegen der sachlichen Nähe der Aufgabe zu bereits bestehenden Zuständigkeiten. Sieben Körperschaften stellen dagegen die Nachteile, die für sie mit der geplanten Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung verbunden sind, in den Vordergrund. Auch wenn hier einzelne Körperschaften lediglich darauf hinweisen, dass sich die bisherige Zuständigkeitsregelung bewährt hat, machen andere doch wesentlich konkretere Angaben: So sind drei Befragte der Auffassung, dass es zu einer Doppelbefassung verschiedener Behörden kommen wird, weil die fachliche Zuständigkeit nach ihrer Ansicht bei der SGD verbleibt. Ebenfalls drei Körperschaften weisen darauf hin, dass die Festsetzung kreis- oder stadtgebietsübergreifender Wasserschutzgebiete auf dieser Verwaltungsebene schwierig ist. Außerdem werde die einheitliche Rechtsanwendung durch die Aufgabenverlagerung gefährdet. Ebenfalls häufig (sechs Nennungen) zur Begründung der Bewertung herangezogen wird ein vermuteter hoher Kosten- und Personalaufwand. Vier Befragte weisen ein weiteres Mal auf das ihrer Ansicht nach bestehende Vollzugsdefizit auf Landesebene hin. Ein Befragter befürchtet zudem einen Interessenskonflikt zwischen der geplanten Aufgabenverlagerung und der Planungshoheit der Gebietskör-

perschaft. Ein weiterer Befragter stellte lediglich fest, dass die Aufgaben differenziert zu betrachten sind.

Positive Aspekte gewinnen drei Befragte der Aufgabenverlagerung unter den Aspekten des Kompetenzzuwachses (eine Nennung) und der mit der Verlagerung verbundenen größeren Orts- und Sachnähe (zwei Nennungen) ab.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass sich die Befragten teilweise der Argumentation der Stellungnahme des GStB bedienen, der sich ablehnend hinsichtlich dieser Aufgabenverlagerung äußert. Die eher positiven Äußerungen stimmen dagegen weitgehend mit der Stellungnahme des Städtetages überein, der diese Aufgabenverlagerung begrüßt.

Abbildung 192: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 21)



Knapp drei Viertel aller Befragten (74% oder 22) rechnen mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Von diesen 22 Befragten geben 21 an, mit welchen Problemen sie konkret rechnen. Hinzu kommt ein Befragter, der die vorangehende Frage nach Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung zwar unbeantwortet lässt, aber dennoch Angaben dazu macht, mit welchen Problemen im Rahmen des Aufgabenvollzugs zu rechnen ist.

Als häufigste Problemquelle (13 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) empfinden die Befragten das ihrer Ansicht nach bestehende Vollzugsdefizit auf Landesebene. Auch mögliche Interessenkollisionen (mit der gemeindlichen Planungshoheit, mit Landwirten, zwischen anordnender Stelle und wasserbewirtschaftender Stelle) werden häufig (fünf Nennungen) als mögliches Problem identifiziert. Fehlende personelle und finanzielle Mittel werden von vier Befragten als problematisch bezeichnet. Zwei Befragte weisen darauf hin, dass die Dezentralisierung einzelner wasserrechtlicher Zuständigkeiten nicht sinnvoll

ist, da insbesondere bei gebietsübergreifenden Gewässern mit Problemen zu rechnen ist. Ein Befragter befürchtet Probleme aufgrund fehlender Erfahrungen im technischen Bereich.

4.5.4 Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“

Das Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ umfasst insgesamt neun verschiedene Aufgabenverlagerungen. Betroffen sind hiervon alle Typen von Gebietskörperschaften (Landkreise (22%), kreisfreie Städte (6%), große kreisangehörige Städte (2%), verbandsfreie Gemeinden (7%) und Verbandsgemeinden (63%)). Insgesamt wurden zu diesem Themenkomplex 419 Fragebögen von den befragten Körperschaften ausgefüllt zurückgesendet.

Konkret setzt sich der Themenkomplex folgendermaßen zusammen:

Zuständigkeit für

- Ermessenseinbürgerungen nach § 8 StAG (Art. 1 KVR-GE, Fb 1),
- die Entgegennahme von Anträgen auf Zulassung einer Ausnahme von dem Verbot öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und von Aufzügen innerhalb des befriedeten Bannkreises für den Landtag von Rheinland-Pfalz (Art. 2 KVR-GE, Fb 2),
- die Durchführung der Aufgaben zuständigen Behörde nach dem Versammlungsgesetz (Art. 9 KVR-GE, Fb 3),
- die Anordnung von Prostitutionsverboten zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes durch Rechtsverordnung (Art. 10 KVR-GE, Fb 4),
- die Änderung von Familiennamen und Vornamen (Art. 26 KVR-GE, Fb 16),
- die Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit im Bereich des stehenden Gewerbes (§ 35 GewO) sowie für die Durchführung von Messen, Ausstellungen und Märkten mit Ausnahme der Wochenmärkte (Art. 30 KVR-GE, Fb 19),
- alle Aufgaben der unteren Jagdbehörde (Art. 39 KVR-GE, Fb 23),
- Teile des Vollzug des Sprengstoffrechts (Art. 40 KVR-GE, Fb 24).

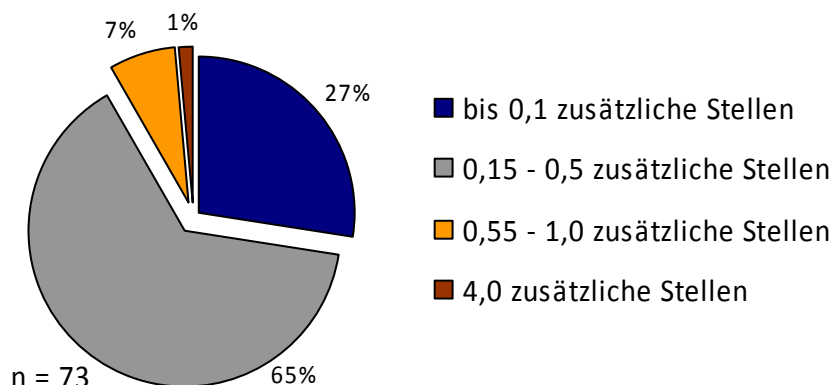
4.5.4.1 Auswertung Themengebiet insgesamt

Die Fragebögen dieses Themengebietes wurden am häufigsten (28%) von der zentralen Abteilung der Verwaltung (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.) ausgefüllt. Die Fachbereiche befassten sich mit 26% der Fragebögen, während (Ober-)Bürgermeister, Landräte oder Büroleitung am seltensten (22%) tätig wurden. Relativ hoch ist mit 24% auch die Anzahl der Fragebögen, die keine Angabe dazu enthält, von wem sie ausgefüllt wurden.

Die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten wird von den Befragten in diesem Themengebiet ganz überwiegend bejaht (86%). Nur 12% verneinen diese Frage und 2% machen keine Angaben hierzu. Die Befragten gehen bezüglich dieses Themenkomplexes auch mehrheitlich (53%) davon aus, die neue Aufgabe mit dem vorhandenen Mitarbeiterstamm erfüllen zu können. In 41% der Fälle (172) nehmen die Befragten an, zusätzliche Mitarbeiter für die Aufgabenwahrnehmung zu benötigen, während 6% der Befragten die Frage unbeantwortet lassen.

Von den 172 Befragten, die einen Stellenmehrbedarf geltend machen, geben 87 (51%) an, dass sie derzeit nicht in der Lage sind die Höhe des Mehrbedarfs abzuschätzen. 12 Befragte (7%) machen hierzu überhaupt keine Angaben, während 73 Befragte (42%) den von ihnen reklamierten Mehrbedarf konkret beziffern. Demnach ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 193: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“

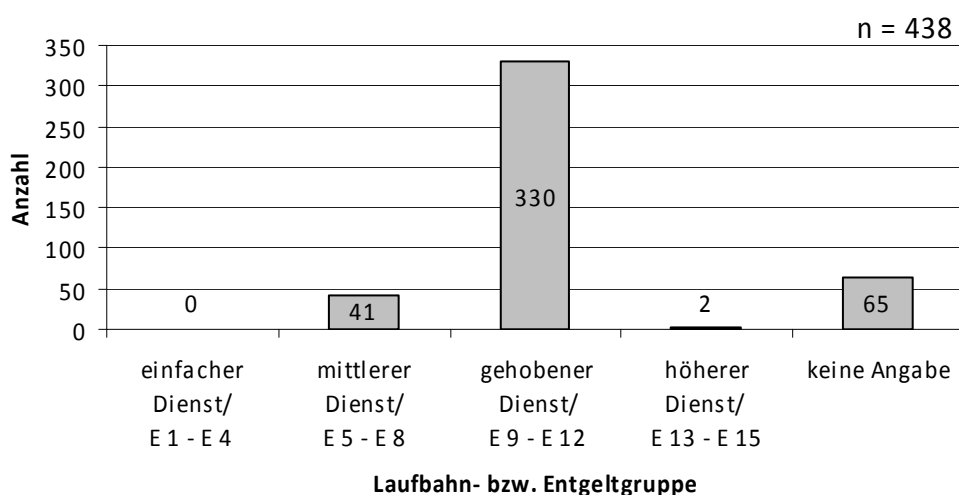


Mehr als vier Fünftel der Befragten (82% oder 67 Befragte) rechnen mit einem Stellenmehrbedarf von maximal 0,5 Stellen. Fünf Befragte (7%) beziffern den Mehrbedarf mit einer ganzen Stelle und nur eine befragte Körperschaft (1%)

gibt einen Mehrbedarf von 4,0 Stellen an. Dieser relativ hohe Mehrbedarf wird von einem Landkreis im Rahmen der geplanten Verlagerung sprengstoffrechtlicher Zuständigkeiten (Fb 24) geltend gemacht. Insgesamt beträgt der von den 73 Befragten in diesem Themengebiet geltend gemachte Mehrbedarf 27,2 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,4 Stellen/Fall, in dem Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden.

Die Frage danach, welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Mitarbeiter angehören werden, die die Aufgabe voraussichtlich erledigen werden, wird von den Befragten folgendermaßen beantwortet¹⁵⁹:

Abbildung 194: Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ zuständigen Mitarbeiter



Der größte Mehrbedarf wird von den Befragten demnach im Bereich des gehobenen Dienstes/der Entgeltgruppe E 9 – E 12 gesehen. Der Mehrbedarf im höheren Dienst/E 13 – 15 wird von einer Verbandsgemeinde im Rahmen der Übernahme gewerberechtlicher Zuständigkeiten (Fb 19) und von einem Landkreis im Rahmen der Verlagerung bestimmter versammlungsrechtlicher Zuständigkeiten (Fb 3) geltend gemacht.

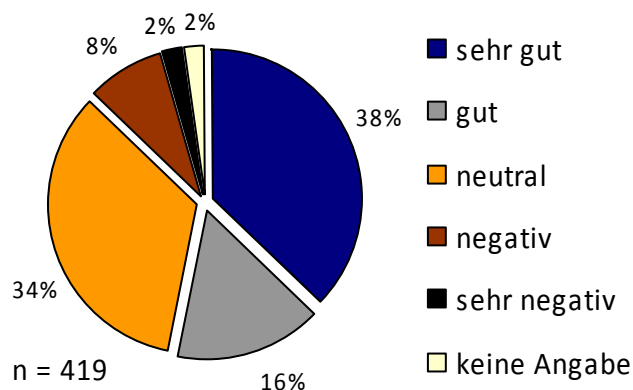
In knapp drei Viertel der Fälle (74%) gehen die Befragten davon aus, dass Qualifizierungsmaßnahmen der Mitarbeiter nötig sind, um diese auf die Übernahme der neuen Aufgabe vorzubereiten. In 12% der Fälle wird diese Erfor-

¹⁵⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter **4.1. Gesamtauswertung** (S.243 ff.).

derlichkeit verneint und in 14% der Fälle enthalten sich die Befragten einer Antwort auf diese Frage.¹⁶⁰

Die geplanten Aufgabenverlagerungen dieses Themenkomplexes werden von den Befragten mehrheitlich positiv bewertet:

Abbildung 195: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“



In lediglich 10% der Fälle bewerten die Befragten die geplante Zuständigkeitsübertragung als „negativ“ oder „sehr negativ“. Demgegenüber beurteilen mehr als die Hälfte der Befragten (54%) die Aufgabenverlagerung als „sehr gut“ oder „gut“. Addiert man diesen Wert mit der Zahl derjenigen, die der Aufgabenverlagerung neutral gegenüber stehen, ergibt sich ein Wert von 88%.

Insofern überrascht es etwas, wenn dennoch knapp ein Drittel der Befragten (31%) angeben, dass sie mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen. In 63% der Fälle gehen die Befragten davon aus, dass die Erfüllung der neuen Aufgabe unproblematisch möglich sein wird, während in 6% der Fälle eine Antwort auf diese Frage verweigert wird.

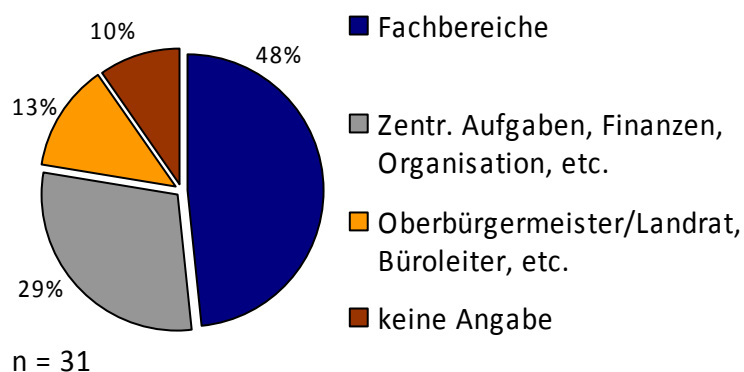
4.5.4.2 Auswertung Fragebogen 1

Zuständigkeit für Ermessenseinbürgerungen nach § 8 StAG, Art. 1 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeiten in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten):

Dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

¹⁶⁰ Vgl. hierzu Fn. 143.

Abbildung 196: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 1)



Die Befragten geben relativ einheitlich an, dass die Ordnungsabteilung (acht Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) bzw. das Referat für Ausländer-/Staatsangehörigkeitsrecht/Einbürgerungen/Personenstandswesen (22 Nennungen) die neue Aufgabe übernehmen wird. In zwei Fällen wird auch das Bürgerbüro als zukünftig zuständige Stelle benannt. Die Bezeichnung der Abteilung variiert an dieser Stelle. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei allen Befragten – bis auf einen, der ausschließlich das Bürgerbüro nennt – die Ordnungsabteilung zuständig sein wird und lediglich die konkrete Bezeichnung variiert.

Die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Aufgaben-zuständigkeiten bejahen alle 31 Befragten. Fast alle Befragten (29, Mehrfachnennungen möglich) geben in diesem Zusammenhang an, dass es sich bei der bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeit um die Zuständigkeit für Einbürgerungsverfahren handelt. Fünf Befragte nennen daneben ausdrücklich die Zuständigkeit für Staatsangehörigkeitsfeststellungen. Drei Befragte weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sie bereits jetzt im Rahmen von Ermessenseinbürgerungen vorbereitend tätig sind. Drei weitere Befragte geben ganz allgemein staatsangehörigkeitsrechtliche Angelegenheiten als bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit an.

Diese Beurteilung entspricht der Stellungnahme des Städtetags Rheinland-Pfalz.

Abbildung 197: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 1)

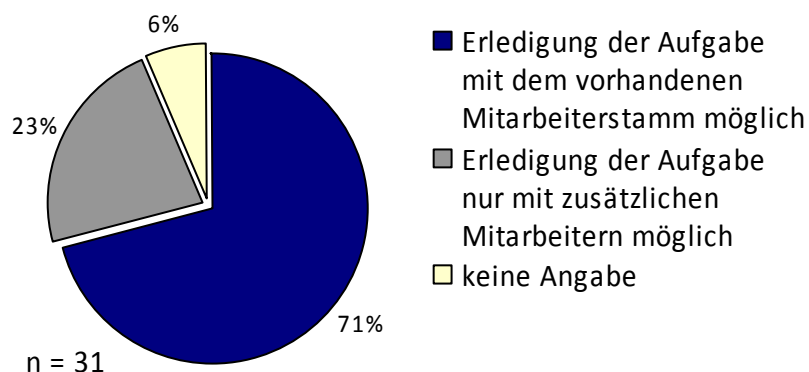
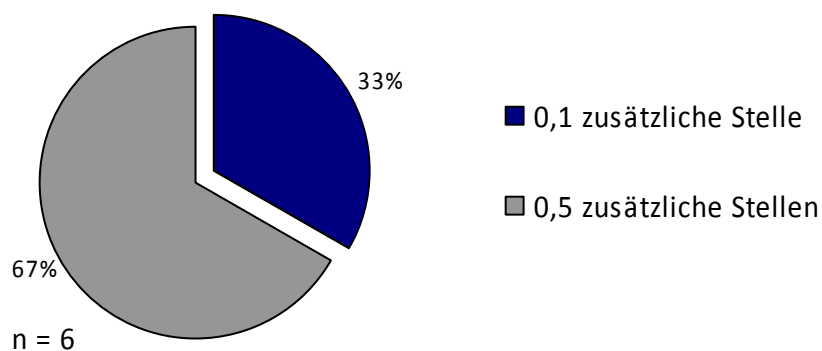


Abbildung 198: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 1 zu verlagernden Aufgabe



Die sechs Befragten machen insgesamt einen Stellenmehrbedarf von 1,95 Stellen für diese Aufgabenverlagerung geltend. Dies entspricht einem durchschnittlichen Mehrbedarf von 0,3 Stellen/Körperschaft, die Angaben zu der Frage macht, wie hoch der Mehrbedarf konkret ist.

Abbildung 199: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 1)

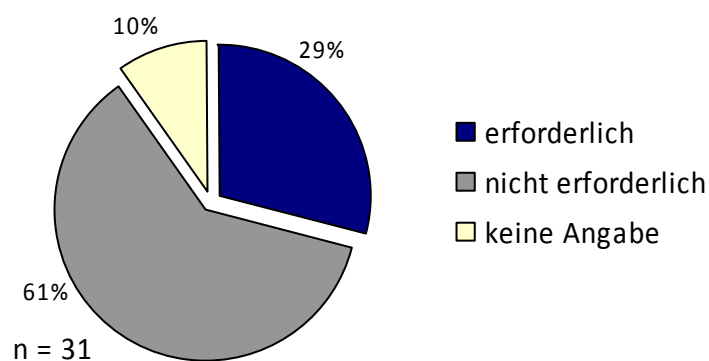


Abbildung 200: Eingruppierung der für die nach Fb 1 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

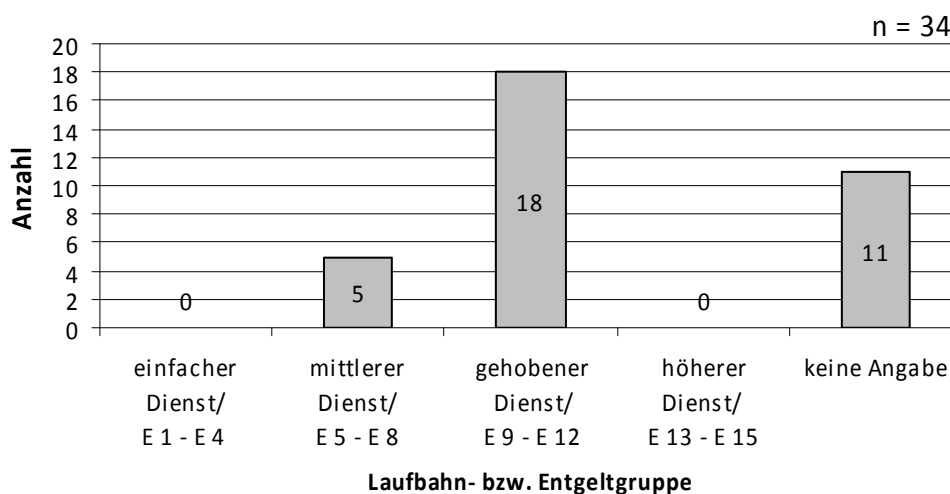
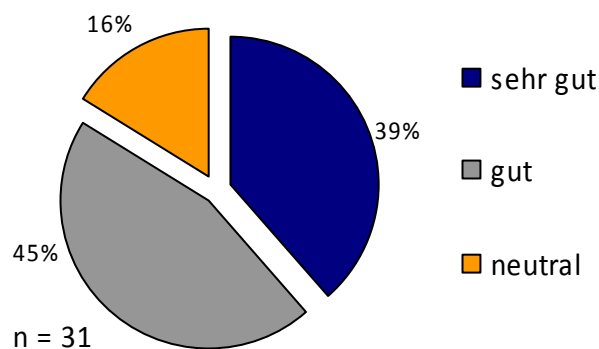


Abbildung 201: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 1

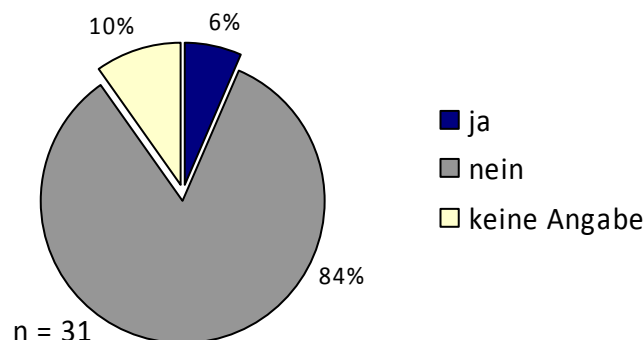


Diese grundsätzlich positive Bewertung der Aufgabenverlagerung entspricht der Stellungnahme des Städtetages Rheinland-Pfalz.

Obwohl alle Befragten die geplante Aufgabenverlagerung bewerten, machen vier keine Angaben dazu warum sie die konkrete Bewertung gewählt haben. Mithin begründen insgesamt 27 Befragte ihre Bewertung der Aufgabenverlagerung. 24 dieser 27 Befragten (Mehrfachnennungen möglich) beziehen sich in diesem Zusammenhang darauf, dass die geplante Zuständigkeitsverlagerung zu einer Aufgabenbündelung führt, da sie bereits jetzt für Anspruchseinbürgerungen zuständig sind und auch im Rahmen von Ermessenseinbürgerungen bereits vorbereitend tätig werden. Fünf Befragte weisen darüber hinaus darauf hin, dass die Aufgabenverlagerung Bearbeitungszeiten verkürzen und den Arbeitsaufwand verringern wird. Drei Befragte bewerten das Vorhaben unter dem Aspekt der gesteigerten Bürgerfreundlichkeit positiv. Je ein Befragter verweist

auf den Verantwortungszuwachs für seine Verwaltung sowie auf die mit der Aufgabenübernahme verbundenen Mehreinnahmen.

Abbildung 202: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 1)



Lediglich zwei der 31 Befragten (6%) rechnen mit Problemen bei der zukünftigen Wahrnehmung der Aufgabe. Beide machen auch Angaben dazu, um welche Probleme es sich dabei handelt. Beide Befragte sehen dann Probleme, wenn die Einbürgerung, die nur bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Einbürgerung erfolgen kann, abgelehnt wird. Ein dritter Befragter, der die Frage nach eventuellen Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung verneint, gibt dennoch an, dass die Verlagerung auf Landkreise und kreisfreie Städte zu einer unterschiedlichen Handhabung der Thematik führen könnte, da es sich vorliegend um eine Ermessensentscheidung handelt.

4.5.4.3 Auswertung Fragebogen 2

Zuständigkeit für die Entgegennahme von Anträgen auf Zulassung einer Ausnahme von dem Verbot öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und von Aufzügen innerhalb des befriedeten Bannkreises für den Landtag von Rheinland-Pfalz, Art. 2 KVR-GE (Änderung des Bannmeilengesetzes):

Die gerade genannte Zuständigkeit soll vom Polizeipräsidium Mainz auf die kreisfreie Stadt Mainz verlagert werden, so dass in diesem Fall folglich auch ausschließlich die Stadt Mainz befragt wurde. Den entsprechenden Fragebogen hat in der Stadt Mainz das Rechts- und Ordnungsamt ausgefüllt. Dieses Amt wird auch künftig für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe zuständig sein. Die Stadt Mainz gibt an, dass sie bereits jetzt mit der Durchführung des Versammlungsrechts betraut ist und damit eine ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit bereits besteht. Weiterhin wird angegeben, dass die Aufgabe mit

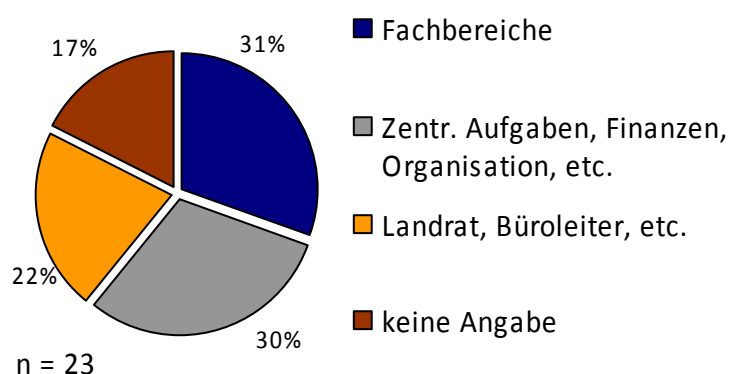
den derzeit vorhandenen Mitarbeitern erledigt werden kann. Konkret wird voraussichtlich ein Mitarbeiter des mittleren Dienstes hierfür eingesetzt werden. Die Notwendigkeit der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen besteht nach Angaben der Stadt Mainz nicht. Dennoch bewertet die Stadt Mainz die geplante Aufgabenverlagerung negativ. Zur Begründung gibt sie an, dass vielmehr darüber nachgedacht werden sollte, die Aufgabe „Versammlungswesen“ in vollem Umfang der Polizei zu übertragen. Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe befürchtet die Stadt allerdings nicht.

4.5.4.4 Auswertung Fragebogen 3

Zuständigkeit für die Durchführung der Aufgaben zuständigen Behörde nach dem Versammlungsgesetz, Art. 9 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeiten der allgemeinen Ordnungsbehörden):

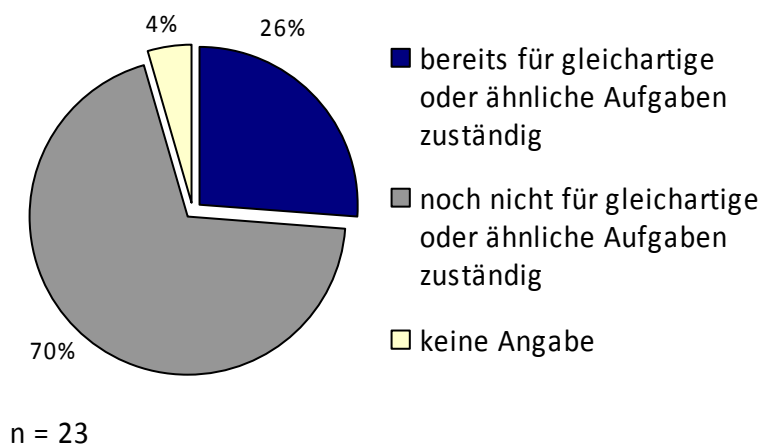
Dieser Fragebogen wurde von 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 203: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 3)



Alle 23 Befragten geben an, den Fachbereich Ordnung mit der Wahrnehmung der neuen Aufgabe betrauen zu wollen.

Abbildung 204: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 3)



Nur ein gutes Viertel der Befragten (26% bzw. sechs) gibt an, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Diese sechs nennen viermal die Aufsicht über örtliche Ordnungsbehörden als artverwandte Zuständigkeit und zweimal führen sie versammlungsrechtliche Zuständigkeiten an.

Abbildung 205: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 3)

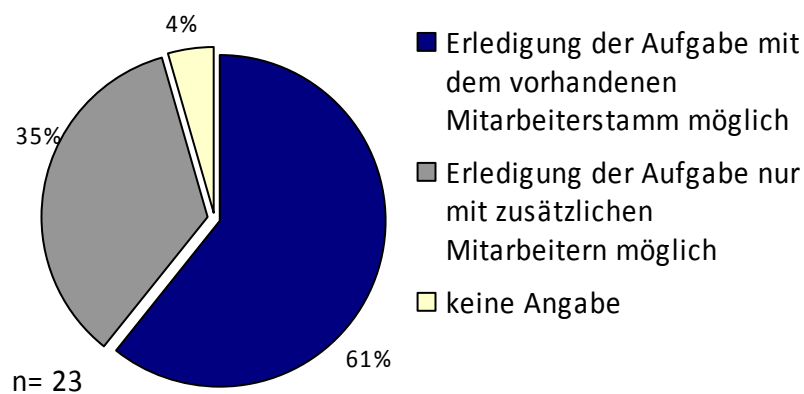
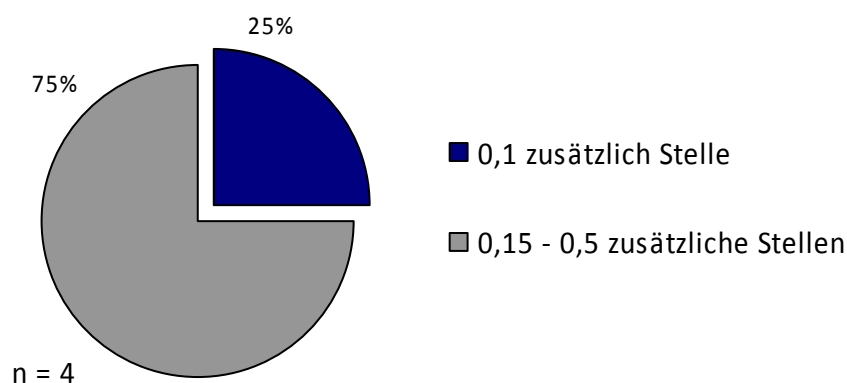


Abbildung 206: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 3 zu verlagernden Aufgabe



Diese vier Befragten machen in diesem Fall einen Mehrbedarf von insgesamt einer Stelle geltend; dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,25 Stellen/Körperschaft, die die Frage nach der konkreten Höhe des Mehrbedarfs beantwortet.

Abbildung 207: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 3)

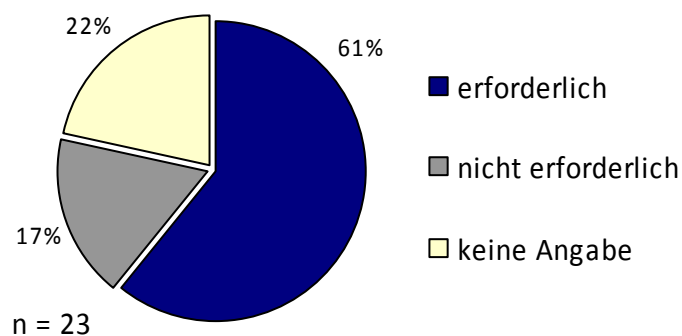


Abbildung 208: Eingruppierung der für die nach Fb 3 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

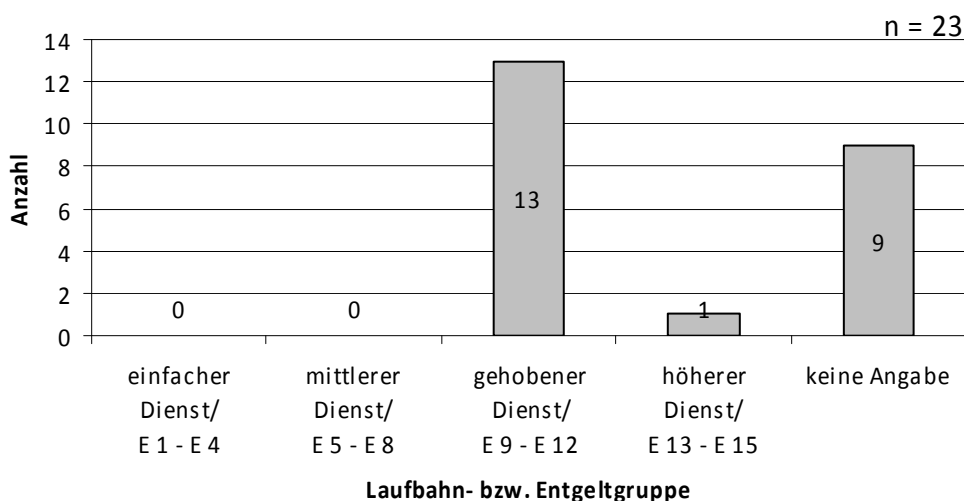
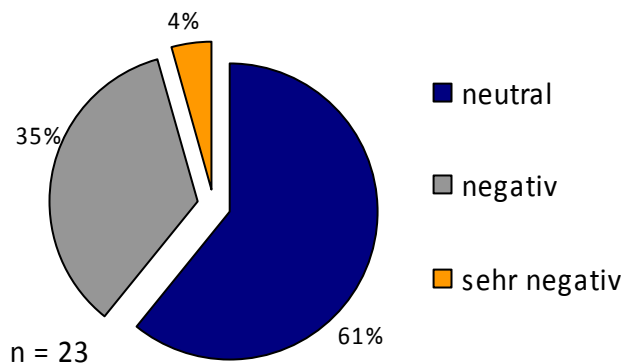
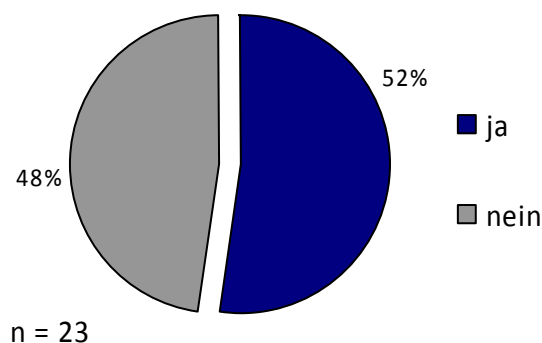


Abbildung 209: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 3



Obwohl alle Befragten eine Bewertung der Aufgabenverlagerung vornehmen, weigern sich drei eine Begründung hierzu abzugeben. Die übrigen 20 Befragten weisen hauptsächlich (15 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) auf die fehlende Ortskenntnis der Kreisverwaltungen hin. Ein weiterer befragter Landkreis weist zudem darauf hin, dass mit der Aufgabenverlagerung die Bürgernähe verloren geht und die Aufgabenerledigung verkompliziert wird. Diese Äußerungen entsprechen weitgehend der Stellungnahme des GStB, der sich gegen eine Verlagerung dieser Aufgabe auf die Landkreise ausspricht. Als positiven Aspekt der geplanten Zuständigkeitsübertragung benennen dagegen fünf Befragte die Tatsache, dass die Kreisverwaltungen im Gegensatz zu den Verwaltungen der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden über ausreichenden juristischen Sachverstand verfügen. Ebenfalls eher positiv gewertet wird die Seltenheit von Demonstrationen, da sich deshalb der Mehraufwand für die Landkreise in engen Grenzen hält. Ergänzend weist ein Befragter in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es durch die Verlagerung der Aufgabe möglich wird, notwendiges Fachwissen an wenigen Stellen zu konzentrieren und darüber hinaus eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung gewährleistet wird.

Abbildung 210: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 3)



Alle 12 Befragten, die mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen, konkretisieren ihre diesbezüglichen Befürchtungen. So weisen neun Befragte (Mehrfachnennungen möglich) darauf hin, dass die fehlende Ortskenntnis der Kreisverwaltung problematisch werden könnte. Sechs Befragte geben zu bedenken, dass die Einbindung der örtlichen Behörden (Verwaltung, Polizei, Feuerwehr) weiterhin notwendig bleibt, so dass insofern mit erhöhtem Verwaltungsaufwand zu rechnen ist. In diese Richtung geht wohl auch die Anmerkung eines Befragten, der die Verlagerung der Aufgabe als „verzugsträchtiger“ beschreibt. Ein Befragter weist in diesem Zusammenhang dar-

über hinaus auf die Problematik gemischter Zuständigkeiten hin. Als weiteres Stichwort wird an dieser Stelle die Kreistagszusammensetzung genannt.

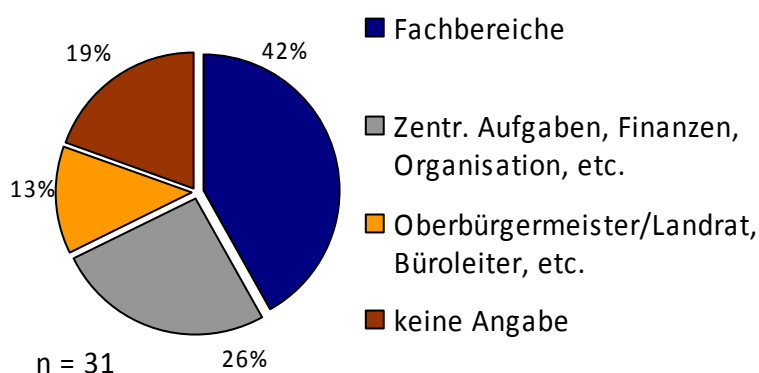
Die gerade dargestellten Probleme entsprechen ebenfalls weitgehend der Stellungnahme des GStB, der sich gegen eine Verlagerung dieser Aufgabe auf die Kreisebene ausspricht.

4.5.4.5 Auswertung Fragebogen 4

Zuständigkeit für die Anordnung von Prostitutionsverboten zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes durch Rechtsverordnung, Art. 10 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach Art. 297 EGStGB):

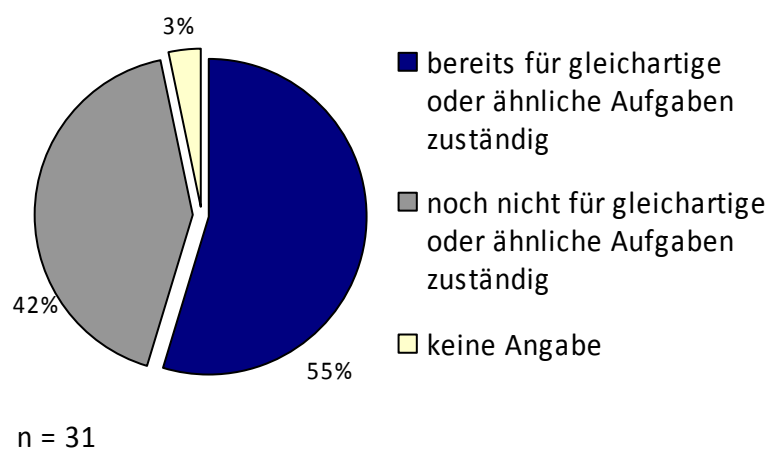
Dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 211: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 4)



Als für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe zuständige Stelle benennen alle 31 Befragten den Fachbereich Ordnung.

Abbildung 212: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 4)

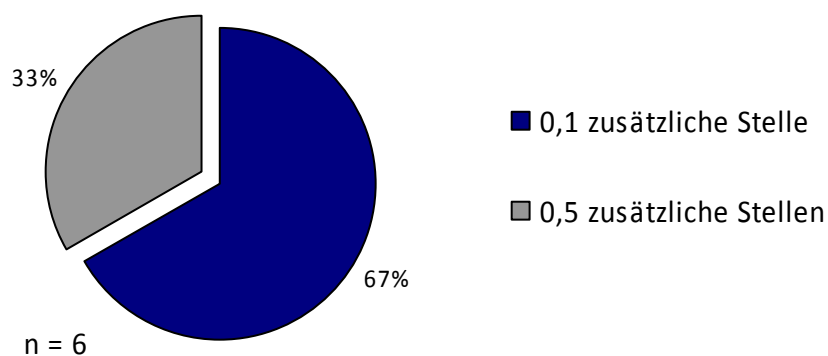


Eine knappe Mehrheit von 17 Befragten (55%) geht davon aus, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Von diesen 17 Befragten äußern sich 15 dazu, um welche Zuständigkeiten es sich handelt. Am häufigsten (acht Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird in diesem Zusammenhang die Zuständigkeit für die Überwachung der Sperrbezirke/Prostitutionsverbote angegeben. Jeweils drei Befragte nennen gewerberechtliche Zuständigkeiten bzw. allgemeine ordnungsrechtliche Zuständigkeiten. Zwei Befragte verweisen auf Zuständigkeiten im Rahmen der Fachaufsicht.

Abbildung 213: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 4)



Abbildung 214: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 4 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt machen die sechs Befragten für diese Aufgabenverlagerung einen Mehrbedarf von 1,1 Stellen geltend, was einem Mehrbedarf von 0,2 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht, entspricht.

Abbildung 215: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 4)

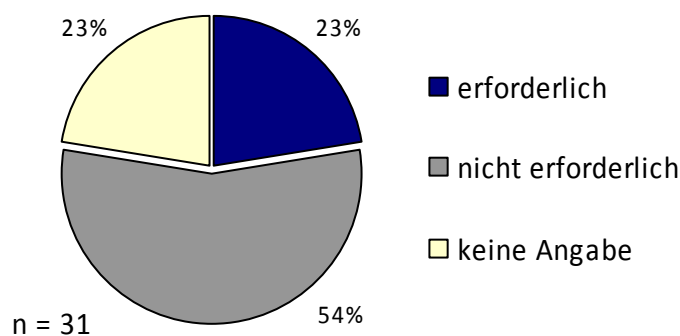


Abbildung 216: Eingruppierung der für die nach Fb 4 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

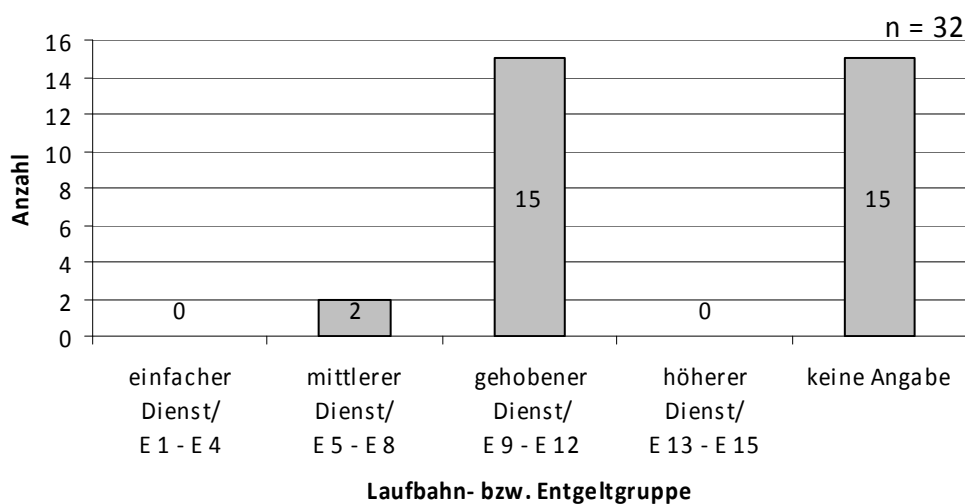
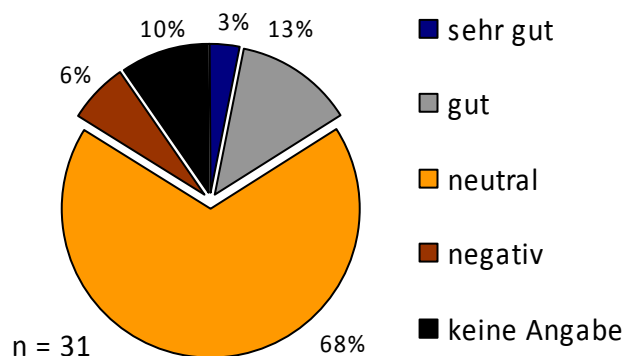
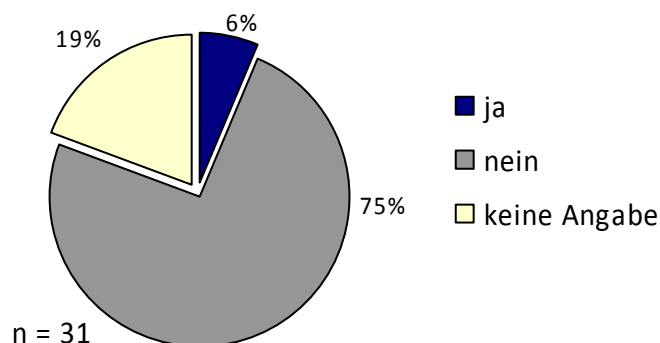


Abbildung 217: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 4



Neben den drei Befragten (10%), die keine Bewertung der Aufgabenverlagerung abgeben, verweigern weitere 14 Befragte eine Begründung ihrer Bewertung. Insofern bleiben 14 Befragte übrig, die Angaben zur Begründung der Bewertung der Aufgabenverlagerung machen.

Die meisten Anmerkungen lassen sich unter den Stichworten „Relevanz und Häufigkeit der Aufgabe“ sowie „Orts- und Sachnähe“ (jeweils fünf Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) zusammenfassen. Zu dem Stichpunkt „Relevanz und Häufigkeit der Aufgabe“ wird dann weiter ausgeführt, dass diese Aufgabe derzeit ohne jegliche Relevanz ist (beispielsweise weil das komplette Gebiet der befragten Körperschaft als Sperrbezirk ausgewiesen ist). Zwei Befragte ziehen hieraus noch weiter gehend den Schluss, dass die Verlagerung der Aufgabe angesichts der geringen Fallzahlen nicht sinnvoll ist: Derzeit sei landesweit hierfür ein Stellenanteil von 0,1 vorgesehen, der nun auf 36 Gebietskörperschaften verteilt werden solle. Hinsichtlich der Orts- und Sachnähe nehmen die fünf Befragten, die sich hierzu äußern, durchweg an, dass sie durch die Aufgabenverlagerung vergrößert wird. Einem Befragten geht die Aufgabenverlagerung allerdings nicht weit genug. Er vertritt die Ansicht, dass die Aufgabe unter dem Gesichtspunkt der Orts- und Sachnähe sogar auf die Verwaltungen der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden verlagert werden sollte. Drei Befragte führen weiterhin an, dass sie bereits jetzt in das Verfahren involviert sind. Zwei Befragte merken dagegen kritisch an, dass mit der Aufgabenverlagerung die einheitliche Rechtsanwendung im Land gefährdet werden könnte. Eine befragte Körperschaft begrüßt grundsätzlich den mit der Zuständigkeitsübertragung verbundenen Kompetenzzuwachs, äußert aber auch Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit.

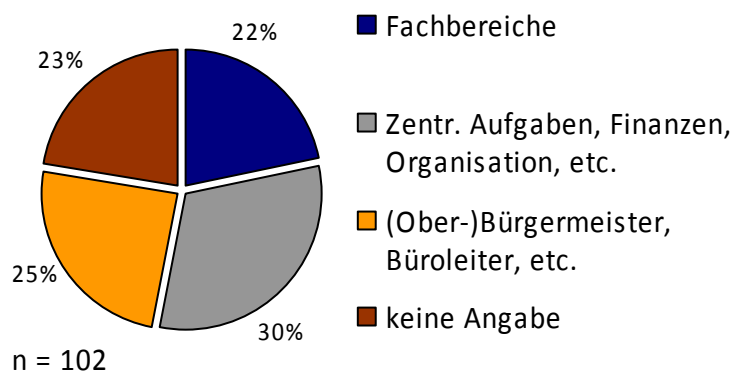
Abbildung 218: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 4)

Lediglich zwei der Befragten (6%) rechnen mit Problemen beim Vollzug der neuen Aufgabe. Die Angaben dazu, um welche Probleme es sich handeln könnte, bleiben aber eher allgemein. So gibt ein Befragter an, er rechne mit Problemen im Rahmen des Aufgabenvollzugs, z. B. mit Widersprüchen, etc. Der andere Befragte verweist darauf, dass die Begründung eines Prostitutionsverbotes Probleme mit sich bringen kann.

4.5.4.6 Auswertung Fragebogen 16

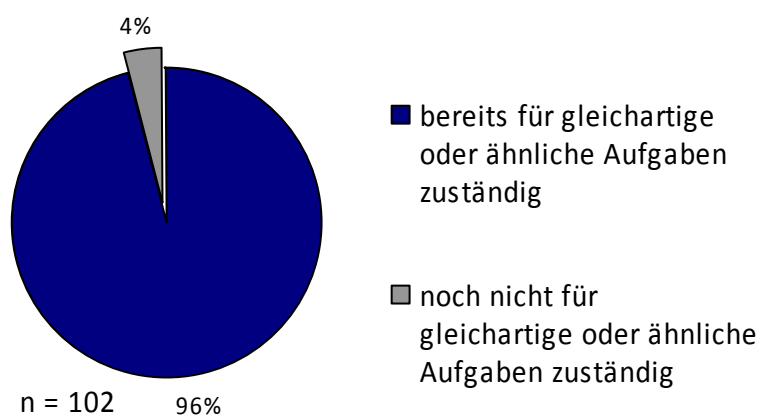
Zuständigkeit für die Änderung von Familiennamen und Vornamen, Art. 26 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach dem Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen):

Dieser Fragebogen wurde von 88 Verbandsgemeinden, neun verbandsfreien Gemeinden und fünf großen kreisangehörigen Städten beantwortet.

Abbildung 219: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 16)

Auf die Frage, welche Stelle die zu verlagernde Aufgabe zukünftig voraussichtlich wahrnehmen wird, geben die Befragten ganz überwiegend das Personenstandswesen an (88 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich). In 63 Fällen werden Bürgerservice oder Bürgerdienste als künftige Verortung der Aufgabe genannt. In acht Fällen sollen Ordnungs- und Sozialabteilung die Aufgabenzuständigkeit übernehmen. Eine Verbandsgemeinde gibt an, die Zentralabteilung mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrauen zu wollen, während in einem Fall hierzu keine Angabe gemacht wird.

Abbildung 220: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 16)



Von den 102 Befragten bejahen 98 die Frage nach einer bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeit. Auf die Frage, um welche Zuständigkeiten es sich hier konkret handelt, wird in 92 Fällen (Mehrfachnennungen möglich) das Personenstandswesen genannt. In zehn Fällen wird insoweit eine spezifischere Angabe gemacht, als ausdrücklich namensrechtliche Zuständigkeiten als bereits bestehende Zuständigkeit benannt werden.

Abbildung 221: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 16)

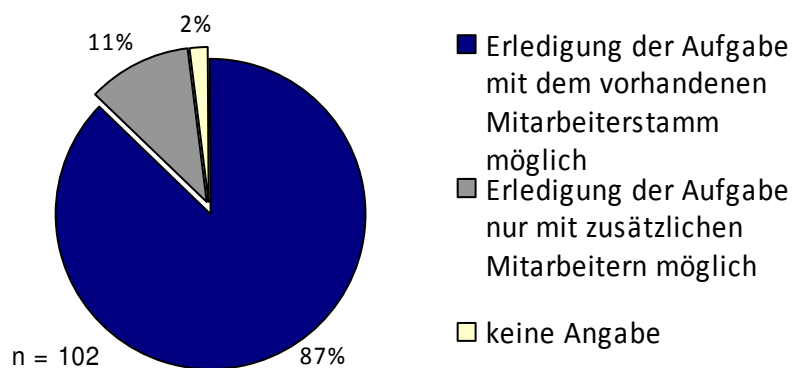
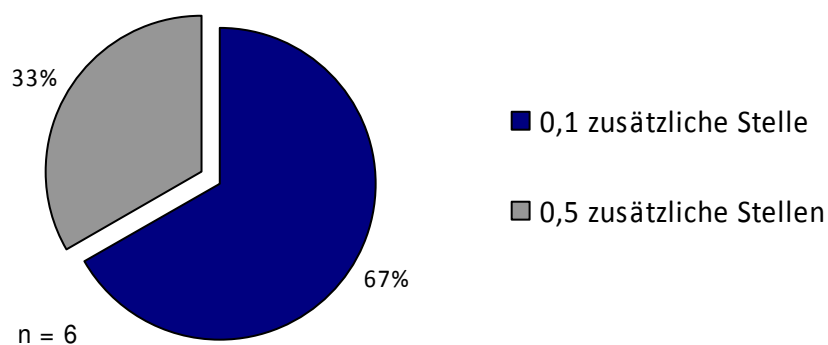


Abbildung 222: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 16 zu verlagernden Aufgabe

Von diesen sechs Befragten wird insgesamt ein Mehrbedarf von 1,4 Stellen geltend gemacht. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,2 Stellen/Körperschaft, die die Frage nach der konkreten Höhe des Mehrbedarfs beantwortet.

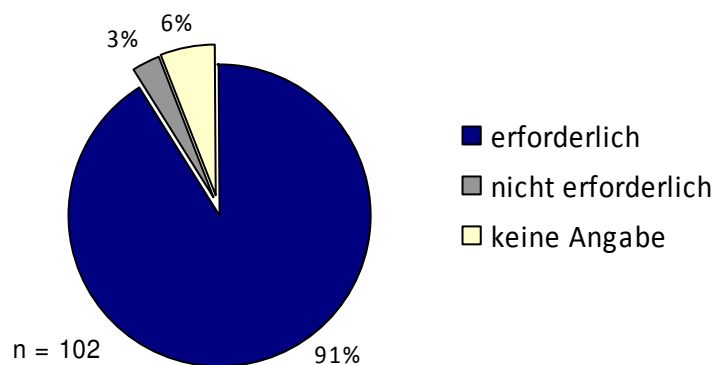
Abbildung 223: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 16)

Abbildung 82: Eingruppierung der für die nach Fb 16 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

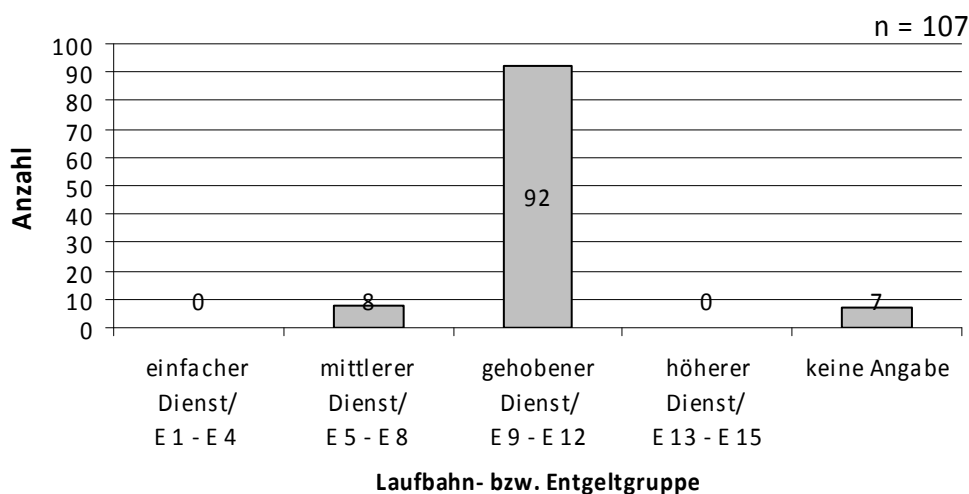
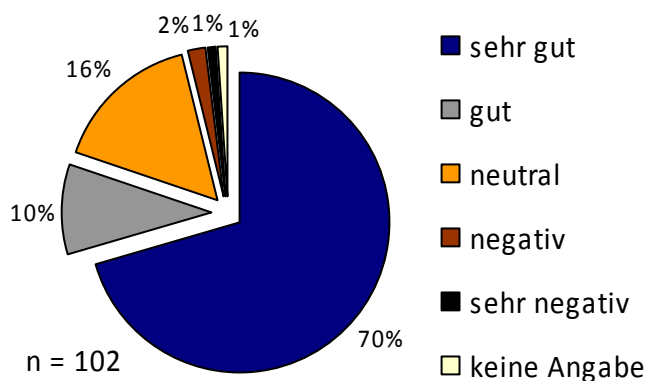


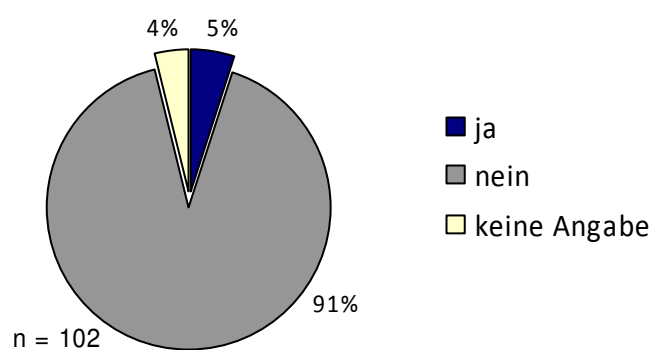
Abbildung 83: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 16



Die Antwort auf die Frage nach der Begründung der konkreten Bewertung der Aufgabenverlagerung (Mehrfachnennungen möglich) lassen neben dem Befragten, der überhaupt keine Angaben zur Bewertung der Aufgabenverlagerung macht, neun weitere Befragte offen. Von den 92 Befragten, die eine Begründung abgeben, vermerken 83 positiv, dass durch die Verlagerung eine orts- und bürgernähere Aufgabenerledigung möglich ist. In vier Fällen wird darauf hingewiesen, dass sich die Aufgabe gut in das bereits bestehende Aufgabenportfolio integrieren lässt; diese Aufgabenkonzentration habe sowohl für die Verwaltung als auch für den betroffenen Bürger positive Effekte. Unter dem Stichpunkt des zu erwartenden (Mehr-)Aufwandes wird in drei Fällen angemerkt, dass die neue Aufgabe vermutlich keine allzu großen Auswirkungen zeitigen wird, da nur mit geringen Fallzahlen gerechnet wird, so dass die Miterledigung unproblematisch ist. In vier Fällen wird dies allerdings gänzlich an-

ders gesehen. Hier wird eine Mehrbelastung der Beschäftigten erwartet, die aufgrund der bereits bestehenden hohen Arbeitsbelastung nicht mehr akzeptabel ist. Es wird darauf hingewiesen, dass im Falle der tatsächlichen Verlagerung der Aufgabe zusätzliches Personal benötigt wird bzw. kostenintensive Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen abgehalten werden müssen. In zwei Fällen wird die geplante Aufgabenverlagerung eher negativ gesehen, weil sie nach Ansicht der Befragten voraussichtlich keinerlei Auswirkungen auf die Bürger haben wird. Ebenfalls in zwei Fällen wird kritisch angemerkt, dass es sich bei dem zur Verlagerung vorgesehenen Aufgabengebiet um eine Spezialmaterie mit nur wenigen Fällen pro Jahr handelt. Insofern sei es ineffizient, dass das erforderliche Fachwissen in den einzelnen Verbandsgemeinden vorgehalten und vor allem auch auf dem neusten Stand gehalten werden müsse.

Abbildung 224: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 16)



Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung sehen lediglich 5% der Befragten – oder in absoluten Zahlen: fünf Befragte. Von diesen fünf Befragten weisen zwei darauf hin, dass es sich um ein Spezialgebiet handelt und Fehler bei der Anwendung der Rechtsgrundlagen befürchtet werden. In eine ähnliche Richtung geht die Befürchtung, dass mit einer größeren Zahl von Widerspruchs- und Klageverfahren zu rechnen ist. Zwei Befragte äußern eher allgemeine Befürchtungen, wie z. B. dass in der Übergangszeit mit längeren Bearbeitungszeiten zu rechnen ist, dass zusätzliches Personal benötigt wird und dass in diesem Fall nicht genügend Räume vorhanden sind.

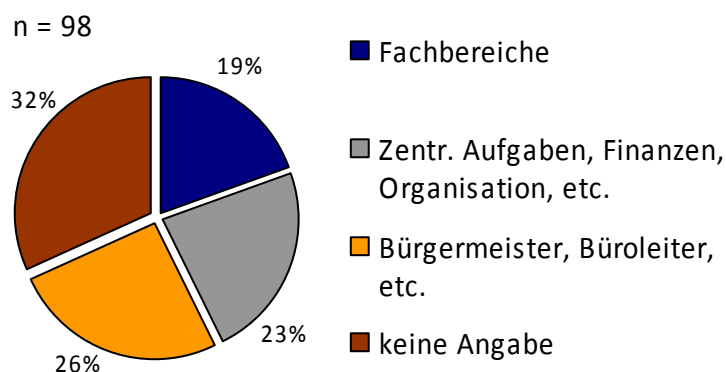
4.5.4.7 Auswertung Fragebogen 19

Zuständigkeit für die Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit im Bereich des stehenden Gewerbes (§ 35 GewO) sowie für die Durchführung von Messen, Ausstellungen und Märkten mit Ausnahme der Wochenmärkte, Art.

30 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Gewerbebereich):

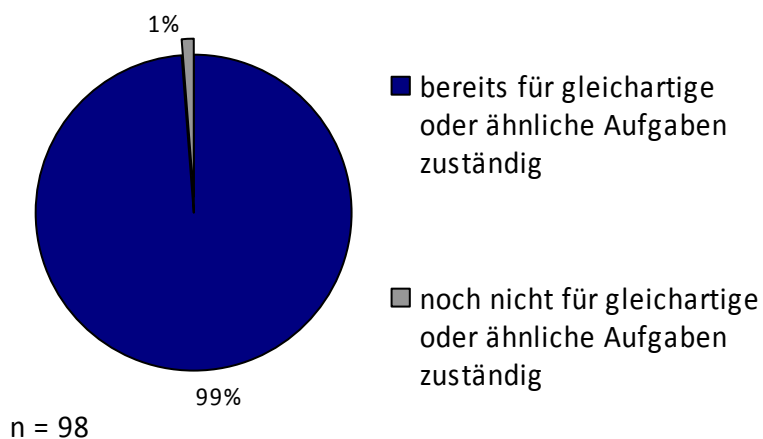
Dieser Fragebogen wurde von 88 Verbandsgemeinden und 10 verbandsfreien Gemeinden beantwortet.

Abbildung 225: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 19)



Die Befragten geben 82-mal (Mehrfachnennungen möglich) an, dass die neue Aufgabe voraussichtlich in der Ordnungsabteilung angesiedelt werden wird. 63 Befragte nennen in diesem Zusammenhang auch die Abteilung Bürgerdienste. Eher vereinzelt erwägen die Befragten das Gewerbeamt (elf Nennungen), die Abteilung Soziales (sieben Nennungen) oder sonstige Stellen (zwei Nennungen: das für Schulen zuständige Referat bzw. Fachbereich 2, wobei nicht ermittelt werden konnte, welches Aufgabengebiet dieser Fachbereich betreut) mit der Aufgabenwahrnehmung zu betrauen.

Abbildung 226: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 19)



Lediglich eine befragte Körperschaft (1%) verneint die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichgelagerten Zuständigkeiten. Von den 97 Befragten, die eine solche Zuständigkeit bejahen, machen 96 Angaben dazu, um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Am häufigsten (89 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) werden gewerberechtliche Zuständigkeiten angegeben. 18-mal wird das Gaststättenrecht genannt, in neun Fällen wird auf handwerksrechtliche Zuständigkeiten verwiesen. Zwei Befragte geben ganz allgemein ordnungsbehördliche Zuständigkeiten an, während jeweils ein Befragter Zuständigkeiten für Bußgelder bzw. die Bürgerdienste in diesem Zusammenhang nennt.

Abbildung 227: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 19)

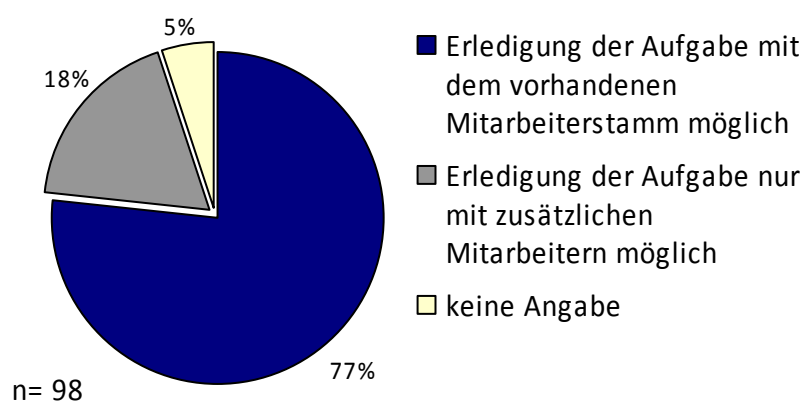
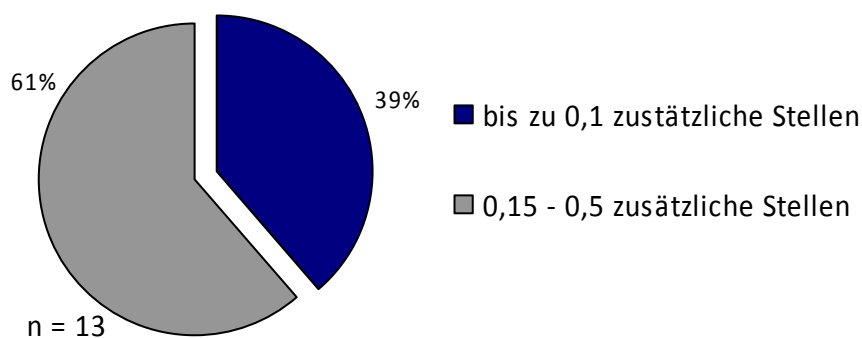


Abbildung 228: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 19 zu verlagernden Aufgabe



In diesem Fall wird von den 13 Befragten ein Mehrbedarf in einer Höhe von insgesamt 2,9 Stellen geltend gemacht. Dies entspricht wiederum einem Mehrbedarf von 0,2 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 229: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 19)

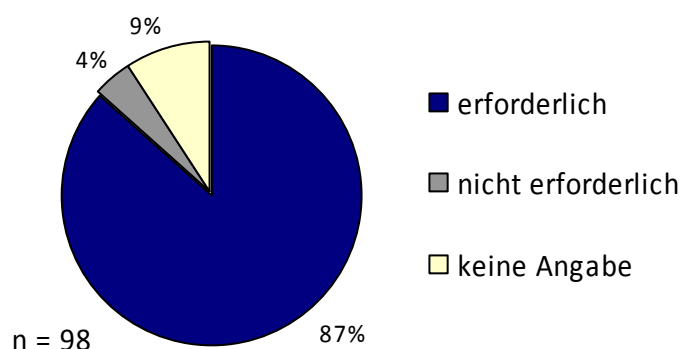


Abbildung 230: Eingruppierung der für die nach Fb 19 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

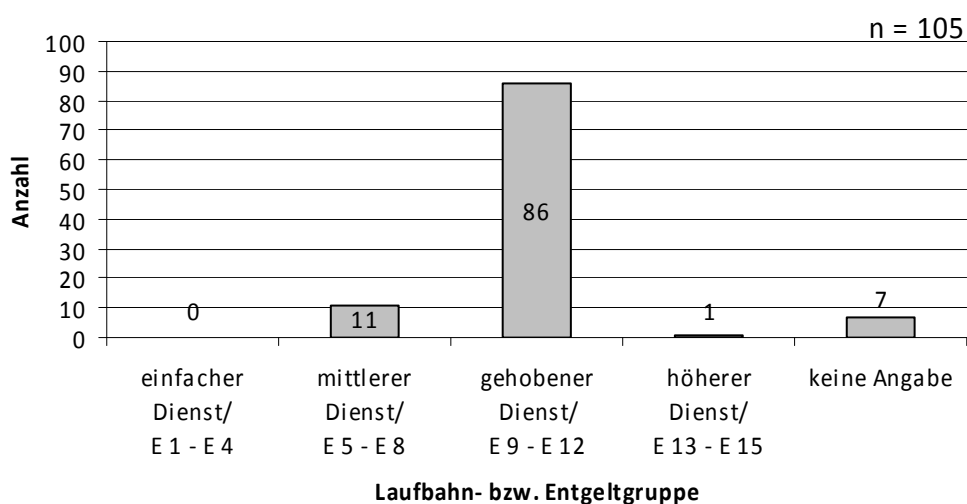
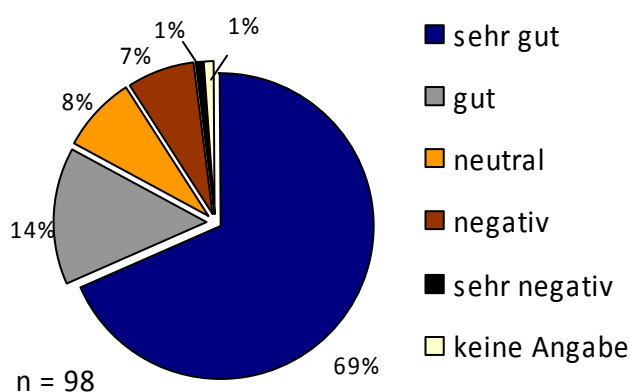


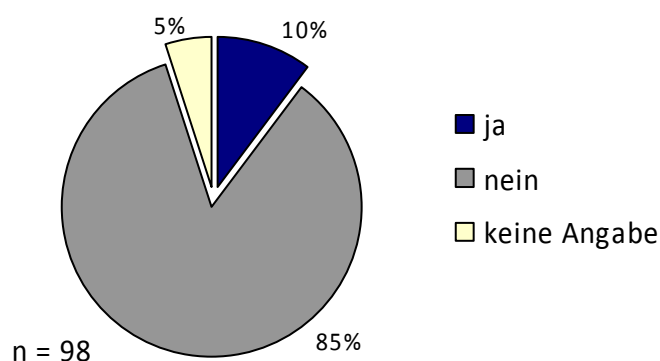
Abbildung 231: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 19



Lediglich ein Befragter nimmt keine Bewertung der Aufgabenverlagerung vor. Zwei weitere Befragter bewerten die Aufgabenverlagerung zwar, machen aber keine Angaben zur Begründung dieser Bewertung. Insofern verbleiben 95 Be-

fragte, die ihre Bewertung der Aufgabenverlagerung begründen. Am häufigsten (77 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) verweisen die Befragten auf die mit der Aufgabenverlagerung verbundene Steigerung der Bürger-, Orts- und Sachnähe. Hinsichtlich der Orts- und Sachnähe geben zwei Befragte in diesem Zusammenhang auch an, dass die Aufgabenverlagerung die Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung erhöht. Dieser positiven Bewertung der mit der Aufgabenverlagerung verbundenen Steigerung der Bürgernähe widersprechen insgesamt elf Befragte. Davon vertreten neun die Ansicht, dass hier eine größere Distanz zwischen Verwaltung und Bürger generell sinnvoll ist um Konflikte vor Ort zu vermeiden und die Objektivität der Entscheidungen zu erhöhen. Zwei dieser Befragten halten die Aufgabenverlagerung dagegen generell für entbehrlich, weil sie ihrer Ansicht nach keinerlei Auswirkungen auf den Bürger zeitigt. Ähnlich häufig (74 Nennungen) wird der Aspekt der Aufgabenbündelung, der mit der Verlagerung der Zuständigkeit einhergeht, genannt. Dieser Feststellung widerspricht nur ein Befragter, der ausdrücklich zu Protokoll gibt, dass mit der geplanten Verlagerung gerade keine Bündelung von Aufgaben einhergeht. Effizienzsteigernde Wirkung attestieren der geplanten Aufgabenübertragung immerhin noch 63 Befragte. Auch in diesem Zusammenhang äußern sich allerdings einige Befragte kritisch: Drei weisen darauf hin, dass es ineffizient ist, das notwendige Fachwissen angesichts der zu erwartenden geringen Fallzahlen bei den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden vorzuhalten. Zwei Befragte sehen einen nicht unerheblich erhöhten Arbeitsaufwand auf sich zukommen.

Abbildung 232: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 19)



Sieben der zehn Befragten, die mit Konflikten bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen, konkretisieren ihre diesbezüglichen Befürchtungen. Fünf bezeichnen die vor Ort zu erwartenden Interessenskonflikte als problematisch. Dabei wird vor allem die Befürchtung geäußert, dass die Entscheidung über eine Gewerbeuntersagung politisch motiviert sein könnte, da der Gemeinde

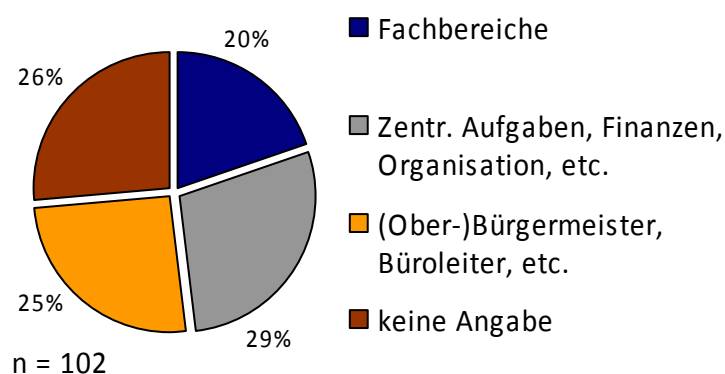
auch die Aufgabe der Wirtschaftsförderung obliegt bzw. der Bürgermeister in der Regel gute Kontakte zu Gewerbetreibenden pflegt. Zwei Befragte befürchten erhöhten Verwaltungsaufwand, der mit zu erwartenden Widerspruchs- und Klageverfahren verbunden ist.

4.5.4.8 Auswertung Fragebogen 23

Zuständigkeit für alle Aufgaben der unteren Jagdbehörde, Art. 39 KVR-GE (Änderung des Landesjagdgesetzes):

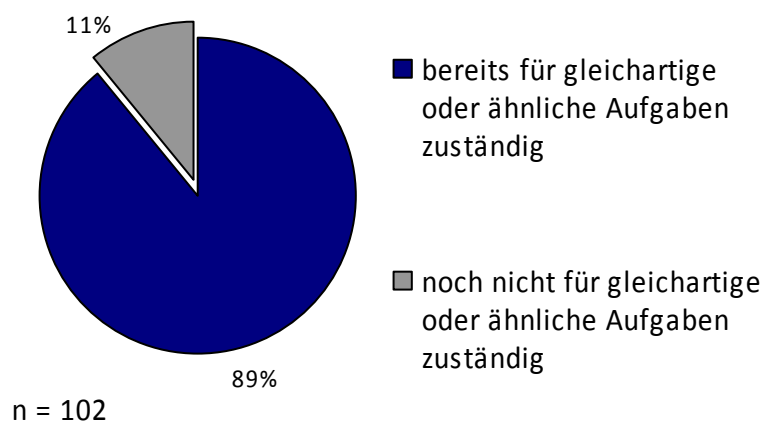
Dieser Fragebogen wurde von 88 Verbandsgemeinden, neun verbandsfreien Gemeinden und fünf großen kreisangehörigen Städten beantwortet.

Abbildung 233: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 23)



Die Befragten beabsichtigen am häufigsten (76 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich), die neue Aufgabe der Ordnungsabteilung zu übertragen. 57-mal wird auch erwogen die Abteilung Bürgerdienste mit der Wahrnehmung der neuen Aufgabe zu betrauen. Die Abteilung Organisation und Finanzen wird in diesem Zusammenhang in 15 Fällen genannt, während die Nennungen der Abteilungen Bauen und Umwelt (siebenmal), Forst- und Jagdwesen (sechsmal) sowie Soziales (zweimal) eher vereinzelt bleiben. In einem Fall war nicht zu ermitteln, welche Aufgaben der genannte Fachbereich wahrnimmt.

Abbildung 234: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 23)



Die 91 Befragten (89%), die eine bereits bestehende Zuständigkeit für gleichartige oder ähnliche Aufgaben bejahen, machen allesamt Angaben dazu, um welche Aufgaben es sich hierbei handelt. Von fast allen Befragten werden in diesem Zusammenhang die Zuständigkeitskomplexe „Dienstleistungen für Jagdgenossenschaften“ (86 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) und „Wildschadenssachen“ (84 Nennungen) angeführt. Ebenfalls häufig genannt werden Zuständigkeiten der Forstverwaltung (56 Nennungen) sowie die Verwaltung der Eigenjagdbezirke (47 Nennungen). Mit elf Nennungen eher selten erwähnt wird die Zuständigkeit für die Jagdverpachtung. Auf sonstige Zuständigkeiten (Jagdschutz und Jagdpachtzinsen, Fischereigenossenschaften, Landwirtschaft, Kämmerei) weisen noch vier Befragte hin.

Abbildung 235: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 23)

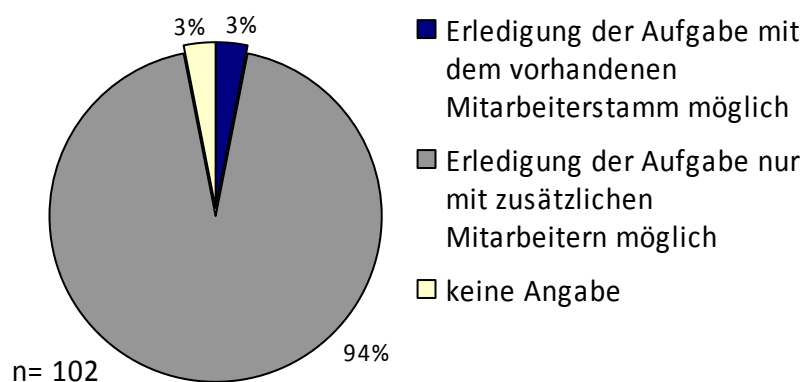
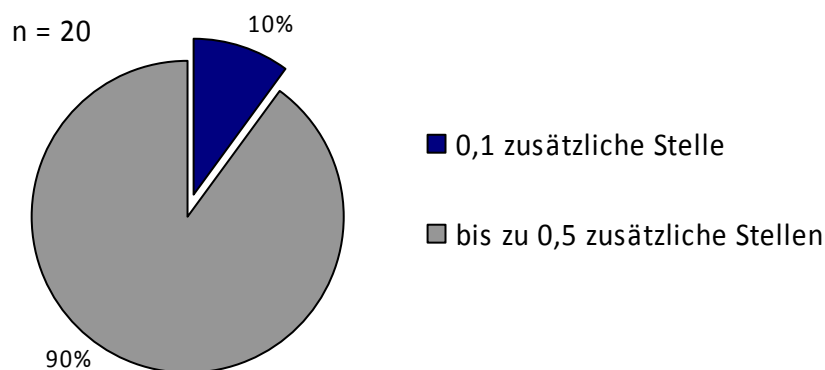


Abbildung 236: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 23 zu verlagernden Aufgabe



In diesem Fall beläuft sich der Mehrbedarf auf insgesamt 6,65 Stellen, was einem Mehrbedarf von 0,3 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht, entspricht.

Abbildung 237: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 23)

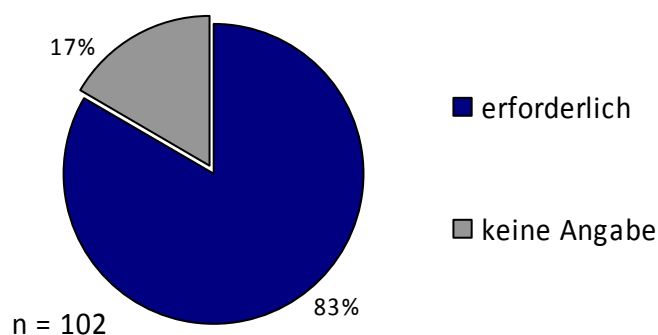


Abbildung 238: Eingruppierung der für die nach Fb 23 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

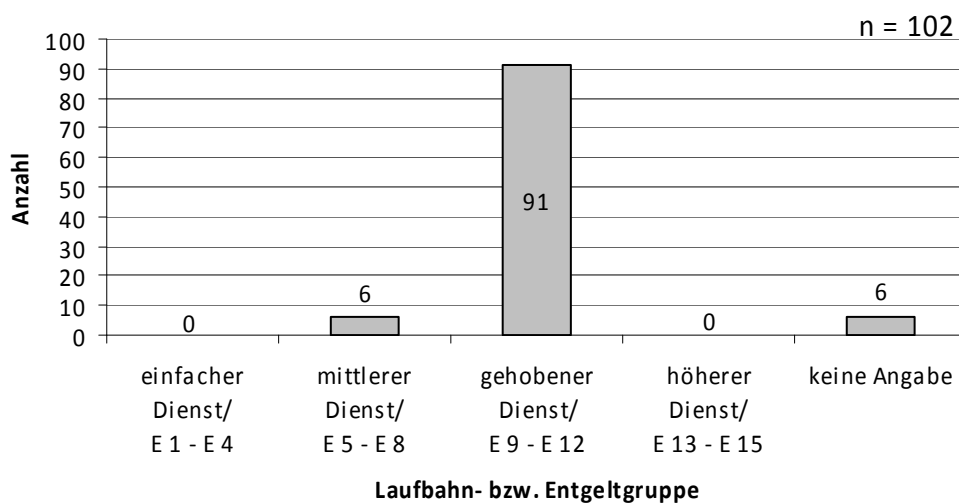
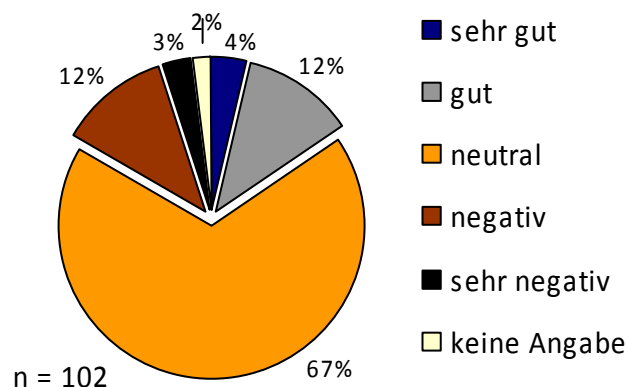


Abbildung 239: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 23



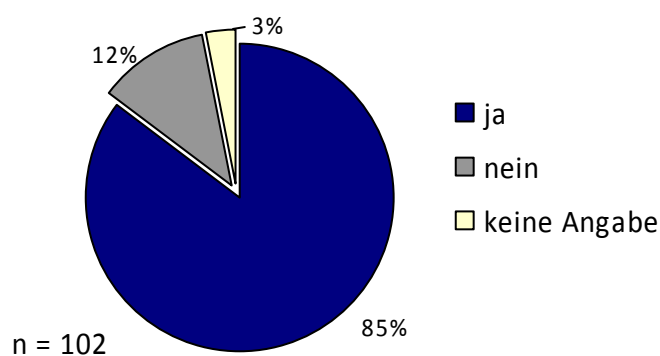
Nur zwei der 102 Befragten bewerten die geplante Aufgabenverlagerung nicht. Weitere vier Befragte begründen ihre Bewertung der vorgesehenen Zuständigkeitsübertragung nicht, so dass insgesamt 96 Befragte eine Begründung der Aufgabenverlagerung vornehmen. Mit 68 Nennungen (Mehrfachnennungen möglich) am häufigsten verweisen die Befragten auf den mit der geplanten Zuständigkeitsverlagerung verbundenen Bündelungseffekt. Zwei Befragte äußern sich in diesem Zusammenhang allerdings auch kritisch: Sie verweisen entweder darauf, dass die Aufgabenverlagerung keine Auswirkungen für sie hat, da sie bereits vor Ort wahrgenommen wird, oder darauf, dass derzeit noch keine artverwandten Aufgaben von der Gemeindeverwaltung wahrgenommen werden. Mit 67 Erwähnungen fast ebenso häufig genannt werden die Steigerung der Orts- und Bürgernähe, die die Befragten mit der geplanten Aufgabenverlagerung einhergehen sehen. Allerdings äußert auch an dieser Stelle ein Befragter Zweifel daran, dass dieser Aspekt nur positiv zu beurteilen ist. Er vertritt ganz allgemein den Standpunkt, dass die geplante Zuständigkeitsübertragung nicht zu einem bürgernäheren Aufgabenvollzug führt. 49-mal weisen die Befragten auch darauf hin, dass die Übertragung der Zuständigkeit für die Aufgaben der unteren Jagdbehörde neue Gestaltungsmöglichkeiten für sie eröffnet, was positiv bewertet wird.

Eher negativ wird die geplante Zuständigkeitsübertragung aber unter Effizienzgesichtspunkten (13 Nennungen), im Hinblick auf zu erwartende Interessenkonflikte (sechs Nennungen) und hinsichtlich der Tatsache, dass mit der Wahrnehmung der neuen Aufgabe höherer Personalbedarf und Verwaltungsaufwand sowie zusätzliche Kosten verbunden sind (sechs Nennungen), bewertet. Zu den Effizienzgesichtspunkten führen die Befragten aus, dass es

sinnvoller ist, den notwendigen Sachverstand bei den Landkreisen zu bündeln anstatt ihn in jeder Verbandsgemeinde oder verbandsfreien Gemeinde vorhalten zu müssen. Lediglich ein Befragter sieht in diesem Zusammenhang mit der Aufgabenverlagerung Effizienzgewinne verbunden. Interessenskonflikte werden nach Ansicht der Befragten aus der Tatsache resultieren, dass die Gemeinden fortan einerseits für die Jagdaufsicht zuständig sein werden, andererseits es aber weiterhin zu ihrem Aufgabenspektrum gehören wird, Dienstleistungen für Jagdgenossenschaften zu erbringen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen aufsichtsrechtlicher und betreuender Tätigkeit wird als problematisch empfunden. Lediglich ein Befragter gibt in diesem Zusammenhang ausdrücklich an, dass er dies für unproblematisch hält. Darüber hinaus machen die Befragten vier weitere Anmerkungen, die in zwei Fällen eher positiv gefärbt sind (Verkürzung der Verwaltungswege, sinnvoll bei Kooperationsmöglichkeiten), in zwei Fällen dagegen eher negativ (Schwierigkeiten bei der Bildung von Jagdbeiräten auf Ortsebene, Verlust der kreisweiten Gleichbehandlung).

Von den Spitzenverbänden der Landkreise und der Städte wird diese Aufgabenverlagerung abgelehnt; auch der GStB regt in seiner Stellungnahme an, dass eine Übertragung der Aufgabe nur auf Antrag erfolgen sollte. Auch in seinen Ausfüllempfehlungen verhielt sich der GStB in diesem Punkt eher ambivalent, was vermutlich auch die Ambivalenz der Antworten erklärt.

Abbildung 240: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 23)



87 der 102 Befragten befürchten, dass die Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen verbunden sein könnte, und benennen diese möglichen Probleme auch. Ein weiterer Befragter, der diese Frage verneint, macht dennoch Ausführungen dazu, mit welchen Problemen er konkret rechnet. Insofern führen insgesamt 88 Befragte näher aus, welche Probleme ihrer Ansicht nach der Aufgabenvollzug mit sich bringt. 76 Befragte befürchten, dass es zu Schwierigkeiten bei der Trennung der Aufgaben der unteren Jagdbehörde und der

Zuständigkeit der Dienstleistungserbringung für Jagdgenossenschaften kommen wird. Vereinzelt (sechs Nennungen) weisen die Befragten auch auf fehlendes (Fach-)Personal sowie einen erhöhten Verwaltungsaufwand hin. Drei Befragte sehen die einheitliche Handhabung des Jagdrechts durch die Aufgabenverlagerung gefährdet, was wiederum mit einem erhöhten Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand einhergeht. Sehr vereinzelt bleiben Befürchtungen, dass es zu verlängerten Bearbeitungszeiten in der Übergangszeit (zwei Nennungen) oder zu Qualitätsverlusten im Bereich der Dienstleistung (eine Nennung) kommen könnte. Zuletzt wird noch zweimal darauf hingewiesen, dass die mit der Aufgabe verbundenen Probleme derzeit noch unbekannt sind.

4.5.4.9 Auswertung Fragebogen 24

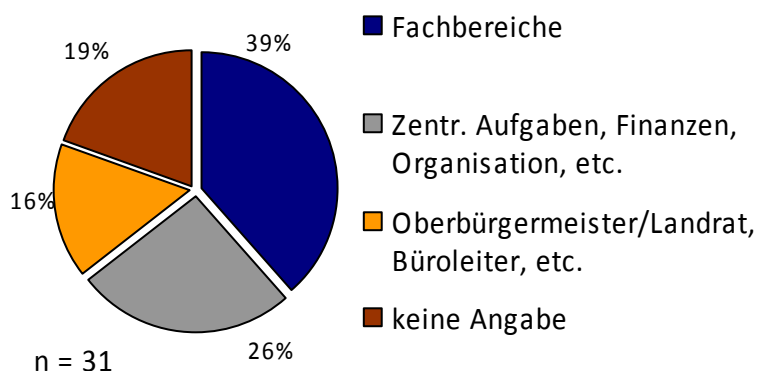
Zuständigkeit für den Vollzug des Sprengstoffrechts im **nicht gewerblichen Bereich** (SprengG). Im Einzelnen: Erteilung der Erlaubnis nach § 27 I SprengG, Abnahme der Prüfung zum Nachweis der Fachkunde nach § 27 III 3 iVm § 9 I 1 Nr. 2 SprengG, Zulassung einer Ausnahme vom Alterserfordernis nach § 27 V SprengG, Verlangen der Vorlage der Erlaubnisurkunde und des Befähigungsscheins nach § 28 S. 1 iVm § 23 S. 1 SprengG, Entgegennahme einer Anzeige nach § 28 iVm § 26 I und II SprengG, Überwachung nach § 30 SprengG, Verlangen von Auskünften und Nachschau nach § 31 SprengG, Anordnungen im nach § 32 SprengG, Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis nach § 27 (§ 34 I und II) SprengG, Entgegennahme der Verlustanzeige und Ungültigkeitserklärung bei nach § 27 SprengG erteilter Erlaubnis nach § 35 I, II SprengG, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 41 I Nr. 3 - 16, Ia SprengG.

Sowie Zuständigkeit für den Vollzug des Sprengstoffrechts (Vertrieb, Überlassen und Verwenden pyrotechnischer Gegenstände sowie Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach 1. SprengV). Im Einzelnen: Entgegennahme der Anzeige nach § 23 III 1 und VII 1 1. SprengV, Verzicht auf Einhaltung der Frist nach § 23 III 3 1. SprengV, Zulassung von Ausnahmen nach § 24 I iVm § 21 I oder § 23 I 1. SprengV, Bestätigung des Antrags und damit zusammenhängende Maßnahmen nach § 40 V 1. SprengV im nicht gewerblichen Bereich, Überprüfung der Qualifikation nach § 40a I 1. SprengV im nicht gewerblichen Bereich, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im nicht gewerblichen Bereich nach § 46 1. SprengV, Art. 40 KVR-GE (Änderung

der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeits- und technischen Gefahrenschutzes):

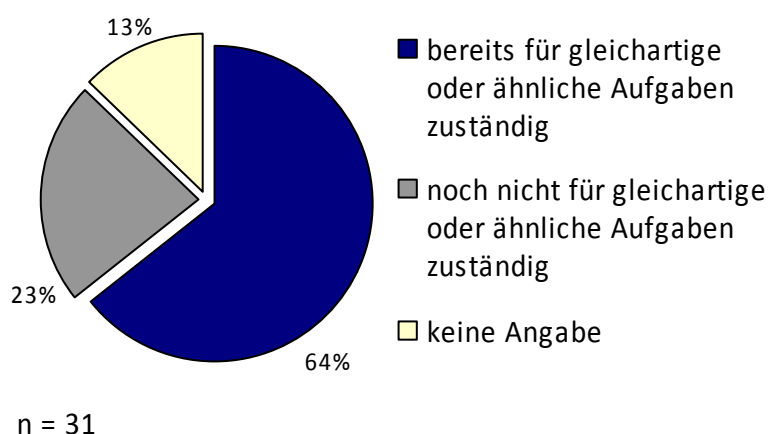
Dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 241: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 24)



Von den 31 Befragten geben 29 an, dass die Aufgabenwahrnehmung voraussichtlich dem Fachbereich Ordnung obliegen wird. Ein Befragter macht hierzu keine Angaben, einer macht an dieser Stelle deutlich, dass er die Übernahme der Aufgabe kategorisch ablehnt, weshalb er auch keine Angaben dazu macht, wer künftig in seinem Haus zuständig sein könnte.

Abbildung 242: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 24)



20 Befragte geben an, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein und machen auch allesamt Angaben dazu, um welche Aufgaben es sich konkret handelt. Dabei wird ganz überwiegend (18 Nennungen) auf

waffen- und jagdrechtliche Zuständigkeiten verwiesen. Hiervon abweichend geben zwei Befragte an, für Feuerwerke zuständig zu sein.

Abbildung 243: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 24)

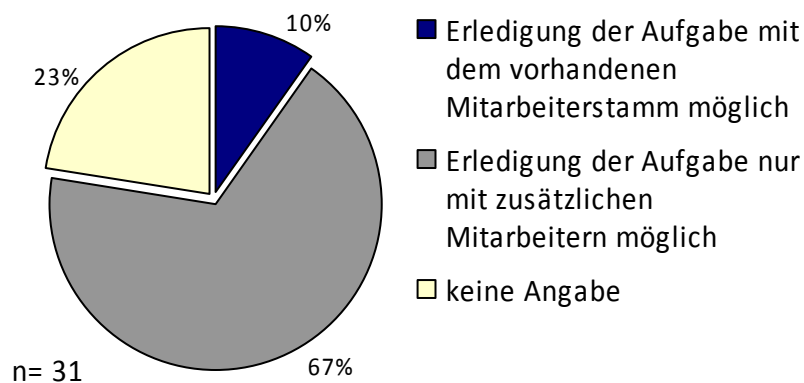
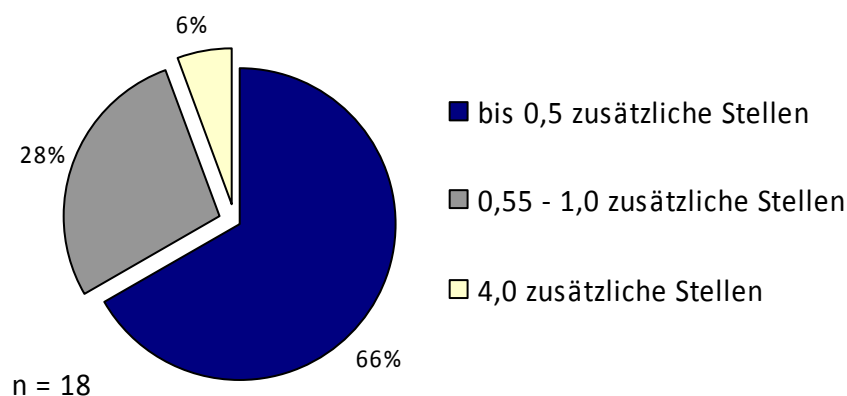


Abbildung 244: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 24 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beziffern die 18 Befragten den Stellenmehrbedarf in diesem Fall auf 11,9 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,7 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 245: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 24)

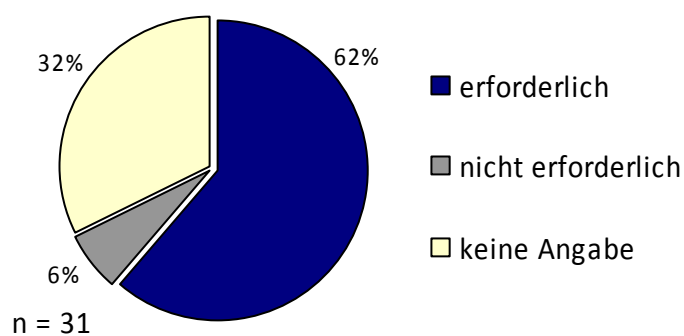


Abbildung 246: Eingruppierung der für die nach Fb 24 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

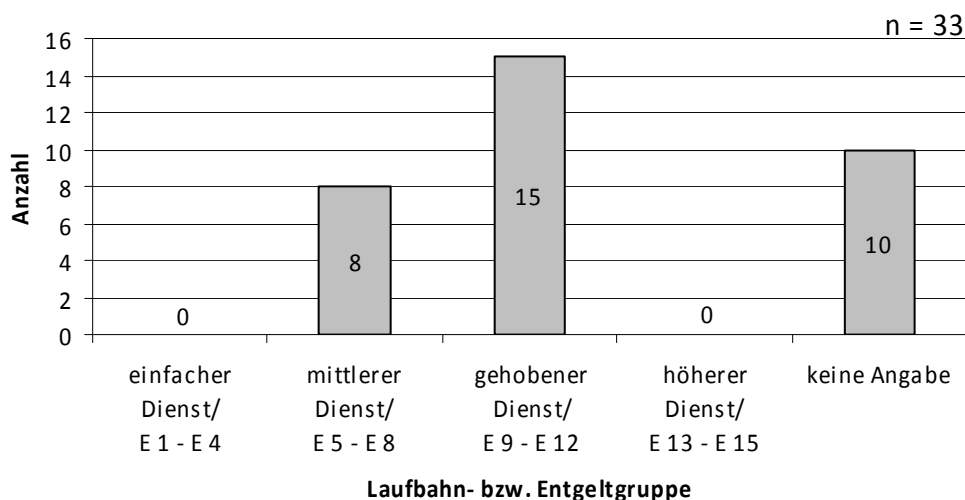
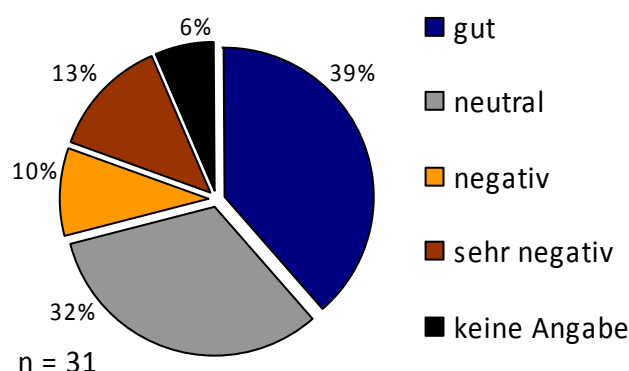


Abbildung 247: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 24

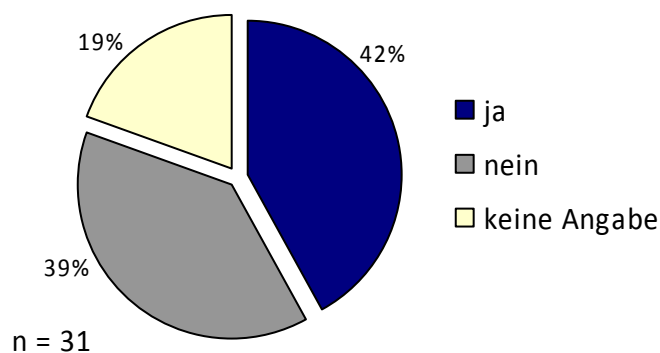


Eine Bewertung der Aufgabenverlagerung verweigern lediglich zwei Befragte. Sieben weitere enthalten sich darüber hinaus einer Begründung der von ihnen vorgenommenen Bewertung, so dass letztlich 22 Befragte die erbetene Begründung abgeben. 13 Befragte (Mehrfachnennungen möglich) äußern die Ansicht, dass die zur Verlagerung vorgesehene Aufgabe sich gut in den derzeitigen Aufgabenkanon einfügt. Jedoch wird darauf hingewiesen, dass dies nur für den Fall gilt, dass die waffen- und jagdrechtlichen Zuständigkeiten bei den Befragten verbleiben. Fünf Befragte lehnen die geplante Zuständigkeitsübertragung dagegen unter Effizienzgesichtspunkten ab. Da nur mit geringen Fallzahlen zu rechnen sei, gleichzeitig aber entsprechendes Fachwissen unerlässlich sei, sei die Aufgabenerfüllung durch eine zentrale Stelle wesentlich sinnvoller. In diesem Fall werde auch gleichzeitig die Einheitlichkeit des Aufgabenvollzugs gewährleistet. In eine ähnliche Richtung gehen die Äußerungen

zweier weiterer Befragter, die darauf verweisen, dass sie derzeit nicht über Mitarbeiter mit dem für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Fachwissen verfügen. Ein Befragter weist auch darauf hin, dass diese Zuständigkeit bereits in den 1980er Jahren kurzfristig auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen worden ist, diese Übertragung aber nach zwei Jahren wieder revidiert wurde. Dies geschah nach Ansicht des Befragten deshalb, weil sich die Verlagerung nicht bewährt hatte. Dagegen vertreten drei Befragte die Ansicht, dass die Aufgabenverlagerung unter dem Gesichtspunkt der größeren Orts- und Bürgernähe zu begrüßen ist.

Auf den Punkt der fehlenden Effizienz wird vom Städtetag hingewiesen. Hier wird die Aufgabenübertragung angesichts der Tatsache, dass bislang lediglich zwei Stellen mit der Aufgabenwahrnehmung befasst waren, dies aber künftig von 36 Stellen erledigt werden soll, abgelehnt. Der Landkreistag weist demgegenüber darauf hin, dass die Aufgabenübertragung dann sinnvoll ist, wenn die jagdrechtlichen Aufgaben auf der Landkreisebene verbleiben.

Abbildung 248: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 24)



18 der 31 Befragten (58%) rechnen entweder nicht mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe oder lassen die Frage unbeantwortet. Die 13 Befragten, die Probleme beim künftigen Aufgabenvollzug befürchten, konkretisieren diese Probleme folgendermaßen: Fünf Befragte (Mehrfachnennungen möglich) geben an, dass die Übernahme der Aufgabe mit einem gesteigerten Bedarf an entsprechend ausgebildetem (Fach-)Personal einhergehen wird. In eine ähnliche Richtung gehen die Aussagen dreier weiterer Befragter, die einen erhöhten Verwaltungsaufwand befürchten. Vier Befragte weisen an dieser Stelle noch einmal nachdrücklich darauf hin, dass die Übernahme der neuen Aufgabe nur dann sinnvoll ist, wenn auch die jagdrechtlichen Zuständigkeiten bei den Befragten verbleiben. Ein Befragter beurteilt die Unterteilung des Aufgabenvollzugs in einen gewerblichen und einen nicht gewerblichen

Bereich als schwierig. Zu guter Letzt gibt ein Befragter an, dass er befürchtet, dass die geplante Verlagerung die Gefahr der Aufgabenzersplitterung in sich birgt.

4.5.5 Themengebiet „Straßenverkehr“

Das Themengebiet „Straßenverkehr“ umfasst insgesamt 16 verschiedene Aufgabenverlagerungen. Betroffen sind hiervon alle Typen von Gebietskörperschaften (Landkreise (9%), kreisfreie Städte (9%), große kreisangehörige Städte (4%), verbandsfreie Gemeinden (8%), Verbandsgemeinden (70%) sowie das Landesamt für Mobilität). Insgesamt wurden zu diesem Themenkomplex 733 Fragebögen von den befragten Körperschaften ausgefüllt zurückgesendet.

Konkret setzt sich der Themenkomplex folgendermaßen zusammen:

Zuständigkeit

- Für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 32 II Nr. 4, 34 I 2 FahrlG (Art. 44 KVR-GE, Fb 27),
- nach § 32 FahrlG sowie Verfolgung der damit zusammenhängenden Ordnungswidrigkeiten nach § 36, vgl. § 1 III (Art. 44 KVR-GE, Fb 28),
- für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1 Nr. 4, 5a - 6, 10 und 12 StVO auch außerhalb geschlossener Ortschaften, **§ 5 I Nr. 3** Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 29),
- nach §§ 73 I 1 FeV, 74 I Nr. 1 FeV (§§ 2 II 2, 4 II 1 FeV, § 29 III Nr. 2 StVG, **§ 5 II 1** Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 30),
- für die Bestimmung, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen und zu entfernen sind, die Beschränkung der Benutzung von Straßen und die sonstigen Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde nach **§ 45 StVO** bei Landes- und Kreisstraßen, **§ 5 I 1 Nr. 1, S. 2, 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 31),
- für die Abwehr von Gefahren wegen Überschreitung der Termine für die Durchführung von Hauptuntersuchungen, Sicherheitsprüfungen und

Abgasuntersuchungen sowie Verstößen gegen die Vorschriften über die Mindestprofiltiefe der Reifen im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung nach Nummer 1 nach **§ 7 Nr. 2** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 32),

- für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **innerhalb geschlossener Ortschaften** nach **§ 7 Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 33),
- für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB** nach **§ 7 Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts sowie für die Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der BAB nach **§ 7 Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 34),
- für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§ 23 StVG** (Art. 45 KVR-GE, Fb 35),
- für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a** und **24c StVG**, die im Rahmen der nach **§ 3 I** übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I 1 Nr. 1** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 36),
- für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a** und **24c StVG**, die im Rahmen der nach **§ 5 Abs. 1** übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I 1 Nr. 2** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 37),
- für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a** und **24c StVG**, die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 1** übertragenen Zu-

ständigkeiten festgestellt werden bzw. für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24, 24a und 24c StVG**, die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 2** übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 38),

- Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1 Nr. 3, 4a, 4b, 8, 9 und 11 StVO außerhalb geschlossener Ortschaften, **§ 5 I Nr. 3** Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 39),
- für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§ 24 StVG**, die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 3** und nach **§ 7 Nr. 4** übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 40),
- für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a und 24c StVG** die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 3** bzw. **§ 7 Nr. 4** übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I 1 Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 45 KVR-GE, Fb 41) und
- für Aufgaben der Erlaubnisbehörde nach GüKG sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 19 GüKG und die Erteilung und Entziehung einer Gemeinschaftslizenz nach Art. 5 I und Art. 8 II, III VO(EWG) 881/92 (Art. 46 KVR-GE, Fb 42).

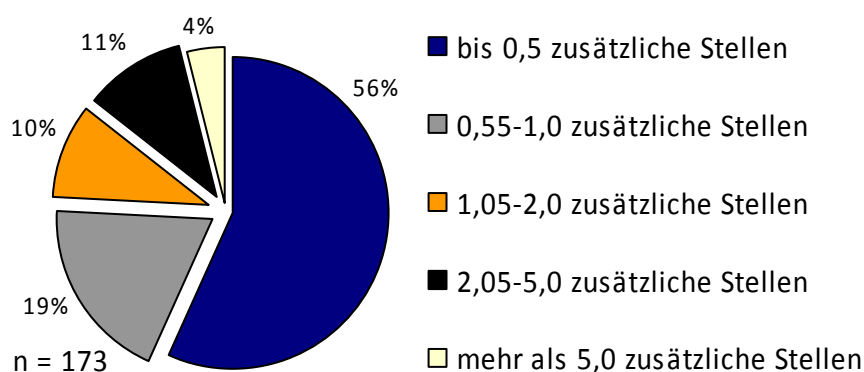
4.5.5.1 Auswertung Themengebiet insgesamt

Sehr viele Fragebögen zu diesem Themengebiet (29%) enthalten keine Angaben dazu, welche Stelle die Ausfüllung übernommen hat. Soweit Angaben gemacht wurden, ergibt sich ein relativ heterogenes Bild: In 26% der Fälle wurden die Fachbereiche tätig, in 24% der Fälle die zentrale Verwaltungseinheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.) und in 21% der Fälle Landräte, (Ober-)Bürgermeister oder Büroleitung.

In 2% der Fälle bleibt die Frage danach, ob bereits ähnliche oder gleichartige Zuständigkeiten bestehen, unbeantwortet. In 80% der Fälle wird sie bejaht und

nur in 18% der Fälle verneint. Insofern überrascht es auch nicht, dass die Befragten mehrheitlich (52%) davon ausgehen, die neuen Aufgaben mit dem derzeitigen Mitarbeiterstamm erledigen zu können. In 40% der Fälle (296 Antworten) wird allerdings von einem Stellenmehrbedarf ausgegangen. In den restlichen 8% der Fälle wird die Frage offen gelassen. In 106 der 296 Fälle (36%), in denen von einem Stellenmehrbedarf ausgegangen wird, geben die Befragten an, den konkreten Mehrbedarf noch nicht abschätzen zu können. In 17 Fällen (6%) unterbleibt eine Antwort auf diese Frage vollständig. Dagegen wird in 173 Fällen (58%) der Mehrbedarf konkret beziffert. Demnach ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 249: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „Straßenverkehr“



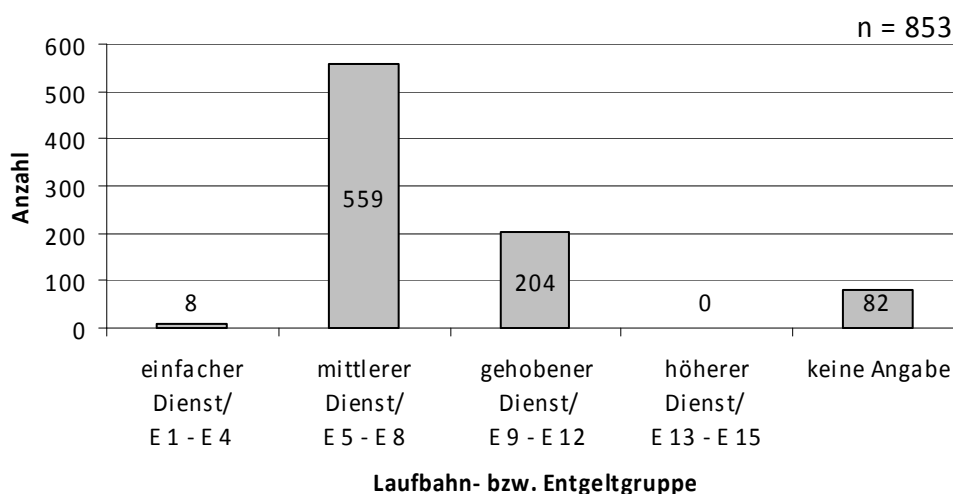
Am häufigsten (98 Nennungen) gehen die Befragten von einem Mehrbedarf in Höhe von maximal 0,5 Stellen aus. Nimmt man die weiteren 33 Nennungen, die einen Mehrbedarf von einer vollen Stellen geltend machen, hinzu, zeigt sich, dass sich der angenommene Mehrbedarf in 75% der Fälle in diesem Bereich bewegt. Lediglich in sieben Fällen gehen die Befragten von einem Mehrbedarf, der über 5,0 Stellen liegt, aus (zweimal 6,0 Stellen, einmal 8,0 Stellen, zweimal 8,25 Stellen, einmal 10,0 Stellen und einmal 13,0 Stellen). Damit wird deutlich, dass sich der gesamte geltend gemachte Mehrbedarf von über 5,0 Stellen auf das Themengebiet straßenverkehrsrechtliche Aufgaben erstreckt, das mithin als äußerst personalintensiv bezeichnet werden kann – zumindest in der Wahrnehmung der Betroffenen. Noch deutlicher wird dies, wenn man vergleicht, wie oft insgesamt ein Stellenmehrbedarf von 2,0 und mehr geltend gemacht wird und wie oft dies im Themengebiet straßenverkehrsrechtliche Aufgaben der Fall ist: Insgesamt wird in 52 Fällen ein Mehrbedarf von 2,0 Stellen und mehr angenommen. Im Themengebiet straßenverkehrsrechtliche Aufgaben, das weniger als die Hälfte aller zurückgesandten Fragebögen aus-

macht (733 von 1583) wird ein solcher Mehrbedarf immerhin in 42 Fällen angenommen. Dabei entfällt auch der geltend gemachte Mehrbedarf von 5,0 Stellen (zwei Fälle) vollständig auf diesen Themenbereich und immerhin die Hälfte des Mehrbedarfs von 4,0 Stellen (zwei von vier).

Auch in absoluten Zahlen ist der von den Befragten in diesem Themengebiet geltend gemachte Stellenmehrbedarfs sehr hoch: Er beträgt insgesamt 209,55 Stellen. Die entspricht einem Mehrbedarf von 1,2 Stellen/Fall, in dem die konkrete Höhe des Mehrbedarfs beziffert wird.

Dieses Bild relativiert sich allerdings ein wenig, wenn man in Rechnung stellt, Mitarbeiter welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen werden¹⁶¹:

Abbildung 250: Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Straßenverkehr“ zuständigen Mitarbeiter



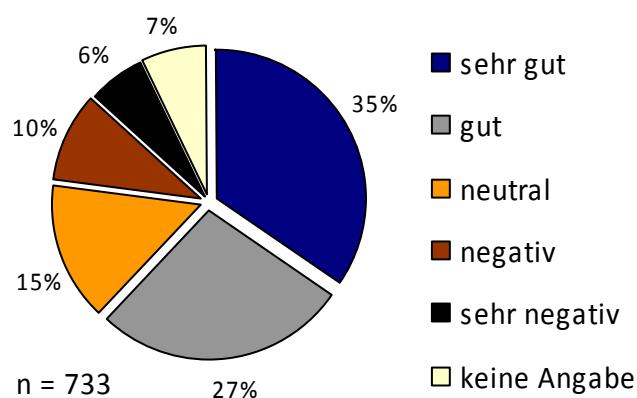
Hier zeigt sich ganz deutlich, dass es sich um Aufgaben handelt, die vorwiegend von Mitarbeitern des mittleren Dienstes/E 5 – E 8 wahrgenommen werden können. Dies ist bei keinem anderen Themengebiet derart ausgeprägt der Fall: Verteilt auf alle Fragebögen geben die Befragten in 666 Fällen an, Mitarbeiter dieser Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe mit der neuen Aufgabe betrauen zu wollen. Alleine 559 Nennungen entfallen dabei auf das Themengebiet straßenverkehrsrechtliche Aufgaben. Auch alle Nennungen, die sich auf den einfachen Dienst/E 1 – E 4 beziehen, entfallen auf dieses Themengebiet.

¹⁶¹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter **4.1. Gesamtauswertung** (S. 243 ff.).

Die Frage nach der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen bleibt in mehr als einem Viertel der Fälle unbeantwortet (26%).¹⁶² In 63% der Fälle wird sie bejaht, lediglich in 11% der Fälle verneint.

Die Beurteilung der geplanten Aufgabenverlagerung stellt sich folgendermaßen dar:

Abbildung 251: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Straßenverkehr“



Überwiegend (62%) werden die geplanten Zuständigkeitsübertragungen sehr gut oder gut bewertet. In 16% der Fälle wird eine negative oder sehr negative Bewertung vorgenommen, während 15% der Befragten der Aufgabenverlagerung neutral gegenüberstehen. Diese Zahlen machen deutlich, dass die im Themengebiet straßenverkehrsrechtliche Aufgaben zur Übertragung vorgesehenen Zuständigkeiten eher polarisieren als in anderen Gebieten, wo der Anteil derer, die der geplanten Verlagerung neutral gegenüberstehen, deutlich höher ist (z. B. 27% bezogen auf alle Fragebögen). Interessant ist auch, dass die Beurteilung in der Summe doch eindeutig positiv ausfällt, obwohl gerade in diesem Bereich vereinzelt eine sehr negative Haltung anzutreffen ist und vor allem auch die Aufgabenverlagerung beinhaltet, die am negativsten bewertet wird. Das mag daran liegen, dass einzelne Aufgabenverlagerungen von den betroffenen Körperschaften zwar sehr negativ bewertet werden, sich diese Tendenz aber angesichts der Tatsache, dass einige Aufgaben auch auf die Gesamtheit der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden verlagert werden sollen und diese die Verlagerung eher positiv bewerten, zahlenmäßig kaum bemerkbar macht.

¹⁶² Vgl. hierzu Fn. 143.

Diese Feststellung steht auch mit den Äußerungen der jeweiligen Spitzenverbände in ihren Stellungnahmen zur Kommunalpolizeithematik in Einklang. Während Städtetag und Landkreistag diese Aufgabenverlagerungen unter Bezugnahme auf fehlendes, ausreichend qualifiziertes Personal, fehlende Sachmittel und fehlende Kompetenzen, die Gefährdung der Mitarbeiter und unklare Zuständigkeitsabgrenzungen negativ beurteilen, steht der GStB den die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden betreffenden Änderungen in diesem Themengebiet positiv gegenüber.

Hält man sich vor Augen, dass die Aufgabenverlagerung in 62% der Fälle sehr gut oder gut bewertet wird und sich diese Zahl, wenn man die neutralen Bewertungen hinzurechnet, auf immerhin 77% erhöht, verwundert es nicht, dass in 71% der Fälle die Frage nach voraussichtlichen Problemen bei der Aufgabenverlagerung verneint wird. Lediglich in 22% der Fälle rechnen die Befragten mit Problemen, in 7% der Fälle lassen sie die Frage unbeantwortet.

4.5.5.2 Auswertung Fragebogen 27

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 32 II Nr. 4, 34 I 2 FahrIG (Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Fahrlehrerausbildungsstätten und mit Ausnahmen von den Anforderungen an die Unterrichtsräume, die Lehrmittel und die Lehrfahrzeuge), Art. 44 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Fahrlehrerwesen):

Diese Zuständigkeit wird auf das Landesamt für Mobilität verlagert. Das Landesamt für Mobilität teilt zunächst mit, dass die neue Aufgabe voraussichtlich von der Außenstelle Speyer wahrgenommen werden wird. Das Landesamt für Mobilität ist nach eigenen Angaben bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben zuständig, namentlich agiert es bereits als Bußgeldbehörde im Bereich des GüKG und des PBefG. Darüber hinaus geht das Landesamt für Mobilität davon aus, dass für die neue Aufgabe keine zusätzlichen Mitarbeiter benötigt werden. Der Umfang der Aufgabenwahrnehmung wird sich voraussichtlich im Rahmen von 0,1 Stelle im gehobenen Dienst bewegen, Qualifizierungsmaßnahmen werden nicht erforderlich. Insgesamt bewertet das Landesamt für Mobilität die Aufgabenverlagerung als „sehr positiv“. Zur Begründung dieser Bewertung wird ausgeführt, dass die Durchführung von Ordnungswidrigkeitsverfahren keine ministerielle Aufgabe ist und eine einheitliche Zuständigkeit von

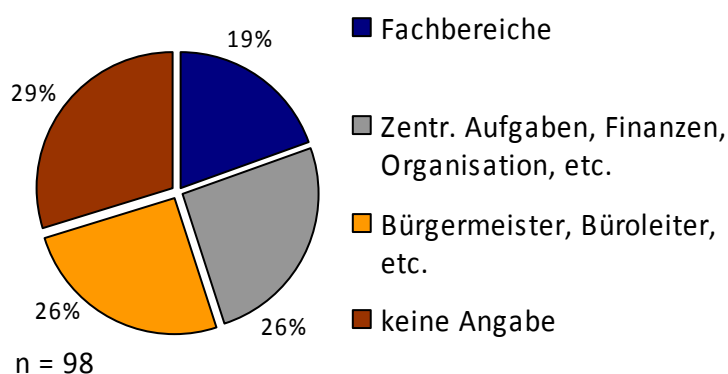
Anerkennungs- und Bußgeldbehörde sinnvoll ist. Dementsprechend wird bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe auch nicht mit Problemen gerechnet.

4.5.5.3 Fragebogen 28

Zuständigkeit nach § 32 FahrlG (mit Ausnahme von § 32 II Nr. 4 FahrlG und § 34 I 2 FahrlG) sowie Verfolgung der damit zusammenhängenden Ordnungswidrigkeiten nach § 36, vgl. § 1 III, Art. 44 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Fahrlehrerwesen):

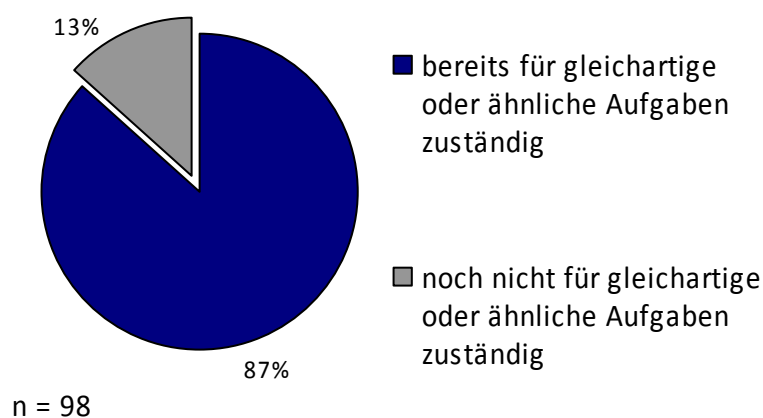
Dieser Fragebogen wurde von 88 Verbandsgemeinden und zehn verbandsfreien Gemeinden beantwortet.

Abbildung 252: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 28)



Auf die Frage, welche Stelle die Aufgabe voraussichtliche wahrnehmen wird, antworten die Befragten in 64 bzw. 63 Fällen (Mehrfachnennungen möglich) mit „Bürgerdienste“ bzw. „Straßenverkehrsbehörde. Immerhin 29-mal geben sie an, dass die Ordnungsverwaltung die Zuständigkeit übernehmen wird. Fünf Befragte favorisieren eine Übertragung auf die Abteilung Soziales, zwei wollen die Bußgeldstelle mit der Wahrnehmung der Aufgabe betrauen. In weiteren zwei Fällen wird zusätzlich die Schulverwaltung genannt, die Teil der Ordnungsverwaltung ist. Ebenso werden in jeweils einem Fall die Abteilung Bau- en, das Gewerbe- und das Meldeamt angegeben. In einem Fall konnte nicht geklärt werden, welche Abteilung tätig werden soll.

Abbildung 253: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 28)

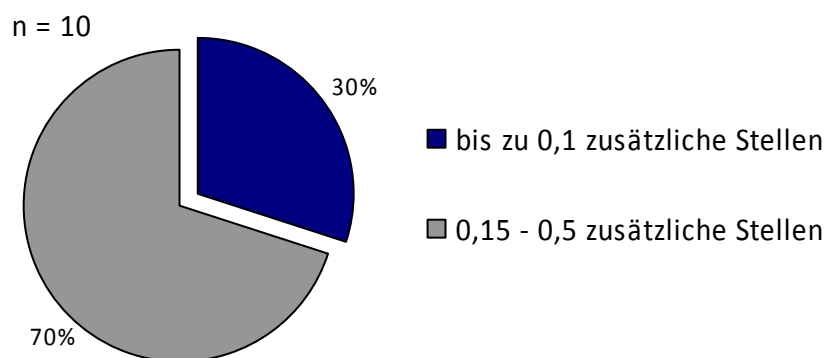


Von den 85 Befragten, die angeben, bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben zuständig zu sein, äußern sich 84 dazu, um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Fast alle Befragten (77, Mehrfachnennungen möglich) verweisen auf bereits bestehende straßenverkehrsbehördliche Zuständigkeiten. In weiteren 66 Fällen wird in diesem Zusammenhang die Bußgeldstelle genannt. Drei Befragte geben im Gegensatz hierzu gewerberechtliche Zuständigkeiten an. Ein Befragter weist explizit auf die Zuständigkeit zur Entgegennahme von Führerscheinanträgen sowie für die Beratung der Bürger hin.

Abbildung 254: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 28)



Abbildung 255: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 28 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beläuft sich der von den zehn Befragten in diesem Fall angegebene Mehrbedarf auf 2,48 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,2 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 256: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 28)

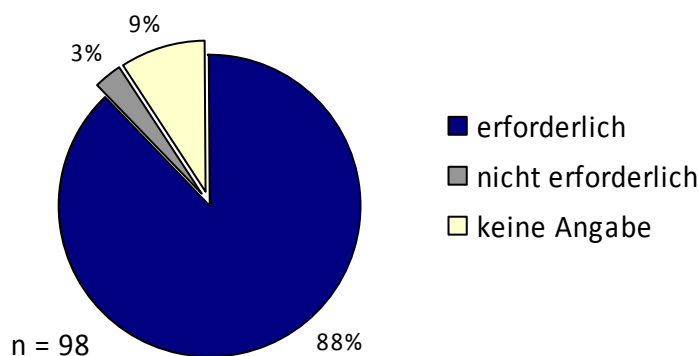


Abbildung 257: Eingruppierung der für die nach Fb 28 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

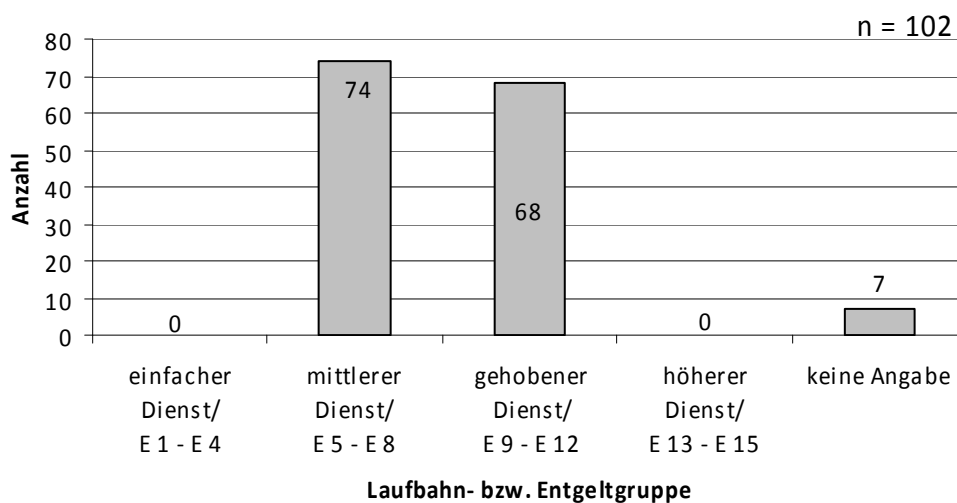
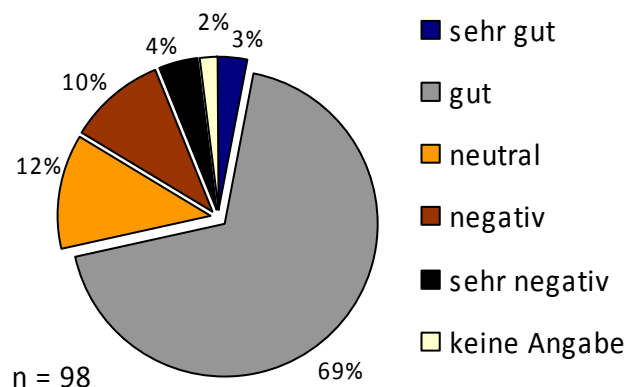
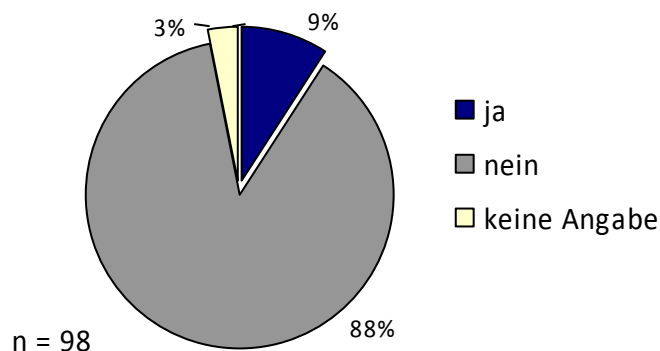


Abbildung 258: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 28



Neben den beiden Befragten, die keine Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerung vornehmen, enthalten sich drei weitere Befragte einer Begründung der vorgenommenen Bewertung, so dass insgesamt 93 Befragte die Bewertung der Zuständigkeitsübertragung begründen. In 69 Fällen (Mehrfachnennungen möglich) weisen die Befragten auf die mit der Aufgabenverlagerung verbundene Aufgabenkonzentration hin. Lediglich fünf Befragte äußern sich in diesem Zusammenhang explizit gegenteilig. Nach ihrer Ansicht hätte eine weitergehende Aufgabenübertragung (Führerscheinstelle) erfolgen müssen, um eine Aufgabenkonzentration zu erreichen. 13 Befragte gehen davon aus, dass mit der geplanten Zuständigkeitsverlagerung eine Steigerung der Orts- und Bürgernähe verbunden ist. Unter dem Stichpunkt „Effizienzaspekte“ gibt ein Befragter an, dass er mit einer Steigerung der Effizienz durch die Aufgabenverlagerung rechnet. Dieser Einschätzung widersprechen allerdings neun Befragte. Sie geben an, dass aufgrund der zu erwartenden geringen Fallzahlen der Aufwand für die Vorhaltung des notwendigen Fachwissens relativ hoch und daher ineffizient sein wird. In eine ähnliche Richtung geht der Hinweis von vier weiteren Befragten, die mit einem erhöhten Personalbedarf sowie erhöhten Kosten rechnen. Ein Befragter äußert abschließend seine Bedenken, dass durch die Verlagerung der Aufgabe die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung gefährdet wird.

Abbildung 259: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 28)

Die Frage nach Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe wird von neun Befragten bejaht und auch konkretisiert. Drei Befragte (Mehrfachnennungen möglich) weisen an dieser Stelle nochmals auf das ihrer Meinung nach schlechte Verhältnis von Fallzahl und Personal-/Qualifizierungsaufwand hin. Die Notwendigkeit, Fachwissen für geringe Fallzahlen vorzuhalten, wird als ineffizient empfunden. Drei Befragte weisen darauf hin, dass es sich im konkreten Fall häufig um überörtliche Sachverhalte (Zweigstellen einer Fahrschule in verschiedenen Gemeinden) handelt, so dass die Wahrnehmung der Aufgabe auch auf überörtlicher Ebene erfolgen sollte. Zwei Befragte rechnen mit einem höheren Personalbedarf, was nach Ansicht eines dieser beiden Befragten auch zu Raumproblemen führen wird, weil das zusätzliche Personal nicht untergebracht werden kann. In jeweils einem Fall befürchteten die Befragten Qualitätsverluste im Bereich der Dienstleistung an den Bürgerinnen und Bürgern, Einflussnahmen durch die Kommunalpolitik, längere Bearbeitungszeiten in der Übergangszeit sowie ein Mehr an Widerspruchs- und Klageverfahren.

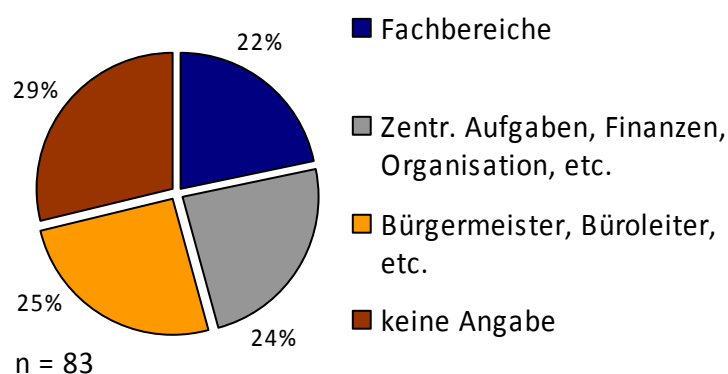
4.5.5.4 Fragebogen 29

Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1 Nr. 4, 5a - 6, 10 und 12 StVO (Ausnahmen vom Verbot des Parkens vor oder gegenüber von Grundstücksein- und -ausfahrten, vom Verbot der unzulässigen Mitnahme von Personen (§ 21), von den Vorschriften über das Anlegen von Sicherheitsgurten und das Tragen von Schutzhelmen (§ 21a), vom Verbot, Tiere von Kraftfahrzeugen und andere Tiere als Hunde von Fahrrädern aus zu führen (§ 28 Abs. 1 Satz 3 und 4), vom Verbot der Werbung und Propaganda in Verbindung mit Verkehrszeichen (§ 33 Abs. 2 Satz 2) nur für die Flächen von Leuchtsäulen, an denen Haltestellenschilder öffentlicher Verkehrsmittel angebracht sind

und von dem Nacht- und Sonntagsparkverbot) auch außerhalb geschlossener Ortschaften, § 5 I Nr. 3 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

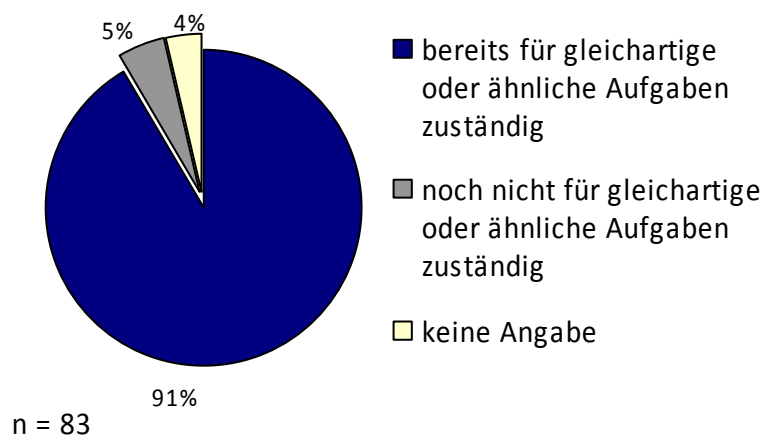
Dieser Fragebogen wurde von 76 Verbandsgemeinden und sieben verbandsfreien Gemeinden beantwortet. Er bezieht sich auf Zuständigkeiten nach § 46 I 1 StVO, die bislang noch nicht von den verbandsfreien und Verbandsgemeinden wahrgenommen werden. Da § 5 I 2 der Verordnung im Entwurf nicht mehr auf § 5 I 1 Nr. 3 verweist, erstreckt sich diese Zuständigkeit auch bei Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sowohl auf Strecken innerhalb als auch außerhalb geschlossener Ortschaften.

Abbildung 260: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 29)



Die Frage danach, welche Stelle die neue Aufgabe künftig wahrnehmen wird, wird einmal unbeantwortet gelassen. Am häufigsten (51 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird sie von den übrigen Befragten mit Ordnungsverwaltung beantwortet. 47- bzw. 46-mal geben die Befragten auch die Bürgerdienste bzw. die Straßenverkehrsbehörde an. Vereinzelt (fünf Nennungen) werden die Abteilung Soziales und die Bußgeldstelle (vier Nennungen) genannt. Jeweils einmal wird auch die Schulverwaltung als Teil der Ordnungsverwaltung sowie die Abteilung Bauen angeführt. In einem Fall war es nicht möglich zu ermitteln, welcher Sachbereich tatsächlich tätig werden soll.

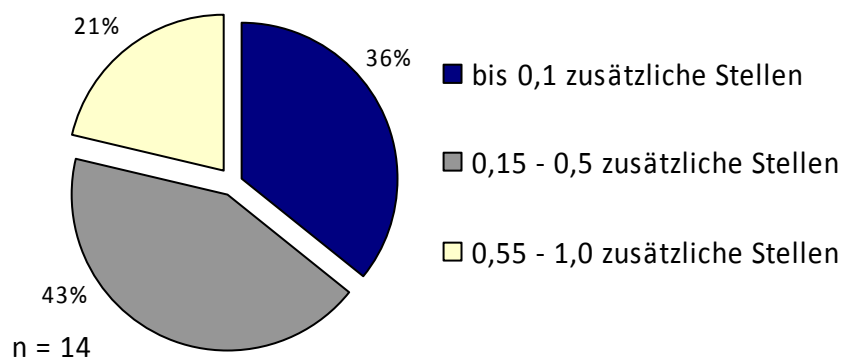
Abbildung 261: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 29)



76 der 83 Befragten geben an, bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben zuständig zu sein und konkretisieren auch, um welche Aufgaben es sich dabei handelt. Am häufigsten (52 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) geben die Befragten an dieser Stelle die Straßenverkehrsbehörde an. Daneben geben weitere 23 Befragte sehr detailliert an, für welche konkreten straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben sie bereits zuständig sind (12-mal Überwachung ruhender Verkehr, elfmal Erteilung anderer Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO). In 20 Fällen wird eher allgemein auf bestehende ordnungsbehördliche Zuständigkeiten bzw. in 18 Fällen auf Zuständigkeiten im Bereich Bürgerdienste verwiesen. Acht Befragte nennen an dieser Stelle auch die Bußgeldstelle und einmal wird auf gewerberechtliche Zuständigkeiten hingewiesen. In einem weiteren Fall war es nicht möglich zu ermitteln, auf welche Zuständigkeiten sich der Befragte konkret bezieht.

Abbildung 262: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 29)



Abbildung 263: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 29 zu verlagernden Aufgabe

Der an dieser Stelle von den 14 Befragten geltend gemachte Stellenmehrbedarf beläuft sich auf insgesamt 5,05 Stellen, was einem Mehrbedarf von 0,4 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht, entspricht.

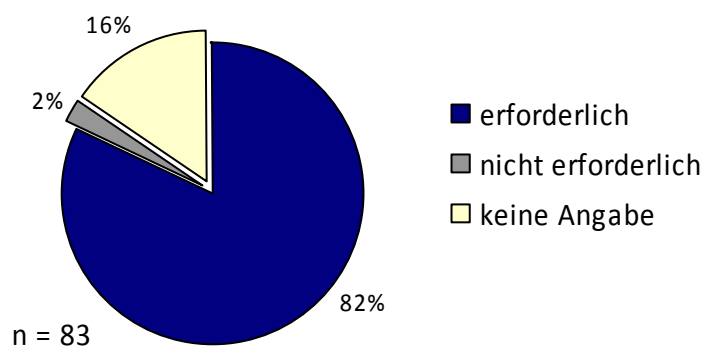
Abbildung 264: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 29)

Abbildung 265: Eingruppierung der für die nach Fb 29 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

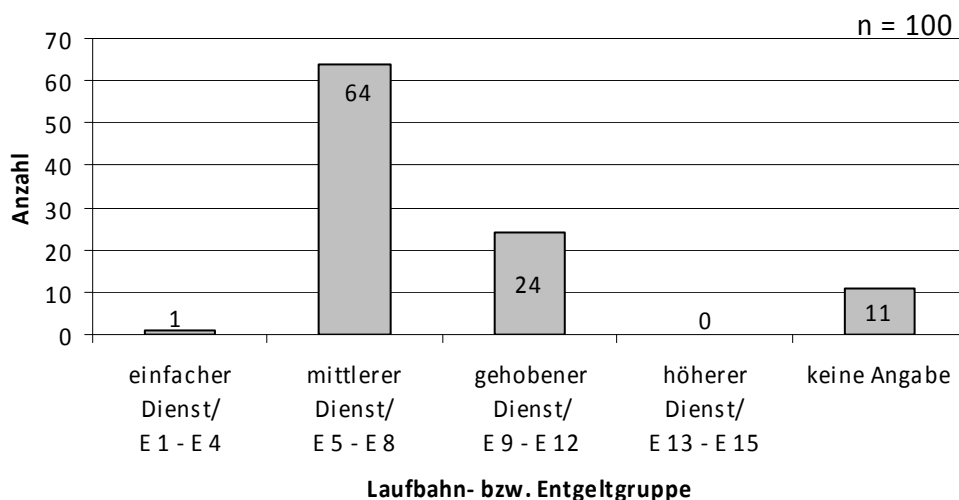
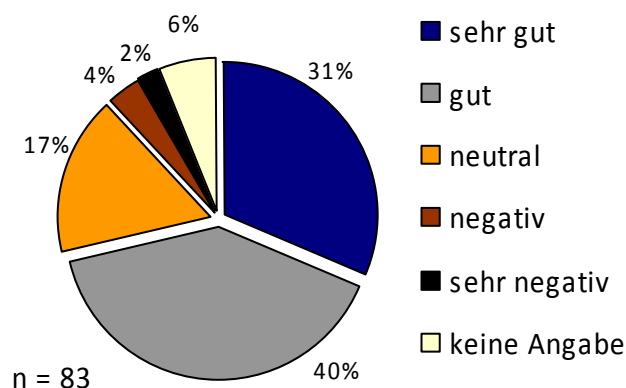


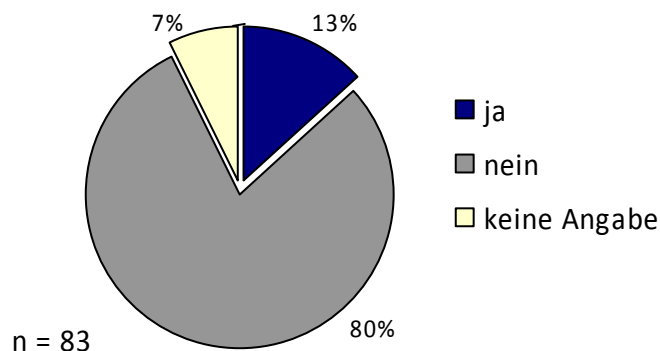
Abbildung 266: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 29



Von den 81 Befragten, die die geplante Aufgabenverlagerung bewerten, begründen 69 diese Bewertung auch. Eindeutig positiv empfinden 52 Befragte (Mehrfachnennungen möglich) die mit der Zuständigkeitsübertragung verbundene Aufgabenkonzentration. 23 Befragte geben an, mit Effizienzsteigerungen durch die Aufgabenübertragung zu rechnen. Lediglich drei Befragte verneinen die Möglichkeit solcher Effizienzsteigerungen und weisen auf zu geringe Fallzahlen bzw. eine zu geringe „Betriebsgröße“ der Gemeinde hin. Ein weiterer Punkt, der überwiegend positiv bewertet ist, ist die mit der Zuständigkeitsübertragung verbundene Steigerung der Bürger- und Ortsnähe (12 Nennungen). Lediglich ein Befragter befürchtet in diesem Zusammenhang, dass die größere Ortsnähe zu „politischen“ Entscheidungen führen könnte. Vier Befragte stehen dem mit der Aufgabenverlagerung verbundenen Mehrbedarf an Personal und Ausstattungsgegenständen sowie dem Mehraufwand an Zeit und Kosten kritisch gegenüber.

sche gegenüber. Drei Befragte weisen explizit auf die geringe praktische Relevanz der zur Übertragung vorgesehenen Aufgabe hin. Zuletzt hält ein Befragter ganz grundsätzlich fest, dass Polizeiaufgaben immer weiter auf Kommunen übertragen werden.

Abbildung 267: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 29)



Zehn der elf Befragten, die mit Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung rechnen, geben auch an, um welche Probleme es sich dabei handelt. Drei Befragte (Mehrfachnennungen möglich) sehen sich mit einem höheren Personal-, Zeit- und Kostenaufwand konfrontiert. Zwei Befragte weisen auf Probleme hin, die mit dem Themenkomplex „Kommunalpolizei“ verbunden sind, z. B. fehlendes geeignetes Personal. Zwei weitere Befragte beurteilen die größere Ortsnähe kritisch und befürchten einerseits mehr Beschwerden seitens der Bürger verbunden mit der Anspruchshaltung Entscheidungen zurückzunehmen, da persönliche Kontakte bestehen, andererseits den Vorwurf der „Abzocke“. Jeweils einmal werden folgende Punkte angesprochen:

- die Tatsache, dass unangenehme Aufgaben immer Probleme mit sich bringen,
- längere Bearbeitungszeiten in der Übergangszeit,
- unklare Zuständigkeitsregelung hinsichtlich der Überwachung der Genehmigungen und
- größere Zahl an Widerspruchs- und Klageverfahren.

4.5.5.5 Fragebogen 30

Zuständigkeit nach §§ 73 I 1 FeV (Aufgaben der Fahrerlaubnisbehörde), 74 I Nr. 1 FeV (§§ 2 II 2, 4 II 1 FeV) und § 29 III Nr. 2 StVG (Genehmigung von Ausnahmen von dem Verbot, an Fahrzeugen Abzeichen für körperlich behinderte Menschen anzubringen, dem Gebot, die Fahrerlaubnis durch einen Füh-

erschein nachzuweisen, die Anordnung der Tilgung von Eintragungen im Verkehrszentralregister), § 5 II 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

Diese Zuständigkeitsverlagerung betrifft lediglich die in der Anlage genannten 15 verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Der sich hierauf beziehende Teil der Gesetzesbegründung¹⁶³ ist allerdings zumindest missverständlich. Dort wird darauf hingewiesen, dass diese Zuständigkeiten „in der Regel ausschließlich auf die Verwaltungen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in Betracht [kommt], die mindestens 25.000 Einwohner haben“.¹⁶⁴ Weiter heißt es „Die Übertragung dieser Zuständigkeiten ist von den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden zu beantragen und erfolgt durch eine Änderung der Landesverordnung. Der Antragstellung muss ein entsprechender Beschluss des Gemeinderates oder Verbandsgemeinderates der kommunalen Gebietskörperschaft vorausgehen. Für den Beschluss des Gemeinderates oder Verbandsgemeinderates ist die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Ratsmitglieder notwendig.“¹⁶⁵ Diese Ausführungen dürften sich ausschließlich darauf beziehen, welche verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden die Zuständigkeit neben den bislang in der Anlage genannten kommunalen Gebietskörperschaften beantragen können. Dies macht die Gesetzesbegründung aber nicht in ausreichendem Maße deutlich. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass in der Regel nur Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, die mehr als 25.000 Einwohner haben, die Zuständigkeit beantragen können. Ein Hinweis auf die bereits existierende Anlage, die hauptsächlich verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden unter 25.000 Einwohner auflistet (12 von 15), unterbleibt fast vollständig.

Drei Verbandsgemeinden und eine verbandsfreie Gemeinde haben den entsprechenden Fragebogen beantwortet. Hiervon machen nur zwei Angaben dazu, wer den Fragebogen ausgefüllt hat. Dies war in einem Fall das Ordnungsamt, im anderen Fall war es die Abteilung für Zentrales (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.). Die Frage, wer die neue Aufgabe zukünftig wahrnehmen wird, wird dagegen von allen Befragten beantwortet. Es wird jeweils dreimal (Mehrfachnennungen möglich) angegeben, dass die Abteilung

¹⁶³ S. 133 f. 2. KVR-GE.

¹⁶⁴ S. 133 2. KVR-GE.

¹⁶⁵ S. 133 f. 2. KVR-GE.

Bürgerservice bzw. die Ordnungsverwaltung die Zuständigkeit übernehmen wird. Einmal wird in diesem Zusammenhang auch die Straßenverkehrsbehörde genannt. Jeweils zwei Befragte geben an, bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig zu sein, während zwei Gebietskörperschaften diese Frage verneinen. Als bereits bestehende gleichartige oder ähnliche Zuständigkeiten nennen die beiden Befragten Zuständigkeiten für Bürgerdienste, die Ordnungsverwaltung und als Straßenverkehrsbehörde. Zwei Gebietskörperschaften gehen davon aus, für die künftige Aufgabenwahrnehmung zusätzliche Stellen zu benötigen. Ein Befragter verneint diese Frage, während ein anderer hierzu keine Angaben macht. Einer der beiden Befragten, die einen Stellenmehrbedarf sehen, geht davon aus, eine zusätzliche Stelle zu benötigen. Der andere Befragte sieht sich derzeit nicht in der Lage eine entsprechende Abschätzung vorzunehmen. Mehrheitlich (drei Nennungen) gehen die befragten Gebietskörperschaften davon aus, dass die Aufgabe von Mitarbeitern des mittleren Dienstes/der Entgeltgruppe E 5 – E 8 wahrgenommen werden wird. Nur ein Befragter will die Aufgabenwahrnehmung einem Mitarbeiter des gehobenen Dienstes/der Entgeltgruppe E 9 – E 12 übertragen. Alle vier Befragten erachten entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen der Mitarbeiter als notwendig.

Die geplante Aufgabenverlagerung wird von zwei Befragten als sehr gut, von einem neutral und von einem anderen als sehr negativ bewertet. Diejenige Gebietskörperschaft, die der Aufgabenverlagerung neutral gegenüber steht, begründet diese Einschätzung nicht. Die anderen drei Befragten nennen in diesem Zusammenhang die Stichworte „Aufgabenkonzentration“ und „Effizienzaspekte“. Während allerdings die beiden Befragten, die die Zuständigkeitsübertragung als sehr gut bewerten, eine Aufgabenkonzentration vor Ort erkennen, weist der Befragte, der die Verlagerung als sehr negativ empfindet, darauf hin, dass andere unmittelbar in Zusammenhang stehende Aufgaben bei der Landkreisverwaltung verbleiben. Eine der beiden Kommunen, die die Aufgabenverlagerung sehr positiv bewerten, gibt darüber hinaus an, dass hiermit eine Effizienzsteigerung verbunden ist. Die Kommune, die die Aufgabenverlagerung sehr negativ bewertet, ist dagegen der Ansicht, dass die geplante Dezentralisierung nicht effizient ist, weil Fachwissen und –personal künftig nicht nur bei den Landkreisen, sondern auch bei den Verwaltungen der betroffenen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden vorzuhalten ist.

Der Befragte, der der Zuständigkeitsübertragung sehr kritisch gegenübersteht, rechnet im Gegensatz zu den anderen drei Befragten auch mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Konkret gibt er an, dass zusätzliche Arbeitsplätze erforderlich werden und mit der Verlagerung keine Verbesserung für den Bürger einhergeht.

4.5.5.6 Fragebogen 31

Zuständigkeit für die Bestimmung, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen und zu entfernen sind, die Beschränkung der Benutzung von Straßen und die sonstigen Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde nach **§ 45 StVO** bei Landes- und Kreisstraßen, **§ 5 I 1 Nr. 1, S. 2, 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

Von dieser Aufgabenverlagerung sind wiederum nur 15 Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden betroffen. Den entsprechenden Fragebogen beantworteten in diesem Fall lediglich drei Verbandsgemeinden. Soweit sich der Fragebogen auf § 5 I 3 der Landesverordnung bezieht, gilt hinsichtlich der Missverständlichkeit der Gesetzesbegründung das zu Fragebogen 30 Gesagte.¹⁶⁶

Zwei Verbandsgemeinden machen keine Angaben dazu, wer den Fragebogen konkret ausgefüllt hat; im dritten Fall oblag die Ausfüllung dem Ordnungsamt. Alle drei Befragten gehen davon aus, dass die neue Aufgabe künftig von der Ordnungsverwaltung wahrgenommen werden wird. Ein Befragter konkretisiert dies noch dahingehend, dass voraussichtlich die Verkehrsbehörde tätig werden wird. Alle drei Befragten bejahen die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten. Sie verweisen in zwei Fällen auf bereits bestehende innerörtliche Verkehrszuständigkeiten und in einem Fall auf die Zuständigkeit für die Genehmigung von Sondernutzungen. Zwei der drei Verbandsgemeinden gehen davon aus, für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe zusätzliche Stellen zu benötigen. Eine Verbandsgemeinde lässt diese Frage unbeantwortet. Die beiden Befragten, die einen Stellenmehrbedarf bejahen, beziffern diesen mit 0,3 bzw. 0,5. Dies ergibt insgesamt einen Mehrbe-

¹⁶⁶ Vgl. 4.5.5.5 Fragebogen 30 (S.401).

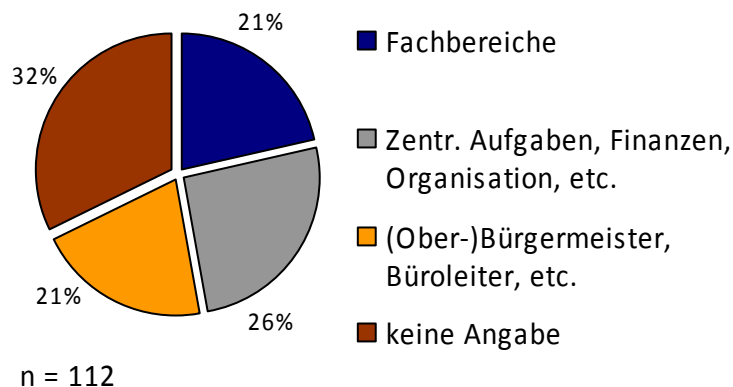
darf von 0,8 Stellen oder 0,4 Stellen/Körperschaft, die den Mehrbedarf konkret beziffert. Auch die Frage nach der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen wird uneinheitlich beantwortet: Zwei der drei Befragten halten solche Maßnahmen für erforderlich, ein Befragter hält sie für entbehrlich. Alle drei Befragten gehen davon aus, dass die Aufgabe von einem Mitarbeiter des gehobenen Dienstes/der Entgeltgruppe E 9 – E 12 wahrgenommen werden wird. Zusätzlich gibt einer der drei Befragten an, dass auch ein Mitarbeiter des mittleren Dienstes/der Entgeltgruppe E 5 – E 8 tätig werden wird. Eine Verbandsgemeinde nimmt keine Bewertung der geplanten Zuständigkeitsverlagerung vor; eine beurteilt sie positiv, die dritte steht ihr negativ gegenüber. Die Verbandsgemeinde, die die geplante Verlagerung positiv bewertet, verweist auf die damit einhergehende Aufgabenkonzentration sowie die gesteigerte Bürgernähe. Der Befragte, der die Verlagerung negativ bewertet, begründet dies mit Effizienz Gesichtspunkten: Bereits jetzt seien auf Ebene der Landkreise nur wenige Stellen für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich, diese Zahl werde sich aber erhöhen, wenn jede Verbandsgemeinde entsprechendes Fachwissen und –personal vorhalten müsse. Außerdem wird ein erhöhter Abstimmungsbedarf bei Gebiets-/Zuständigkeitsüberschreitungen gesehen. Alleine diese Verbandsgemeinde rechnet auch mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Sie weist in diesem Zusammenhang auf zusätzlichen Personalbedarf hin.

4.5.5.7 Fragebogen 32

Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren wegen Überschreitung der Termine für die Durchführung von Hauptuntersuchungen, Sicherheitsprüfungen und Abgasuntersuchungen sowie Verstößen gegen die Vorschriften über die Mindestprofiltiefe der Reifen im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung nach Nummer 1 nach **§ 7 Nr. 2** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

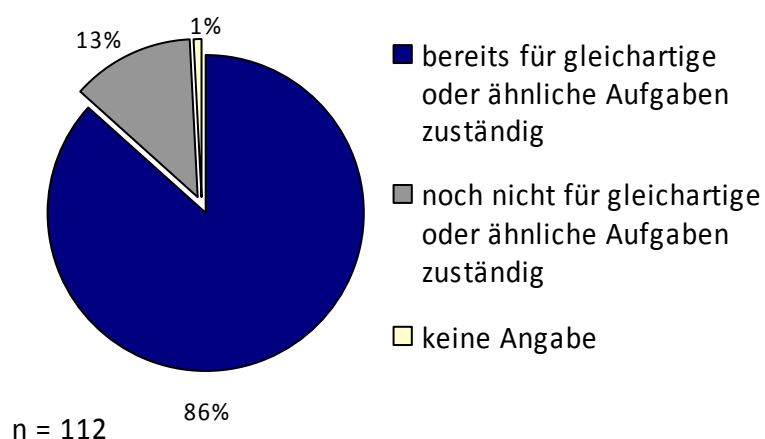
Dieser Fragebogen wurde von 89 Verbandsgemeinden, zehn verbandsfreien Gemeinden, fünf großen kreisangehörigen Städten sowie acht kreisangehörigen Städten beantwortet.

Abbildung 268: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 32)



Auf die Frage nach der zukünftig zuständigen Stelle für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe geben die Befragten am häufigsten (87 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) die Ordnungsverwaltung an (in fünf Fällen wird hier gleichzeitig die Sozialverwaltung genannt). 71 Befragte nennen die Straßenverkehrsbehörde, 64 den Fachbereich Bürgerdienste (einmal in Kombination mit der Sozialverwaltung). Vereinzelt (fünf Nennungen) wird auch die Bußgeldstelle angegeben. Zusammen mit der Ordnungsverwaltung werden in je zwei Fällen die Schulverwaltung und der Fachbereich Umwelt, in einem Fall das Standesamt genannt. Einmal wird explizit die Kfz-Zulassungsstelle als zuständige Behörde angegeben, einmal war es nicht möglich zu ermitteln, welche Stelle die Aufgabe konkret wahrnehmen soll.

Abbildung 269: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 32)



Die 97 Gebietskörperschaften, die eine bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit bejahen, geben auch alle an, um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Am häufigsten (73 Nennungen, Mehrfachnennungen)

nungen möglich) werden straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeiten genannt. Daneben weisen 23 Befragte explizit auf die Zuständigkeit für die Überwachung des ruhenden Verkehrs hin, zwei nennen ausdrücklich das Zulassungswesen. Ebenfalls häufig – 51 bzw. 45 Nennungen – werden die Ordnungsverwaltung und die Abteilung Bürgerdienste angegeben. In sieben Fällen wird auf die Bußgeldstelle verwiesen, während jeweils ein Befragter die Durchführung von Kontrollen im Auftrag des Kreises sowie die Zuständigkeit für den kommunalen Vollzugsdienst nennt.

Abbildung 270: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 32)

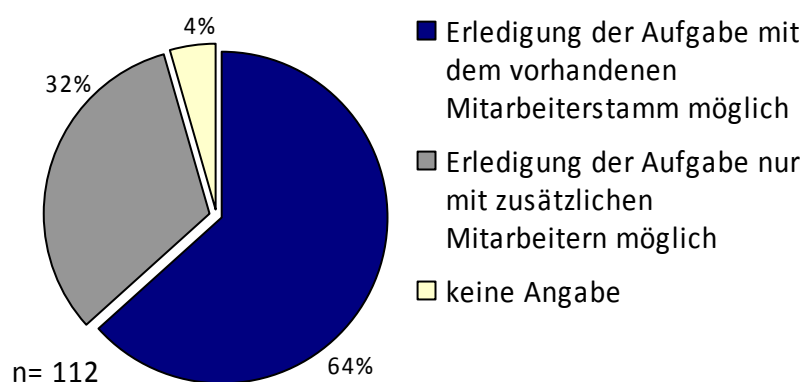
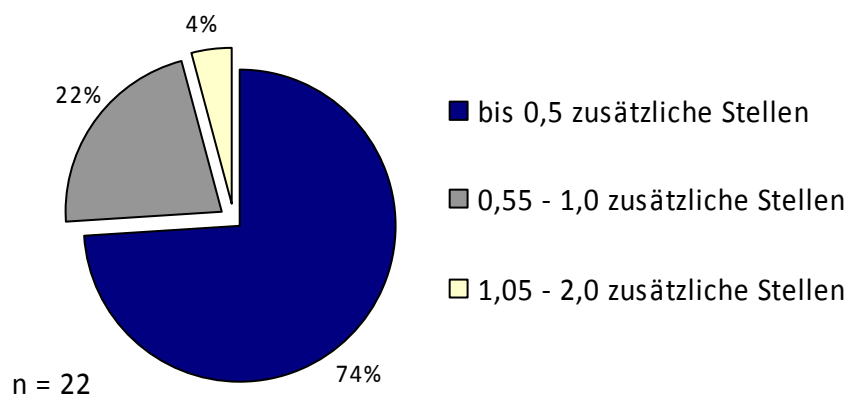


Abbildung 271: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 32 zu verlagernden Aufgabe



Diese 22 Befragten beziffern den Mehrbedarf insgesamt mit 11,8 Stellen, was einem Mehrbedarf von 0,5 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs macht, entspricht.

Abbildung 272: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 32)

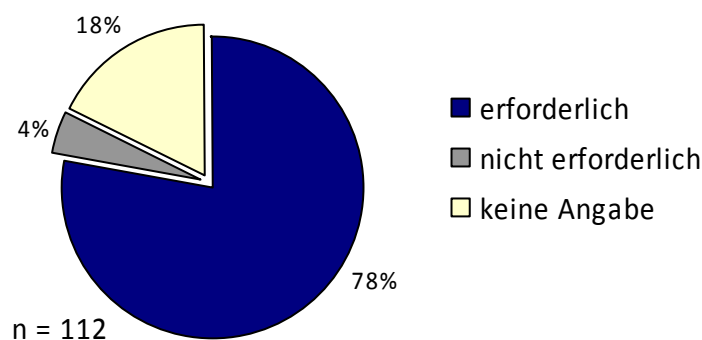


Abbildung 273: Eingruppierung der für die nach Fb 32 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

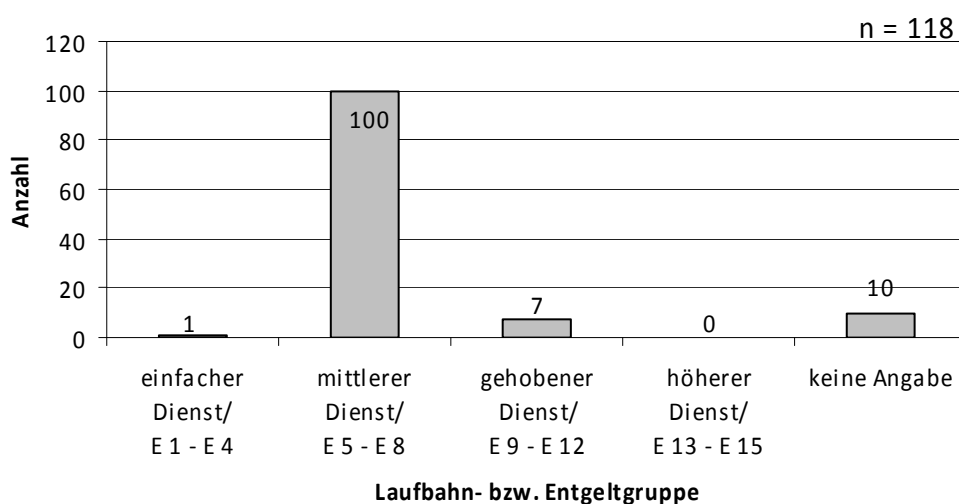
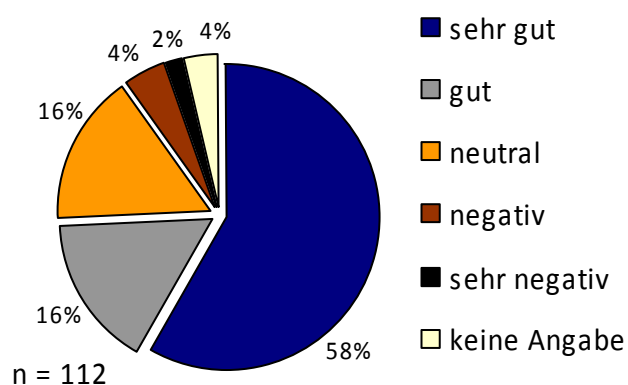


Abbildung 274: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 32

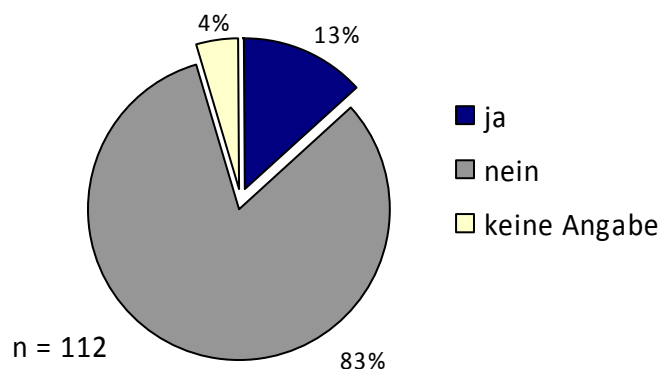


Neben den vier Befragten, die überhaupt keine Bewertung der Aufgabenverlagerung vornehmen, machen elf weitere keine Angaben zur Begründung der vorgenommenen Bewertung, so dass insgesamt 97 Befragte ihre Bewertung

begründen. Sehr positiv wird die nach Ansicht der Befragten mit der Aufgabenverlagerung verbundene Aufgabenkonzentration bewertet (82 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich). Lediglich ein Befragter verneint diesen Effekt ausdrücklich. Ebenfalls überwiegend positiv werden mit der Aufgabenverlagerung verbundene Effizienz Aspekte bewertet: 57 Befragte gehen von einer Effizienzsteigerung aus. Drei Befragte weisen in diesem Zusammenhang aber auf zu geringe Betriebsgrößen bzw. zu geringe Fallzahlen und damit verbundene Ineffizienzen hin. In sieben Fällen wird auch ausdrücklich die Steigerung der Orts- und Bürgernähe begrüßt. Fünf Befragte stehen dagegen einem mit der Aufgabenübertragung einhergehenden gesteigerten Personalbedarf und Kostenaufwand kritisch gegenüber. Von jeweils einem Befragten werden folgende Äußerungen gemacht:

- stetige Nachfrage aus allen Bereichen der Öffentlichkeit,
- Wahrnehmung der Aufgabe sollte weiterhin durch die Polizei erfolgen,
- Unverständnis der Bürger für diese Übertragung,
- keine Einschätzung über Fahrtüchtigkeit und
- intensivere Überwachung dieser Aufgabenfelder vorstellbar; Aufwand für Verfolgung und Ahndung kann aber nicht beurteilt werden.

Abbildung 275: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 32)



Alle 15 Gebietskörperschaften, die mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen, konkretisieren ihre Befürchtungen im Folgenden. Sieben Befragte (Mehrfachnennungen möglich) bezweifeln, dass die Akzeptanz der Betroffenen hoch sein wird. So wird befürchtet, dass es zu Problemen kommt, weil die Betroffenen persönliche Beziehungen zu den Sachbearbeitern haben und insofern erwarten, dass ungünstige Entscheidungen zurückge-

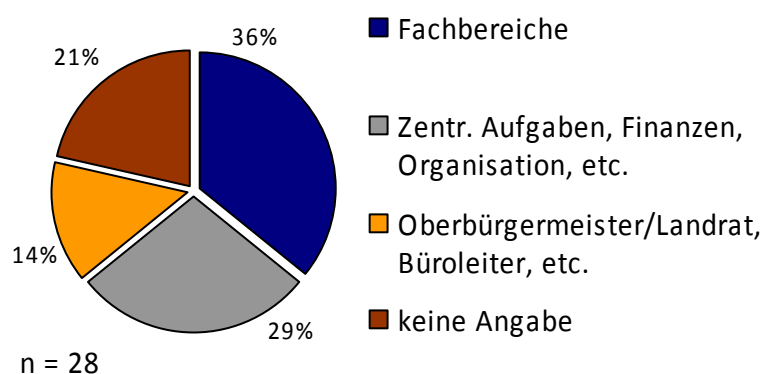
nommen werden. Diese Befürchtung erstreckt sich auch auf das Bußgeldverfahren. Fünf Befragte rechnen hauptsächlich mit organisatorischen und finanziellen Problemen. Namentlich wird es als schwierig empfunden, die neue Aufgabe in den Dienstbetrieb zu integrieren oder es wird auf fehlendes geeignetes Personal hingewiesen. Ebenfalls wird die Befürchtung geäußert, dass der Deckungsbeitrag aus Steuermitteln hoch sein wird oder sich der Verwaltungsaufwand ganz allgemein erhöhen wird. Drei Befragte geben zu bedenken, dass das Sicherheitsrisiko für die kontrollierenden Mitarbeiter hoch ist. Jeweils ein Befragter weist auf das Interesse durch die Öffentlichkeit und die Medien bzw. darauf hin, dass es zu Qualitätsverlusten im Bereich der Dienstleistungen für die Bürger kommen kann.

4.5.5.8 Fragebogen 33

Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **innerhalb geschlossener Ortschaften** nach **§ 7 Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

Dieser Fragebogen wurde von fünf kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

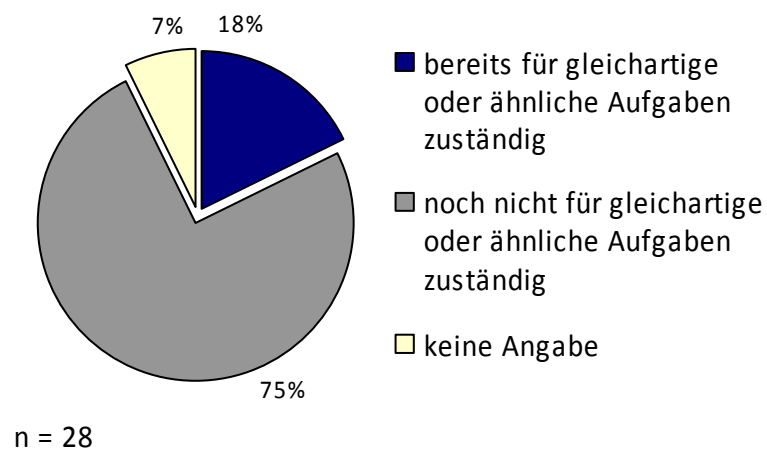
Abbildung 276: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 33)



Die Frage, welche Stelle die Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen wird, lässt ein Befragter mit dem Hinweis, dass die Übernahme der Aufgabe abgelehnt wird, unbeantwortet. Ansonsten dominieren die Nennungen der Abteilungen

Ordnung (17 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) und Verkehr (16 Nennungen). Zusammen mit der Ordnungsabteilung wird in vier Fällen auch die Kommunalaufsicht genannt. Fünf Befragte wollen die Zuständigkeit der Bußgeldstelle in Zusammenarbeit mit anderen Stellen übertragen. Zwei Befragte verweisen im Zusammenhang mit der Ordnungsabteilung auch auf die Abteilung Umweltschutz, einer dieser beiden Befragten zusätzlich auf die Abteilung Bürgerdienste.

Abbildung 277: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 33)



Lediglich fünf der 28 Befragten gehen von bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten aus und geben auch an, um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Im einzelnen werden jeweils zweimal (Mehrfachnennungen möglich) Zuständigkeiten für die Überwachung des ruhenden und für die Überwachung des fließenden Verkehrs angeführt sowie die Zuständigkeit für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Ein Befragter weist in diesem Zusammenhang auch auf Zuständigkeiten im Bereich des kommunalen Vollzugsdiensts hin.

Abbildung 278: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 33)

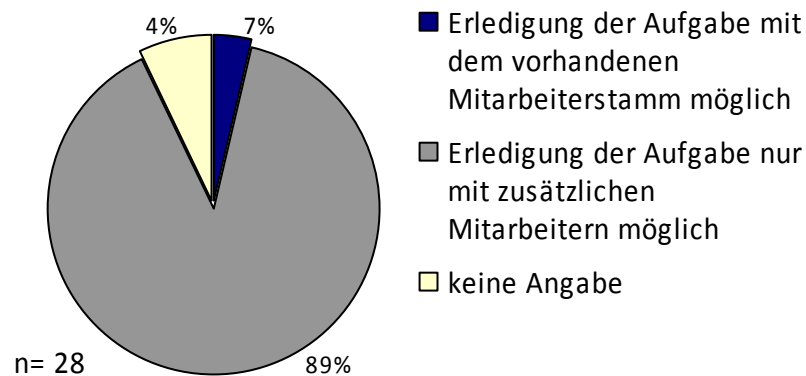
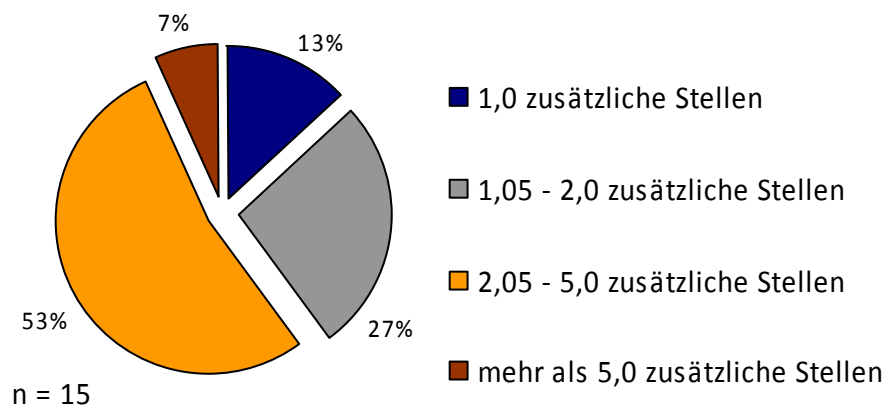


Abbildung 279: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 33 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beläuft sich der von den 15 Befragten geltend gemachte Mehrbedarf in diesem Fall auf 44,25 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 3,0 Stellen/Körperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert.

Abbildung 280: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 33)

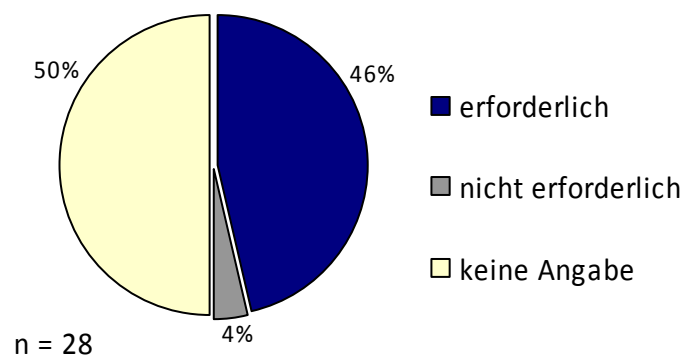


Abbildung 281: Eingruppierung der für die nach Fb 33 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

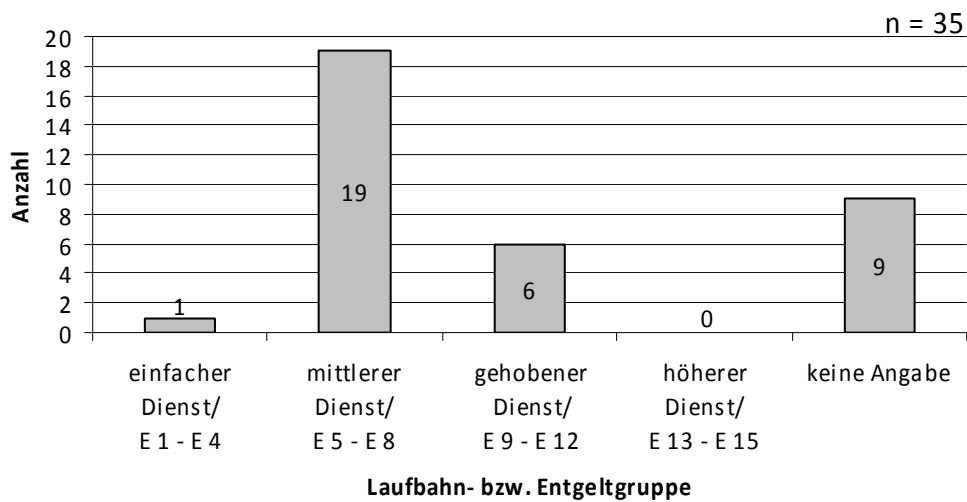
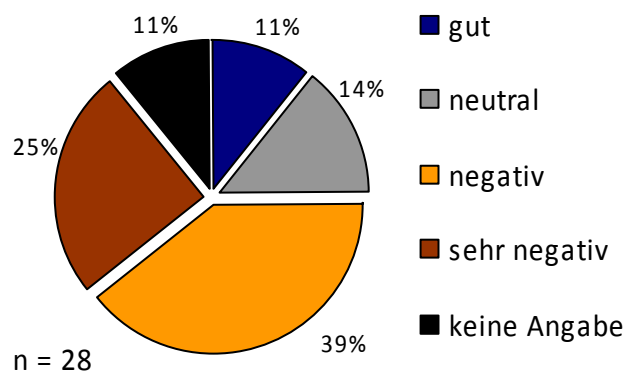


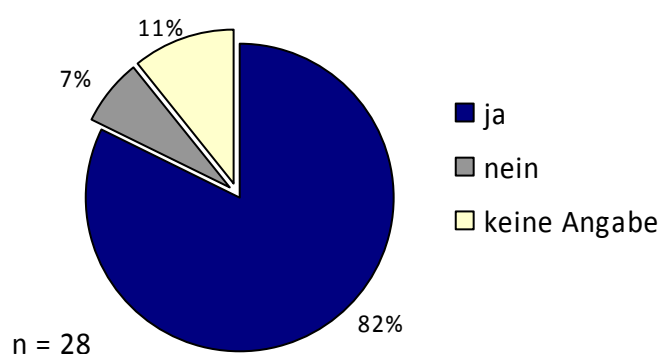
Abbildung 282: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 33



Drei Befragte nehmen keine Bewertung der Aufgabenverlagerung vor. Von den 25, die eine solche Bewertung abgeben, begründen 24 ihren Standpunkt. Am häufigsten (19 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird auf die Kommunalpolizei-problematik und damit zusammenhängende Schwierigkeiten hingewiesen. Die entsprechenden Äußerungen reichen von der Feststellung, dass es sich vorliegend um eine polizeiliche Aufgabe handelt und diese Aufgabe auch weiterhin von der Polizei wahrgenommen werden sollte über die Forderung, dass auch entsprechende Kompetenzen (z. B. Anhalterechte) mit übertragen werden müssten bis hin zu Bedenken hinsichtlich der Sicherheit der eingesetzten Mitarbeiter. In 18 der 19 Fälle tritt dabei deutlich eine ablehnende Haltung der Befragten zutage, lediglich ein Befragter ist der Auffassung, die Aufgabe bei entsprechender Material-, Personal- und Kompetenzausstattung effektiver erledigen zu können als dies bisher der Fall ist. Fünf Befragte

befürchten, dass der Personal- und Materialbedarf erheblich steigen wird. In diesem Zusammenhang werden auch Zweifel daran geäußert, dass eine kostendeckende Aufgabenwahrnehmung möglich sein wird. Jeweils ein Befragter gibt an dieser Stelle an, bereits jetzt mit stetigen Nachfragen aus allen Bereichen der Öffentlichkeit konfrontiert zu sein und dass Einflussnahmen Privater auf Geschwindigkeitsmessungen zu befürchten sind. Ein weiterer Befragter merkt grundsätzlich an, dass die Übertragung einer unpopulären Aufgabe auf eine andere Behörde nichts an der eigentlichen Aufgabe ändert.

Abbildung 283: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 33)



23 der 28 Befragten rechnen mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. 22 Befragte geben auch konkret an, um welche Probleme es sich dabei handelt. 15-mal (Mehrfachnennungen möglich) weisen die Befragten auf organisatorische, personelle und finanzielle Probleme hin. Die Befürchtungen reichen von nicht ausreichend vorhandenen Räumlichkeiten, Problemen bei der Eingliederung der Aufgabe in den laufenden Dienstbetrieb und fehlende Ausrüstungsgegenstände über das Fehlen von entsprechend qualifizierten Mitarbeitern bis hin zu den damit einhergehenden Kosten. In sieben Fällen bemängeln die Befragten weiterhin, dass mit der geplanten Aufgabenübertragung keine Übertragung entsprechender und notwendiger Kompetenzen (Stichwort „Anhaltekommandos“) verbunden ist. Eng hiermit zusammen hängen Befürchtungen von sechs Befragten, dass die Sicherheit der eingesetzten Mitarbeiter nicht in ausreichendem Maße gewährleistet werden kann. In eine etwas andere Richtung gehen die Befürchtungen weiterer sechs Befragter, die davon ausgehen, dass die Aufgabenübertragung zu einer Zersplitterung des Aufgabengebietes führen wird. Vier Befragte vermuten, dass die Aufgabe von der Öffentlichkeit eher negativ wahrgenommen werden wird und daher häufig der Vorwurf der „Abzocke“ an die Kommunen gerichtet werden wird. Ein Befragter verweist auf einen erhöhten Verwaltungsaufwand, da die Zuständigkeitsübertragung weitere Aufgaben wie Fahrerermittlungen für andere Behör-

den nach sich ziehen wird. Auch wird es seiner Ansicht nach vermehrt zur Rechtsmittelverfahren kommen, da höhere Bußgelder und Fahrverbote im Raum stehen.

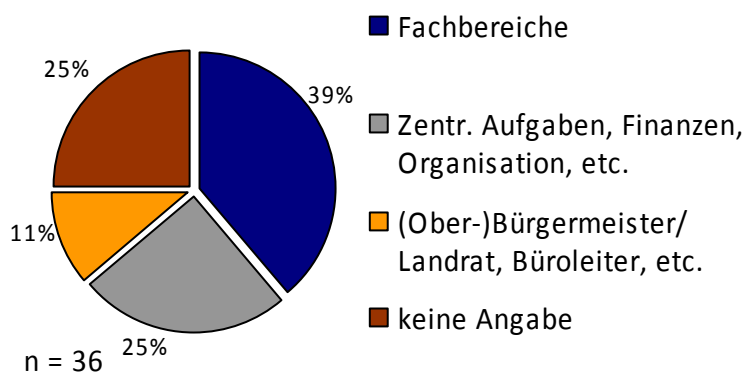
4.5.5.9 Fragebogen 34

Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB** nach **§ 7 Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts sowie für die Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der BAB nach **§ 7 Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

Dieser Fragebogen wurde von drei Verbandsgemeinden, zwei großen kreisangehörigen Städten, acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet. Dabei sollen Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und große kreisangehörige Städte, die in der Anlage zur Landesverordnung genannt werden, als örtliche Ordnungsbehörde zuständig werden, kreisfreie Städte und Landkreise als Kreisordnungsbehörde. Soweit die in der Anlage genannten Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden betroffen sind, gilt hinsichtlich der Missverständlichkeit der Gesetzesbegründung das zu Fragebogen 30 Gesagte.¹⁶⁷

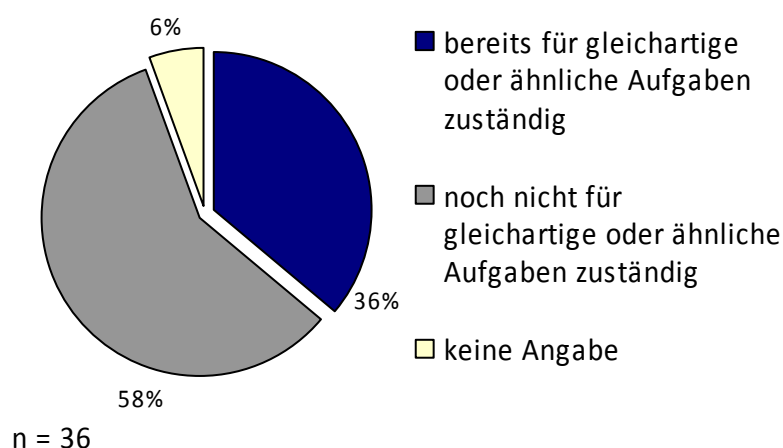
¹⁶⁷ Vgl. **4.5.5.5 Fragebogen 30** (S.401). Allerdings ist hier die entsprechende Passage der Gesetzesbegründung auf S. 136 des 2. KVR-GE zu finden.

Abbildung 284: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 34)



Auf die Frage, welche Abteilung die zur Verlagerung vorgesehene Aufgabe zukünftig wahrnehmen wird (Mehrfachnennungen möglich), antworten die Befragten in 25 Fällen ausdrücklich, dass dies die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung übernehmen wird. Ebenfalls sehr häufig werden das Verkehrsamt (16-mal), die zentrale Bußgeldstelle (siebenmal) sowie das Kommunal(-aufsichts-)amt (sechsmal) genannt. Vereinzelt werden auch das Umweltschutzamt (zweimal), die Abteilung Bürgerdienste (einmal), das Standesamt (einmal) sowie die Abteilung Außendienst (ebenfalls einmal) genannt.

Abbildung 285: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 34)



Diejenigen 13 Körperschaften, die eine bereits bestehende Zuständigkeit für ähnliche oder gleichartige Aufgaben bejahen, geben hauptsächlich an, für die Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs innerhalb geschlossener Ortschaften zuständig zu sein (elf Nennungen, Mehrfachnennungen möglich). Zweimal wird auf die bereits vorhandene Zuständigkeit für Bußgeldverfahren

hingewiesen, während in einem Fall auch der kommunale Vollzugsdienst als bereits bestehende, ähnlich gelagerte Zuständigkeit genannt wird.

Abbildung 286: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 34)

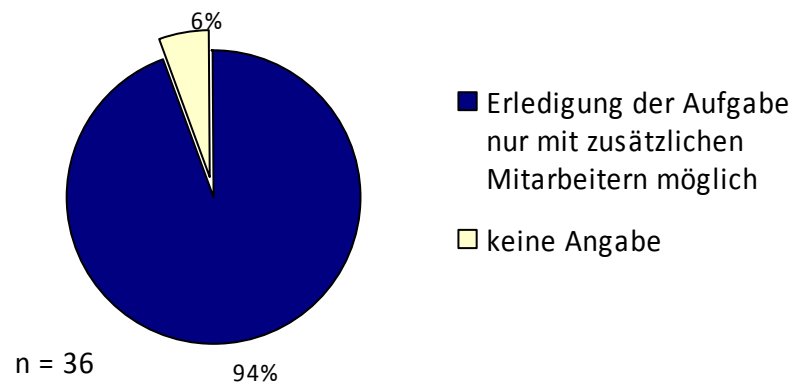
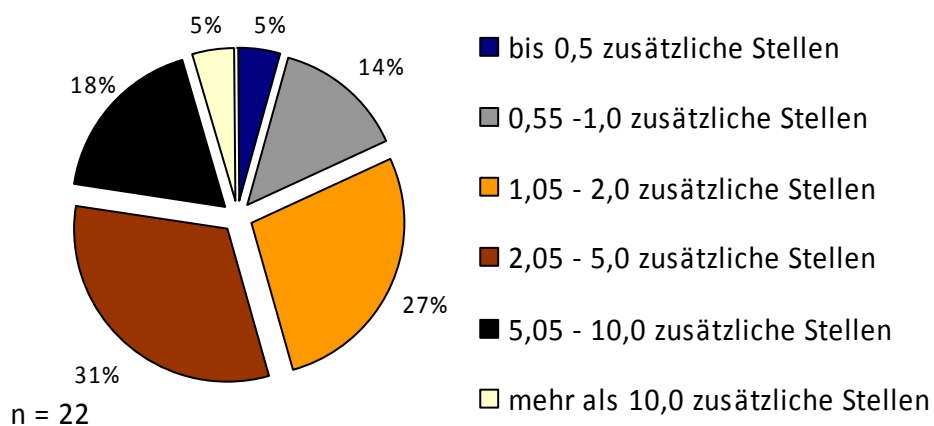


Abbildung 84: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 34 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt machen damit 22 Befragte einen Mehrbedarf von 80,25 Stellen für die Wahrnehmung dieser Aufgabe geltend. Dies entspricht einem Mehrbedarf von ca. 3,6 Stellen/Gebietskörperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert.

Abbildung 287: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 34)

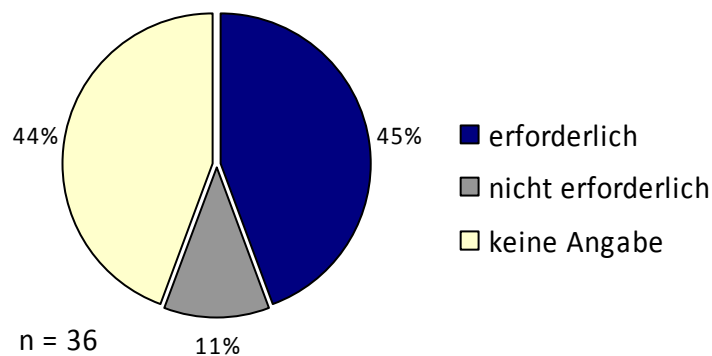


Abbildung 85: Eingruppierung der für die nach Fb 34 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

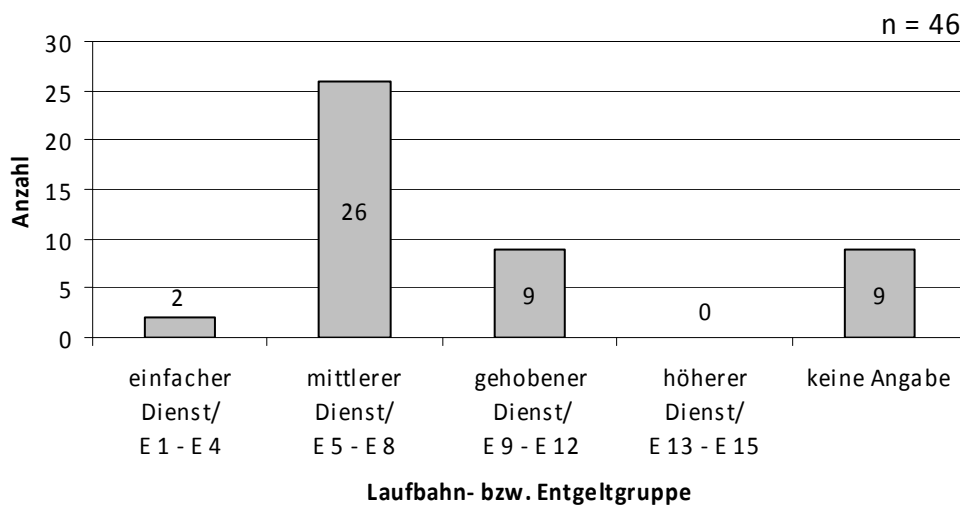
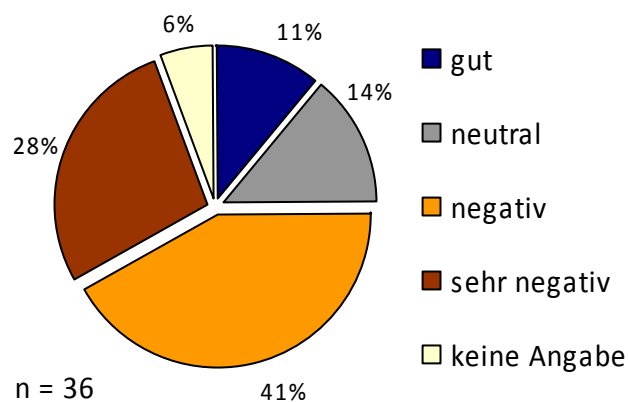


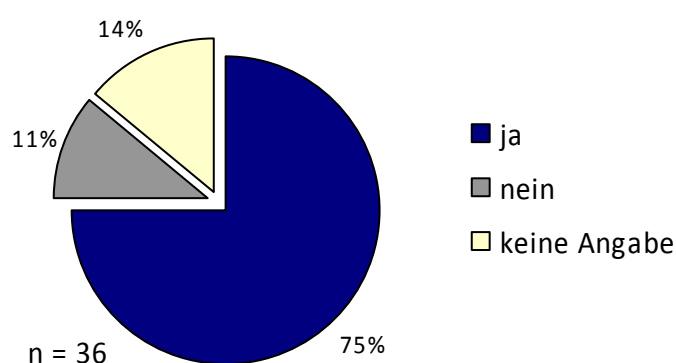
Abbildung 86: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 34



Bei der Frage nach der Begründung der Bewertung (Mehrfachnennungen möglich) wird in 22 Fällen auf die polizeiliche Natur der zur Verlagerung vorge-

sehenen Aufgabe verwiesen, wobei dieser Verweis eher negativ geprägt ist. Selbst wenn keine grundsätzlichen Einwände gegen die Übernahme dieser Aufgabe bestehen, werden neben dem Gefährdungspotenzial für die Mitarbeiter auch fehlende Kompetenzen wie z. B. Anhalterrechte sowie fehlende Qualifikationen der Mitarbeiter für diese Aufgabe als problematisch hervorgehoben. Darüber hinaus befürchten acht Befragte, dass durch die Übertragung der Aufgabe höhere Personal- und Sachkosten auf sie zukommen werden. Ob mit der geplanten Verlagerung tatsächlich eine Bündelung von Aufgaben erreicht werden kann, wird ambivalent beurteilt; zwei Befragte bejahen diese Frage, zwei verneinen sie unter Berufung darauf, dass nicht alle verkehrlichen Zuständigkeiten konsequent auf eine Verwaltungsebene verlagert werden. Zwei weitere Themenkomplexe, die von den Befragten angesprochen werden, können unter den Stichpunkten „Akzeptanz“ und „Bürgernähe“ zusammengefasst werden. So hegen zwei Befragte Zweifel daran, dass Geschwindigkeitsmessungen von kommunalen Vollzugsbeamten in der gleichen Weise von der Bevölkerung hingenommen werden, wie dies bei der Polizei der Fall ist. In eine ähnliche Richtung geht der Hinweis, dass die größere Bürgernähe problematisch zu beurteilen ist, weil der Versuch von Einflussnahmen seitens der Bevölkerung auf die Messungen zu erwarten ist; dagegen begrüßen zwei Befragte die geplante Aufgabenverlagerung unter dem Aspekt größerer Bürgernähe ausdrücklich.

Abbildung 288: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 34)



Von den 27 Befragten, die Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe befürchten, machten zwei keine Angaben, welche Probleme sie sehen, während 25 Befragte hierzu Stellung nahmen (Mehrfachnennungen möglich). Am häufigsten (13 Nennungen) werden eine für die Aufgabenwahrnehmung unzureichende Ausbildung der Mitarbeiter sowie fehlende Kompetenzen für die sinnvolle Wahrnehmung der Aufgabe als problematisch benannt. In zehn Fällen wird eine Mehrung von Sach- und Personalkosten befürchtet. Ebenfalls

häufig (siebenmal) wird darauf verwiesen, dass die derzeit geplante Aufgabenverlagerung zu einer Zuständigkeitszersplitterung zwischen Polizei, Kreisverwaltungen und Verbandsgemeindeverwaltungen führt. In sechs Fällen führen die Befragten ins Feld, dass die Akzeptanz in der Bevölkerung voraussichtlich relativ niedrig sein wird, jedenfalls niedriger als bei Wahrnehmung der Aufgabe durch die Polizei. Insbesondere wird befürchtet, dass man den Landkreisen in diesem Zusammenhang „Abzocke“ vorwerfen wird. Ganz allgemein wird auch darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Praxis fehlt und mit höherem Arbeitsaufwand aufgrund von Widerspruchs- und Klageverfahren zu rechnen ist.

4.5.5.10 Fragebogen 35

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§ 23 StVG** (Feilbieten nicht genehmigter Fahrzeuge, Fahrzeugteile und Ausrüstungen), Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

Art. 45 des 2. KVR-GE erwähnt § 23 StVG nicht mehr. Derzeit wird die Zuständigkeit zur Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 23 StVG in § 8 I 2 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts geregelt. Satz 2 dieser Vorschrift entfällt nach dem Entwurf, die weiteren Zuständigkeiten für die Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24a, 24c StVG werden gemeinsam mit der Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 in § 8 I 1 der Landesverordnung geregelt. Im Gegensatz hierzu wird – wie bereits dargelegt – § 23 StVG in dieser Vorschrift nicht mehr erwähnt.

§ 26 II StVG, der sich mit der Zuständigkeit nach § 23 StVG befasst, besagt, dass zuständige Behörde nach § 36 I Nr. 1 OWiG die Behörde ist, die von der Landesregierung durch Rechtsverordnung näher bestimmt wird. Da weder die Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden noch die Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts nach Inkrafttreten der Entwurfsfassung Bezug auf die genannten Paragraphen des StVG und des OWiG nehmen, würde die Auffangzuständigkeit nach § 36 I Nr. 2 OWiG – Zuständigkeit der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde – greifen.

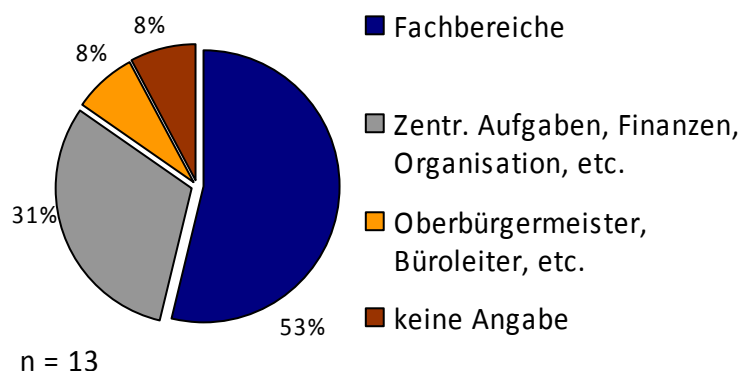
Angesichts der Regelungsintention, die dem 2. KVR-GE zugrunde liegt, nämlich möglichst viele Aufgaben von der unmittelbaren Landesverwaltung auf nachgeordnete Ebenen zu verlagern, ist nicht davon auszugehen, dass diese Konsequenz seitens des Gesetzgebers gewollt ist. Vielmehr ist zu vermuten, dass es sich um ein Versehen handelt und die Aufnahme des § 23 StVG in den Regelungsentwurf übersehen wurde. Hierfür spricht auch, dass § 23 StVG keine Erwähnung in der Gesetzesbegründung findet, sondern dort vielmehr festgehalten wird, § 8 werde lediglich an den neuen § 7 angepasst, entspreche im übrigen aber dem alten § 8 der Landesverordnung. Geht man also von einem Versehen aus, gibt es zwei realistische Alternativen, wie die Zuständigkeit für die Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 23 StVG geregelt werden könnte: Einmal ist es denkbar, dass diese Zuständigkeit gemeinsam mit der für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24, 24a und 24c StVG nach § 8 I der Landesverordnung geregelt werden sollte. Dies würde bedeuten, dass unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen würden, je nachdem im Rahmen welcher Aufgabe die Ordnungswidrigkeit festgestellt wird. Die andere Möglichkeit wäre, diese Zuständigkeit im Rahmen des allgemeinen § 3 der Landesverordnung zu regeln. Im ersten Fall wären grundsätzlich alle kommunalen Gebietskörperschaften neu für die Aufgabe zuständig (mit Ausnahme der Kreise, die bereits jetzt zuständig sind). Es müsste aber noch danach differenziert werden, in welchem Rahmen die Ordnungswidrigkeit festgestellt wird, so dass unterschiedliche Erhebungen für Feststellungen im Rahmen des § 3 I (kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte), des § 5 I (verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden), des § 7 Nr. 1 und 2 (verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte) sowie des § 7 Nr. 3 und 4 (in der Anlage genannte verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und große kreisangehörige Städte sowie sämtliche kreisfreien Städte) erforderlich würden.

Vor dem Hintergrund, dass nicht abschließend geklärt werden kann, welche Zuständigkeitsregelung der Gesetzgeber tatsächlich treffen wollte, gleichwohl aber ein Stimmungsbild hinsichtlich der Aufgabenverlagerung erhoben werden sollte, erschien es am praktikabelsten, die Befragung zunächst auf einen eher kleinen Kreis zu beschränken. Konkret bedeutet das, dass nur die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zu dieser Verlagerung befragt wurden: Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Regelung in § 3 der Landesverordnung, sind dies die alleine betroffenen Körperschaften. Auch wenn eine Rege-

lung in § 8 erfolgen sollte, wären sie zumeist entweder alleine oder neben anderen Gebietskörperschaften zuständig.

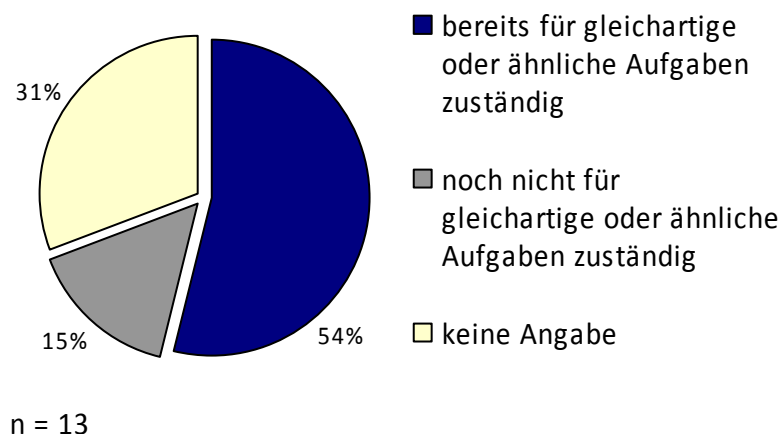
Konkret beantworteten fünf große kreisangehörige und acht kreisfreie Städte den Fragebogen.

Abbildung 289: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 35)



Die Frage danach, welche Stelle für diese Aufgabe künftig verantwortlich wäre, wird von zwei Befragten unbeantwortet gelassen, ein Befragter gibt an, er gehe davon aus, dass weiterhin das Polizeipräsidium zuständig bleibt. Ein weiterer Befragter würde die Aufgabe beim Verkehrsüberwachungsamt, Abteilung Bußgeldstelle, ansiedeln. Die übrigen neun Befragten nennen das Ordnungsamt, teilweise in Kombination mit der Bußgeldstelle (zwei Nennungen), teilweise in anderen Kombinationen (Kfz-Zulassungsstelle, Umweltschutzamt (zweimal), Standesamt).

Abbildung 290: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 35)



Die sieben Befragten, die eine bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Aufgabenzuständigkeit bejahen, machen allesamt Angaben dazu, um welche Zuständigkeit es sich konkret handelt. In jeweils zwei Fällen werden Zuständigkeiten für die Überwachung des ruhenden Verkehrs, für die Verfolgung und Ahndung sonstiger Ordnungswidrigkeiten und für Kfz-Zulassungen angegeben. Ein Befragter weist ganz allgemein auf sonstige Zuständigkeiten nach der StVO hin.

Abbildung 291: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 35)

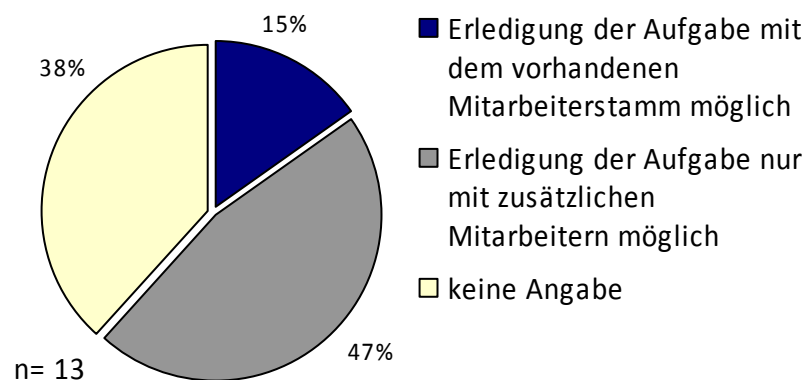
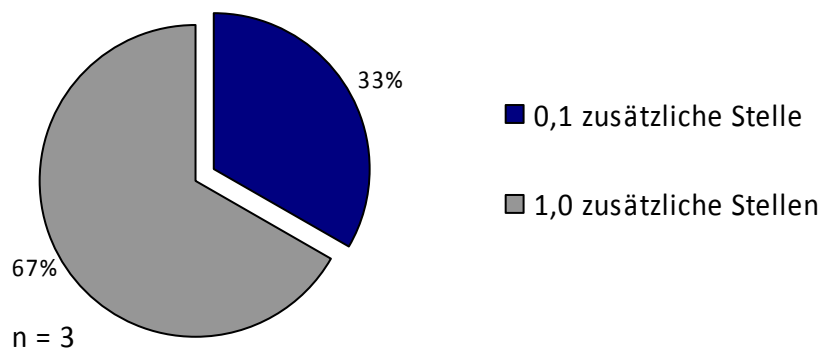


Abbildung 292: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 35 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt wird ein Stellenmehrbedarf von 2,1 angegeben. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,7 Stellen/Körperschaft, die die Frage nach der Höhe des Mehrbedarfs beantwortet.

Abbildung 293: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 35)

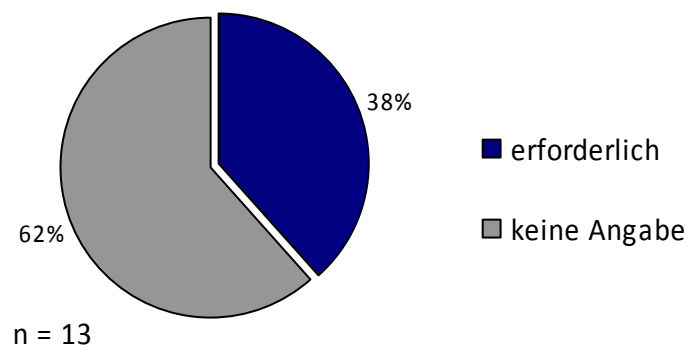


Abbildung 294: Eingruppierung der für die nach Fb 35 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

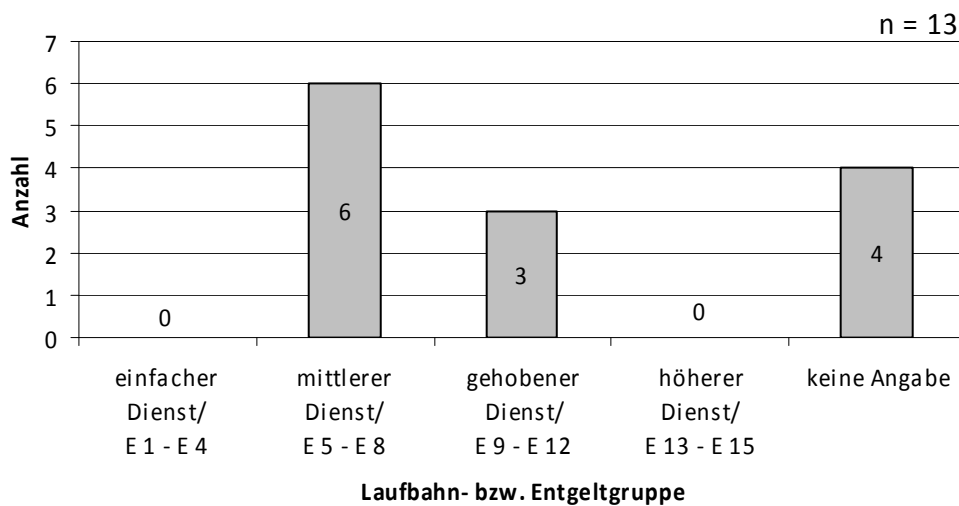
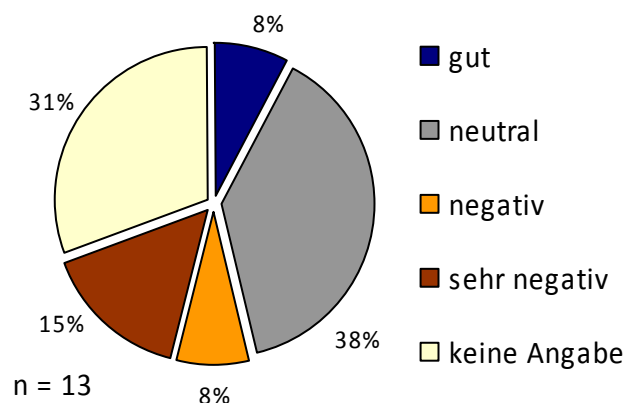


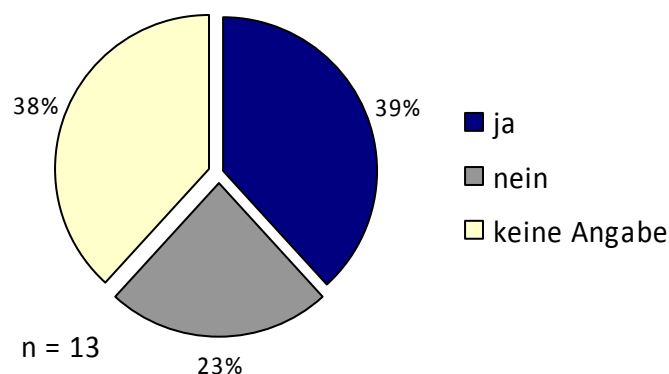
Abbildung 295: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 35



Vier der 13 Befragten bewerten die eventuell anstehende Aufgabenverlagerung nicht; vier weitere begründen die von ihnen vorgenommene Bewertung nicht, so dass insgesamt lediglich fünf Befragte sich dazu äußern, warum sie

die konkrete Bewertung abgegeben haben. Viermal (Mehrfachnennungen möglich) weisen die Befragten darauf hin, dass für die Wahrnehmung der Aufgabe spezielles Fachwissen und Fachpersonal nötig ist, über das sie derzeit nicht verfügen. Zudem wird die Aufgabe als äußerst kostenintensiv eingeschätzt, was zwei dieser vier Befragten auch zu der Einschätzung gelangen lässt, dass Einnahmen und Ausgaben in diesem Fall in einer sehr ungünstigen Relation stehen. In jeweils einem Fall wird darauf hingewiesen, dass bereits jetzt stetige Nachfragen aus allen Bereichen der Öffentlichkeit zu verzeichnen sind bzw. dass die Aufgabe keinerlei Steuerungsrelevanz für die Kommune hat.

Abbildung 296: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 35)



Vier der fünf Befragten, die die Wahrnehmung dieser Aufgabe mit Problemen verbunden sehen, konkretisieren ihre diesbezüglichen Befürchtungen. Am häufigsten (drei Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird auf organisatorische, finanzielle und personelle Probleme hingewiesen. So wird vermutet, dass eine Eingliederung in den Dienstbetrieb schwierig werden kann und dass zusätzliches (Fach-)Personal bzw. Qualifizierungsmaßnahmen und zusätzliches Material nötig werden, was wiederum mit Kosten verbunden ist. Jeweils einmal nennen die Befragten folgende mögliche Probleme:

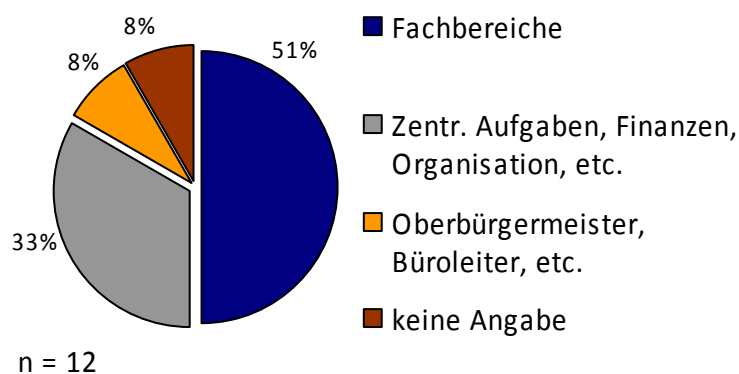
- Interesse durch die Öffentlichkeit und die Medien,
- Erhöhung des allgemeinen Verwaltungsaufwandes und
- Notwendigkeit einer zentralen Aufgabenwahrnehmung, auch unter Effizienzaspekten.

4.5.5.11 Fragebogen 36

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24a (0,5 Promille-Grenze) und 24c StVG (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach § 3 I übertragenen Aufgaben festgestellt werden, § 8 I 1 Nr. 1 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

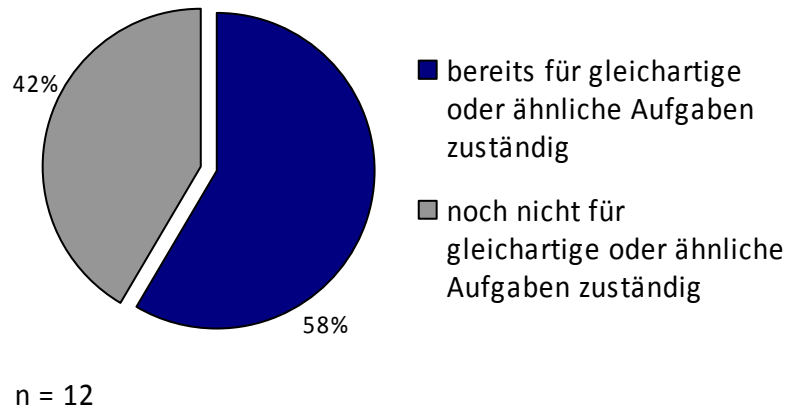
Dieser Fragebogen wurde von fünf großen kreisangehörigen und sieben kreisfreien Städten beantwortet.

Abbildung 297: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 36)



Am häufigsten (zehn Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) geben die Befragten an, dass künftig die Ordnungsabteilung die neue Aufgabe wahrnehmen wird. Ebenfalls oft genannt wird die Abteilung Straßenverkehr (drei Nennungen) bzw. Führerscheinstelle (zwei Nennungen). Auch die Bußgeldstelle wird zweimal genannt. Das Standesamt und die Abteilung Umweltschutz finden – in Kombination mit der Ordnungsabteilung – ebenfalls je einmal Erwähnung.

Abbildung 298: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 36)



Sechs der sieben Befragten, die eine bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Aufgabenzuständigkeit bejahen, geben an, um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Hier werden je zweimal folgende Zuständigkeiten genannt:

- Zuständigkeiten für Ordnungswidrigkeitsverfahren allgemein,
- Zuständigkeiten für Ordnungswidrigkeitsverfahren aus der Überwachung des ruhenden und des fließenden Verkehrs sowie
- Zuständigkeiten in Führerscheinsachen.

Abbildung 299: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 36)

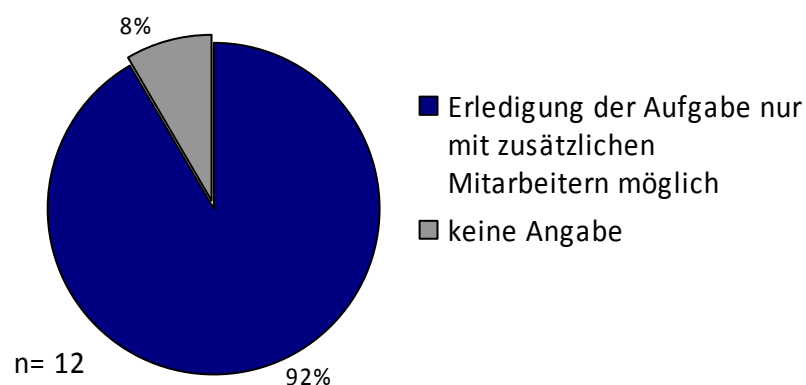
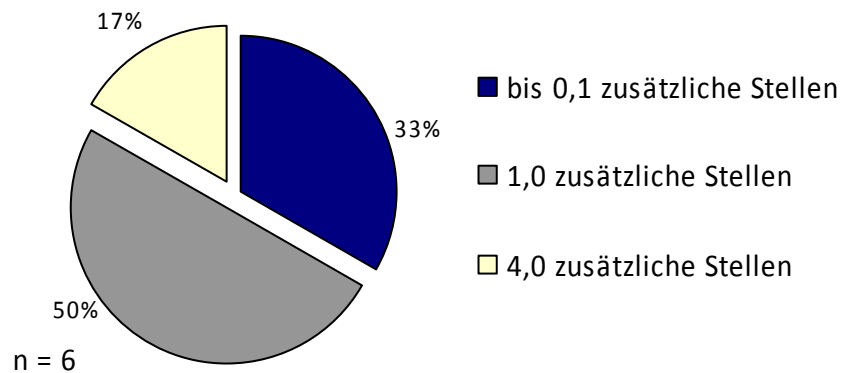


Abbildung 300: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 36 zu verlagernden Aufgabe



An dieser Stelle wird von den sechs Befragten mit einem Mehrbedarf von insgesamt 7,18 Stellen gerechnet. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 1,2 Stellen/Körperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert.

Abbildung 301: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 36)

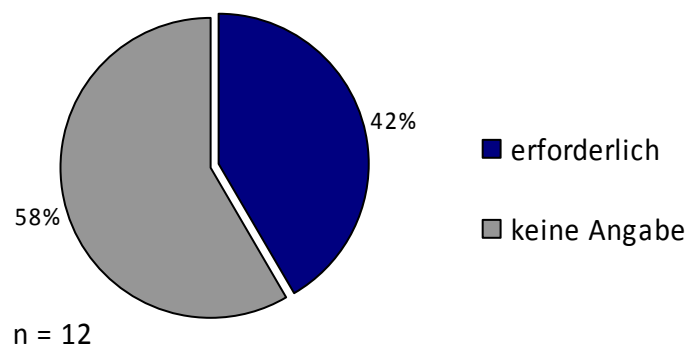


Abbildung 302: Eingruppierung der für die nach Fb 36 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

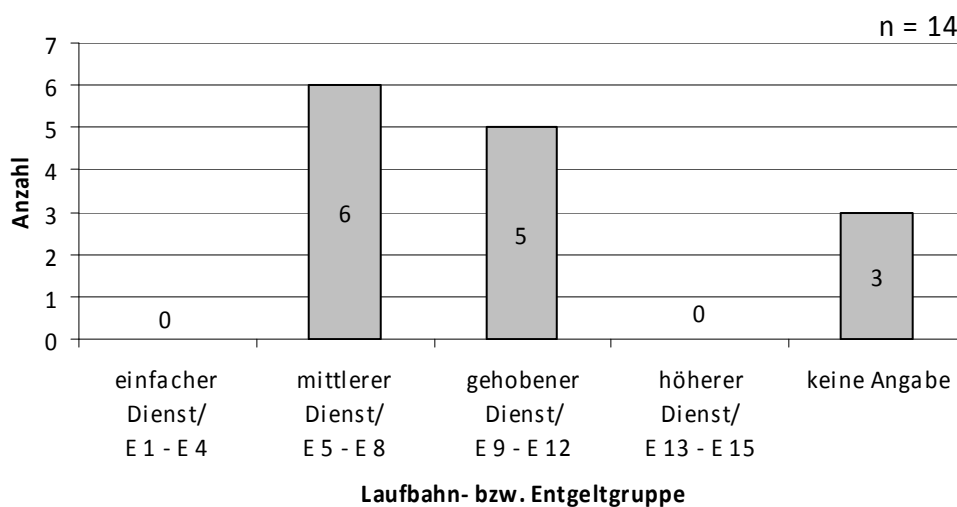
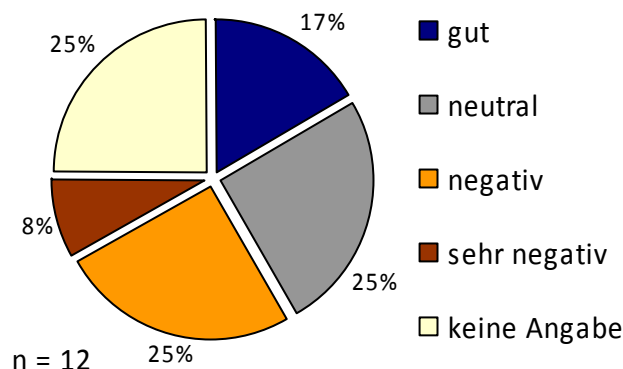
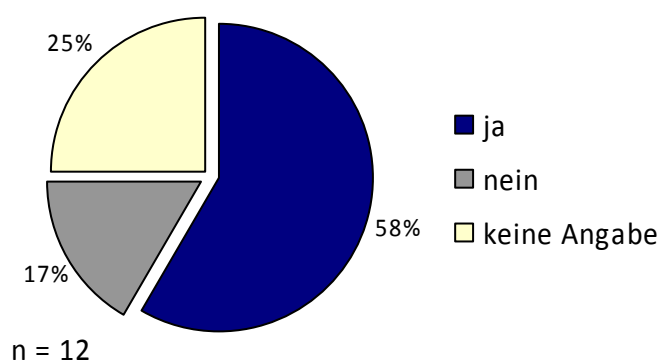


Abbildung 303: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 36

Acht der neun Befragten, die die geplante Aufgabenverlagerung bewerten, begründen diese Bewertung auch. Am häufigsten (vier Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird darauf hingewiesen, dass organisatorische Maßnahmen, wie z. B. die Einrichtung eines Außendienstes, sowie die Aufstockung des vorhandenen Personalbestandes nötig werden. Auch auf finanzielle Aspekte wird in diesem Zusammenhang hingewiesen. Jeweils zweimal nennen die Befragten das Gefährdungspotenzial, das für die Mitarbeiter mit der Wahrnehmung der Aufgabe verbunden ist, und die unklare Abgrenzung polizeilicher und kommunaler Kompetenzen. Ebenfalls eher negativ behaftet sind die Äußerungen, dass Einflussnahmen privater auf Messungen zu befürchten sind sowie dass die Aufgabe keine Steuerungsrelevanz für die Kommune besitzt. Daneben weist ein Befragter darauf hin, dass bereits jetzt stetige Nachfragen aus allen Bereichen der Öffentlichkeit vorliegen. Lediglich ein Befragter beurteilt die Verlagerung eindeutig positiv und gibt an, dass die Verlagerung seiner Ansicht nach zu einer Aufgabenkonzentration und Effizienzsteigerung führen wird.

Abbildung 304: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 36)

Alle sieben Befragten, die mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe rechnen, konkretisieren ihre diesbezüglichen Bedenken auch. Jeweils zweimal (Mehrfachnennungen möglich) weisen sie auf folgende Aspekte hin:

- Mehrbedarf an Personal, organisatorische Probleme,
- Gefährdungspotenzial für die Mitarbeiter,
- gesteigertes öffentliches Interesse sowie mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung und
- erhöhter Verwaltungsaufwand.

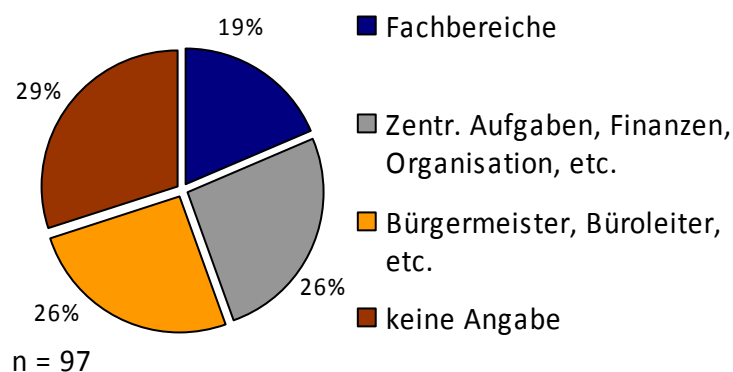
Ein Befragter sieht zudem Probleme darin begründet, dass die Kompetenzen von Polizei und Kommunen nicht eindeutig abgegrenzt sind.

4.5.5.12 Fragebogen 37

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a** (0,5 Promille-Grenze) und **24c StVG** (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach **§ 5 Abs. 1** übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I 1 Nr. 2** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

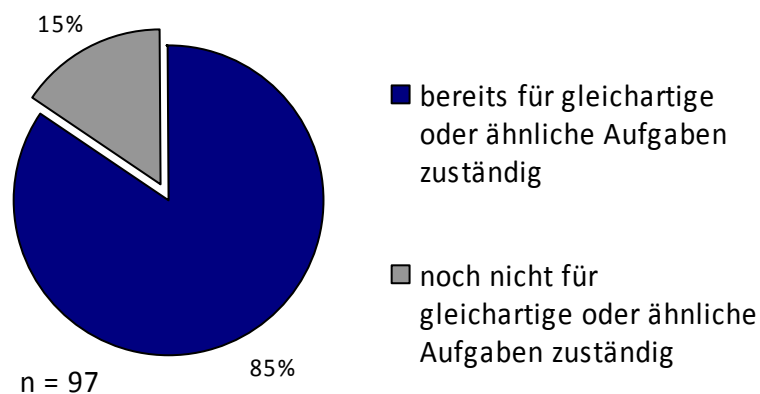
Dieser Fragebogen wurde von 87 Verbandsgemeinden und zehn verbandsfreien Gemeinden beantwortet.

Abbildung 305: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 37)



Die Frage danach, bei welcher Stelle die Aufgabenwahrnehmung künftig angesiedelt werden wird, beantworten die Befragten mehrheitlich mit Straßenverkehrsbehörde (68 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) und Bürgerdienste (63 Nennungen). Die Bußgeldstelle wird ebenfalls häufig angegeben (56 Nennungen). Mit etwas Abstand folgt hierauf die allgemeine Angabe Ordnungsverwaltung (28 Nennungen). Immerhin fünf Befragte erwähnen auch die Abteilung Soziales. In zwei Fällen wird die Schulverwaltung genannt, in jeweils einem Fall das Meldeamt und die Abteilung Bauen/Umwelt. In zwei Fällen war es nicht möglich aufzuklären, welche Abteilung künftig tätig werden soll.

Abbildung 306: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 37)



80 der 82 Befragten, die eine bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit bejahen, machen Angaben dazu, um welche Zuständigkeit es sich hierbei handelt. Von fast allen Befragten (71 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) werden in diesem Zusammenhang straßenverkehrsbehördliche Zuständigkeiten genannt. In vier Fällen werden daneben explizit Zuständigkeiten für die Überwachung des ruhenden Verkehrs erwähnt. Ebenfalls sehr häufig (62 Nennungen) werden die Zuständigkeiten der Bußgeldstelle angeführt. Daneben werden die Bürgerdienste 49-mal und die allgemeine Ordnungsverwaltung sechsmal genannt. Jeweils einmal werden folgende Zuständigkeiten angegeben:

- sonstige Untersagungen,
- Kontrollen nach dem Jugendschutz,
- Geschwindigkeitsüberwachung innerorts und
- Schulverwaltung.

Abbildung 307: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 37)

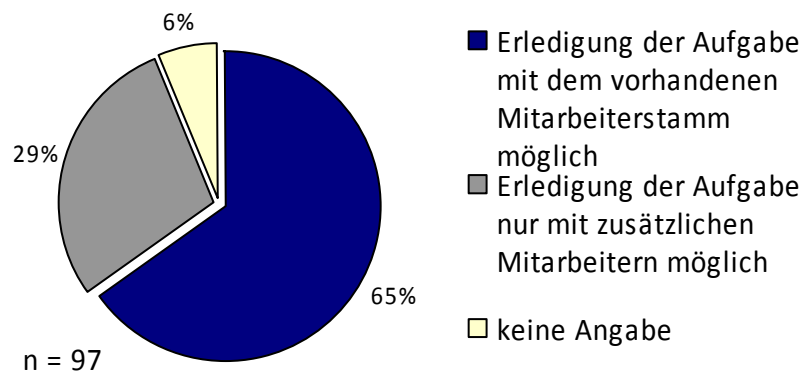
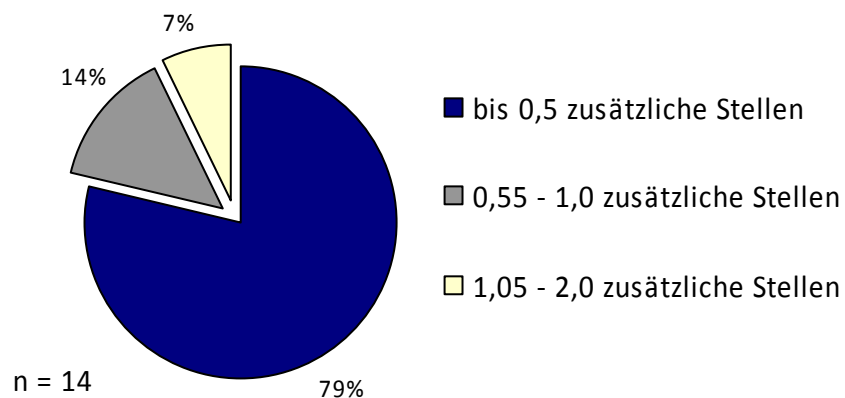


Abbildung 308: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 37 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt wird an dieser Stelle ein Mehrbedarf von 7,2 Stellen geltend gemacht. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,5 Stellen/Körperschaft, die die Frage nach der konkreten Höhe des Mehrbedarfs beantwortet.

Abbildung 309: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 37)

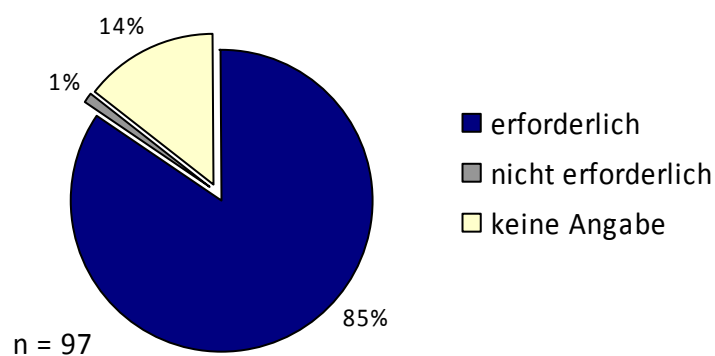


Abbildung 310: Eingruppierung der für die nach Fb 37 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

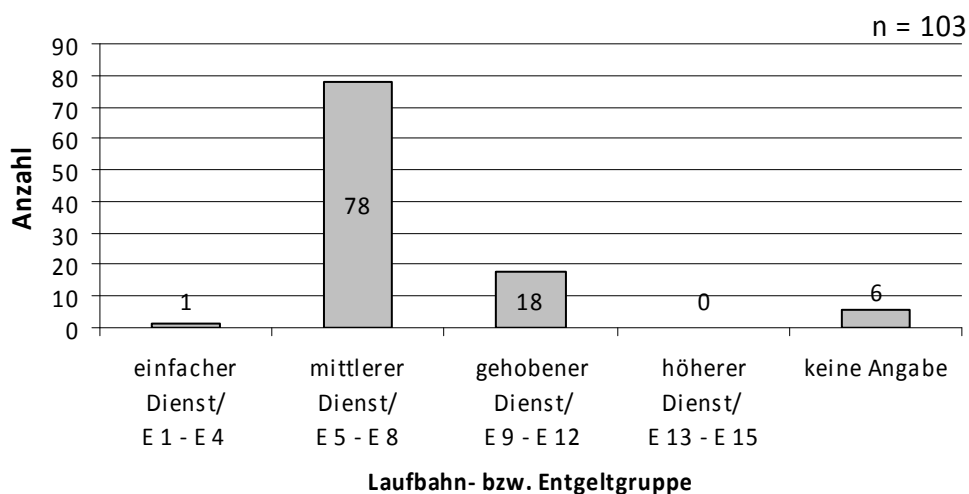
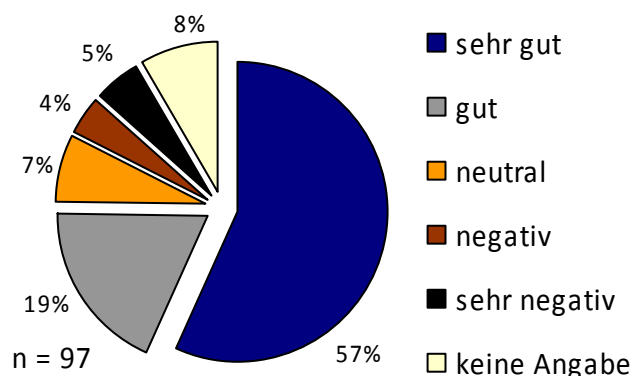


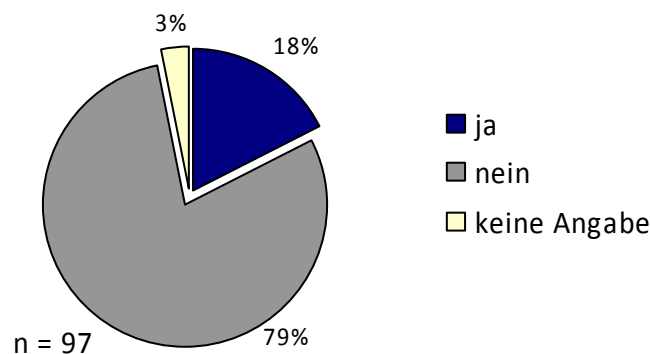
Abbildung 311: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 37



Die 89 Befragten, die eine Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerung abgeben, begründen diese Bewertung auch. Am häufigsten (71 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) wird an dieser Stelle angeführt, dass die geplante Verlagerung zu einer Aufgabenkonzentration führt. Dies wird lediglich von drei Befragten explizit bestritten. Ebenfalls häufig (54 Nennungen) sind die Befragten der Auffassung, dass die Zuständigkeitsübertragung zu einer Effizienzsteigerung führen wird. Dies bestreitet lediglich ein Befragter ausdrücklich. Neun Befragte bewerten die größere Bürgernähe, die ihrer Ansicht nach mit der Aufgabenverlagerung verbunden ist, positiv. Dagegen kritisieren sechs Befragte, dass sie für den Aufbau einer Kommunalpolizei weder über Personal in ausreichender Menge noch mit den geeigneten Qualifikationen verfügen. Ebenfalls negativ behaftet ist die Äußerung, dass lediglich problematische und negative Entscheidungen auf die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden übertragen werden, was nicht Sinn einer Reform sein kann. In ei-

ne ähnliche Richtung geht die Anmerkung, dass mit dem Unverständnis der kontrollierten Bürger zu rechnen ist. Ein Befragter weist auch darauf hin, dass es praxisfremd ist anzunehmen, im Rahmen der Tätigkeit nach § 5 I der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts könnten Verstöße nach §§ 24a und 24c StVG festgestellt werden. Dagegen spricht eine Gebietskörperschaft davon, dass mit der Aufgabenverlagerung Erleichterungen verbunden sind.

Abbildung 312: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 37)



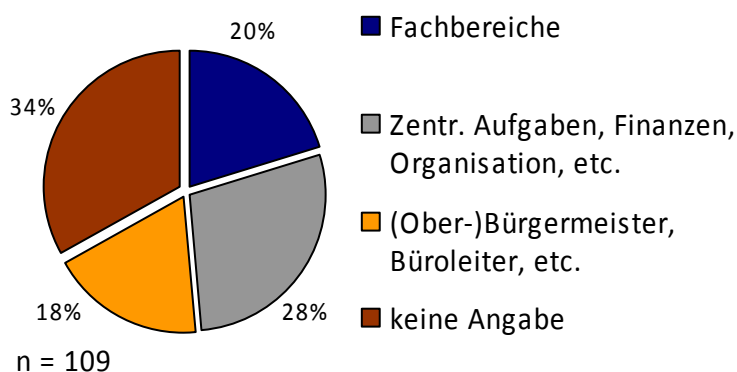
14 der 17 Befragten, die angeben mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe zu rechnen, konkretisieren ihre diesbezüglichen Befürchtungen. Acht Befragte (Mehrfachnennungen) sprechen an dieser Stelle die Kommunalpolizei-problematik sowie alle damit zusammenhängenden Probleme (kein ausreichender Personalstamm, keine entsprechend qualifizierten Mitarbeiter, Gefährdungspotenzial für die Mitarbeiter bei Wahrnehmung der Aufgabe, etc.) an. Drei Befragte sehen sich mit hohen Kosten sowie mit einem gesteigerten organisatorischen und Verwaltungsaufwand konfrontiert. Von weiteren drei Befragten wird angemerkt, dass die größere Bürgernähe problematisch werden kann, da Einflussnahmen der Bürger und eine entsprechende Erwartungshaltung hinsichtlich der Rücknahme negativer Entscheidungen zu erwarten sind. Ein Befragter weist darauf hin, dass durch die Übertragung dieser Aufgabe Zeit für Dienstleistungsaufgaben für den Bürger verloren geht, so dass hier Qualitätseinbußen befürchtet werden. Darüber hinaus merkt ein Befragter an dieser Stelle nochmals an, dass die Übertragung der Aufgabe praxisfremd ist, da nicht zu erwarten ist, dass Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24a und 24 StVG im Rahmen der Tätigkeit nach § 5 I Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts festgestellt werden.

4.5.5.13 Fragebogen 38

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a** (0,5 Promille-Grenze) und **24c StVG** (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 1** (Abwehr von Gefahren durch haltende und parkende Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) übertragenen Zuständigkeiten festgestellt werden bzw. für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24** (Verstoß gegen Rechtsverordnungen nach §§ 6 I und 6e I StVG), **24a und 24c StVG**, die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 2** (Abwehr von Gefahren wegen der Überschreitung der Termine für die Durchführung von Hauptuntersuchungen, Sicherheitsprüfungen und Abgasuntersuchungen sowie Verstößen gegen die Vorschriften über die Mindestprofiltiefe der Reifen im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung nach Nummer 1) übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I Nr. 3** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

Dieser Fragebogen wurde von 88 Verbandsgemeinden, zehn verbandsfreien Gemeinden, fünf großen kreisangehörigen und sechs kreisfreien Städten beantwortet.

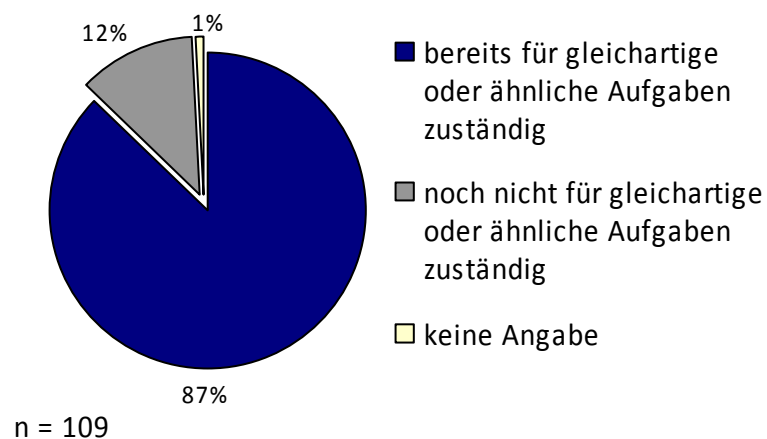
Abbildung 313: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 38)



Ein großer Teil der Befragten (71 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) geht davon aus, dass die Straßenverkehrsbehörde die neue Aufgabe wahrnehmen wird. Ebenfalls oft genannt werden die Abteilung Bürgerdienste (62 Nennungen) sowie die Bußgeldstelle (52 Nennungen). Auch die Ordnungsverwaltung wird relativ häufig (41 Nennungen) erwähnt. Die Abteilung Soziales

wird noch sechsmal genannt, während die Schulverwaltung, das Umweltamt und die Führerscheinstelle/Kfz-Zulassung jeweils zweimal Erwähnung finden. Melde- und Standesamt sowie die Abteilung Bauen werden von je einem Befragten in diesem Zusammenhang angegeben. In einem Fall war es nicht möglich zu ermitteln, welche Stelle künftig die Aufgabe wahrnehmen wird.

Abbildung 314: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 38)



95 Befragte geben an, bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben die Zuständigkeit zu besitzen. Von diesen 95 erläutern 93 um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Mit 75 bzw. 73 Nennungen (Mehrfachnennungen möglich) werden straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeiten und die Zuständigkeit für die Bußgeldstelle am häufigsten genannt. Bei den straßenverkehrsrechtlichen Zuständigkeiten kommt noch hinzu, dass sieben Befragte zudem ausdrücklich angeben, für die Überwachung des ruhenden Verkehrs zuständig zu sein. In weiteren vier Fällen werden andere Zuständigkeiten, die mit dem Straßenverkehr in Zusammenhang stehen, ausdrücklich benannt (Führerscheinstelle, Ordnungswidrigkeiten nach § 12 StVO, Untersagungen und Stilllegungen). Die Bürgerdienste werden noch 52-mal als ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit benannt. Zehnmal wird auch die Ordnungsverwaltung als bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Aufgabenzuständigkeit angegeben. Jeweils einmal verweisen die Befragten auch auf die Schulverwaltung bzw. den Vollzugsdienst.

Abbildung 315: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 38)

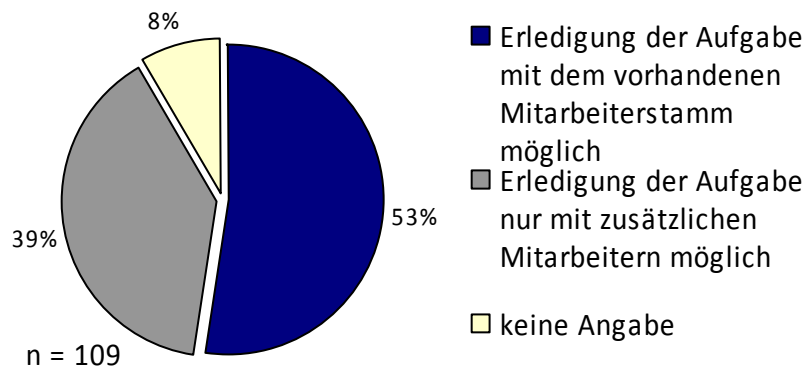
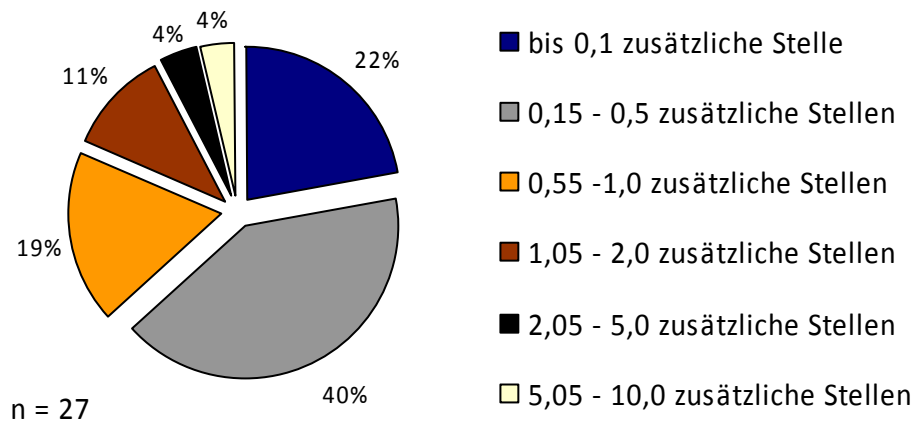


Abbildung 316: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 38 zu verlagernden Aufgabe



Die Höhe des Mehrbedarfs beläuft sich in diesem Fall auf 25,28 Stellen. Dies entspricht 0,9 Stellen/Körperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs konkret be-
ziffert.

Abbildung 317: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 38)

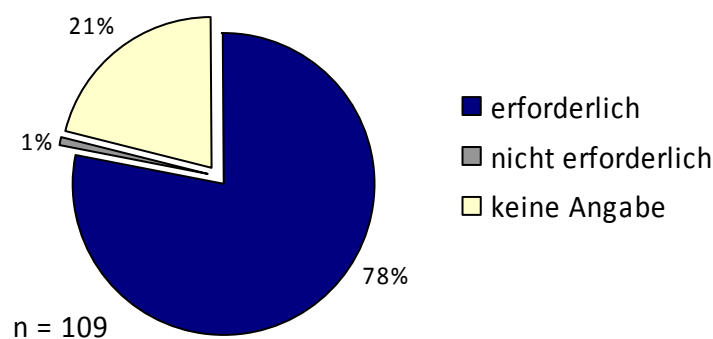


Abbildung 318: Eingruppierung der für die nach Fb 38 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

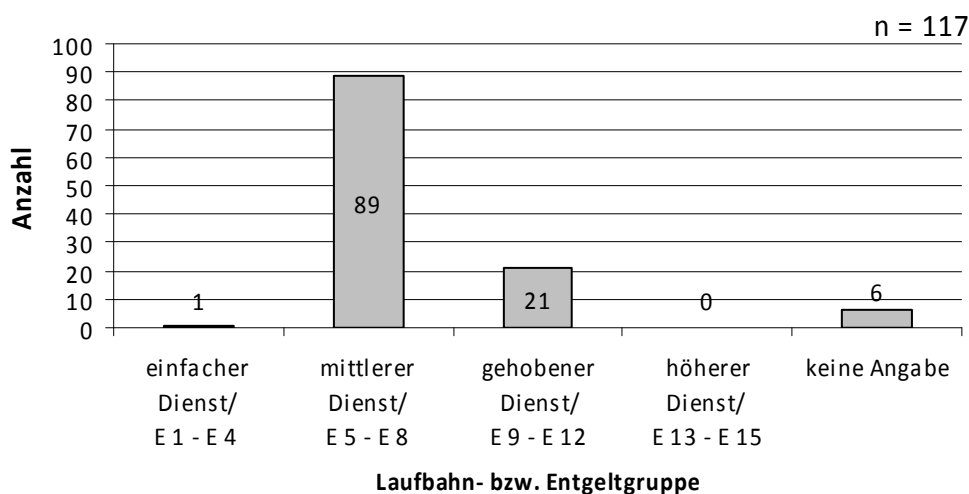
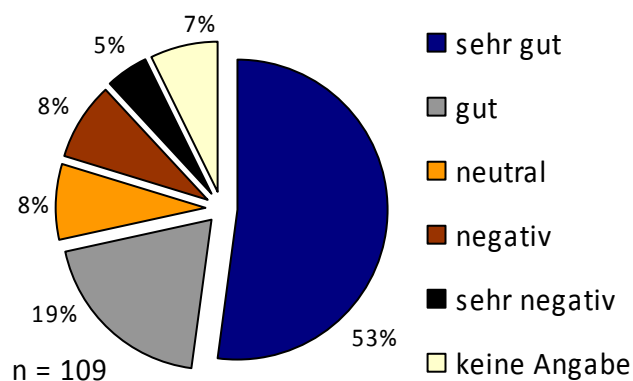


Abbildung 319: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 38

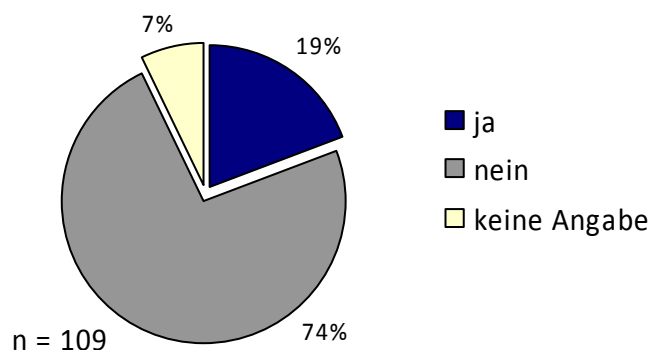


101 Befragte bewerten die geplante Aufgabenverlagerung. Hiervon begründen 95 ihre Bewertung näher. Dabei beziehen sich die Befragten 71-mal (Mehrfachnennungen möglich) darauf, dass die geplante Aufgabenverlagerung zu einer Konzentration von Aufgaben führt. Lediglich zwei Befragte bestreiten diese Wirkung. Ebenfalls häufig (56 Nennungen) führen die Befragten an, dass mit der Zuständigkeitsübertragung eine Effizienzsteigerung erreicht werden kann. Diese Ansicht wird allerdings von vier Befragten nicht geteilt, die ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Verlagerung unter Effizienzgesichtspunkten nicht begrüßt wird. Zehn Befragte führen an dieser Stelle die Kommunalpolizeithematik sowie die damit verbundenen Probleme als Grund für eine ablehnende Haltung gegenüber der Aufgabenverlagerung an. Die mit der Aufgabenverlagerung einhergehende Steigerung der Orts- und Bürgernähe wird dagegen von sieben Befragten positiv gewertet, lediglich ein Befragter fürchtet, dass die größere Orts- und Bürgernähe die Objektivität der Aufgabenerledi-

gung beeinträchtigen könnte. Weitere drei Befragte verweisen ganz allgemein darauf, dass sich Verwaltungsaufwand, Kosten und Personalbelastung erhöhen werden. Vereinzelt wird noch auf folgende Aspekte hingewiesen:

- bereits stetige Nachfrage aus allen Bereichen der Öffentlichkeit,
- Übertragung problematischer und negativer Entscheidungen auf Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden reicht als alleiniger Reformzweck nicht aus,
- keine Steuerungsrelevanz der Aufgabe für die Gemeinde und
- Vereinfachung.

Abbildung 320: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 38)



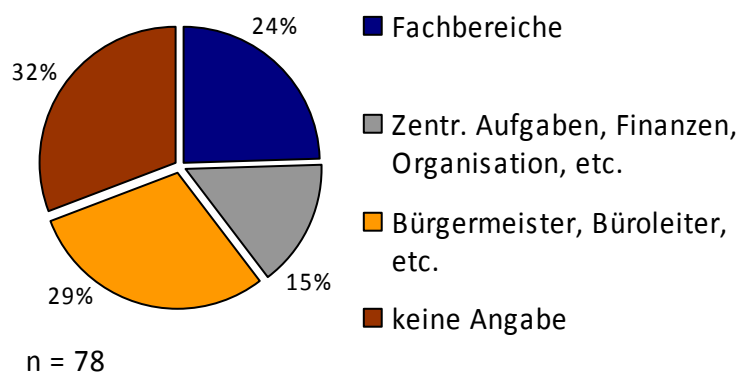
20 der 21 Befragten, die die Frage nach möglichen Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe bejahen, geben an, welche Probleme sie konkret sehen. Elf Befragte (Mehrfachnennungen möglich) sehen sich mit hohen Kosten sowie wie mit einem gesteigerten organisatorischen und Verwaltungsaufwand konfrontiert. Insbesondere wird auf Raumprobleme und hohe finanzielle Belastungen hingewiesen. Zehn Befragte (Mehrfachnennungen) sprechen an dieser Stelle die Kommunalpolizei-problematik sowie alle damit zusammenhängenden Probleme (kein ausreichender Personalstamm, keine entsprechend qualifizierten Mitarbeiter, Gefährdungspotenzial für die Mitarbeiter bei Wahrnehmung der Aufgabe, etc.) an. Von weiteren drei Befragten wird angemerkt, dass die größere Bürgernähe problematisch werden könnte.

4.5.5.14 Fragebogen 39

Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1 Nr. 3, 4a, 4b, 8, 9 und 11 StVO (Ausnahmen Halt- und Parkverboten, von der Vorschrift, an Parkuhren nur während des Laufes der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein zu halten (§ 13 Abs. 1), von der Vorschrift, im Bereich eines Zonenhaltverbots nur während der dort vorgeschriebenen Zeit zu parken (§ 13 Abs. 2), vom Verbot, Hindernisse auf die Straße zu bringen (§ 32 Abs. 1), von den Verboten, Lautsprecher zu betreiben, Waren oder Leistungen auf der Straße anzubieten (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 und 2) von den Verboten oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen, Richtzeichen, Verkehrseinrichtungen oder Anordnungen erlassen sind) außerhalb geschlossener Ortschaften, **§ 5 I Nr. 3** Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

Dieser Fragebogen wurde von 69 Verbandsgemeinden und neun verbandsfreien Gemeinden beantwortet. Er erfasst Zuständigkeiten nach § 46 I 1 StVO, die auch bislang von den verbandsfreien und Verbandsgemeinden wahrgenommen wurden. Allerdings erstreckt sich die Zuständigkeit der genannten Gebietskörperschaften derzeit aufgrund des Verweises in § 5 I 2 der Landesverordnung bei Bundes-, Landes- und Kreisstraßen ausschließlich auf Strecken innerhalb geschlossener Ortschaften. Da der Gesetzesentwurf die Streichung des Verweises in § 5 I 2 der Verordnung auf § 5 I 1 Nr. 3 der Verordnung vorsieht, erstreckt sich die Zuständigkeit der genannten Gemeinden künftig auch auf Strecken außerhalb geschlossener Ortschaften.

Abbildung 321: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 39)



Die Befragten geben am häufigsten (68 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) an, dass sich die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung zukünftig der Aufgabe annehmen wird. Auch die Straßenverkehrsbehörde und die Abteilung Bürgerdienste werden häufig genannt (49 bzw. 48 Nennungen). Eher selten werden die Abteilungen Soziales (sechs Nennungen), die Bußgeldstelle (drei Nennungen) sowie die Abteilung Schule (eine Nennung) angeführt

Abbildung 322: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 39)

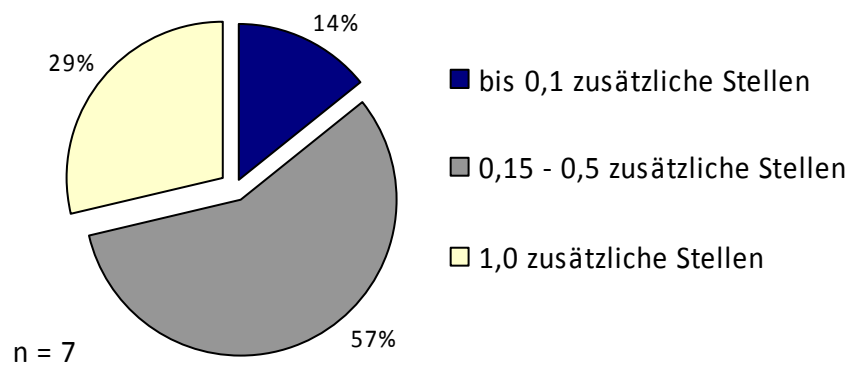


76 der 78 Befragten bejahen eine bereits bestehende Zuständigkeit für gleichartige oder ähnliche Aufgaben. Von diesen 76 erläutern 73, um welche Aufgaben es sich hierbei konkret handelt. Am häufigsten werden in diesem Zusammenhang straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeiten angegeben. Dabei wird entweder ganz allgemein auf die Zuständigkeiten der Straßenverkehrsbehörde abgestellt (58 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) und/oder es werden insofern weitere Konkretisierungen gemacht, als auf sonstige Zuständigkeiten nach § 46 StVO (elf Nennungen) oder auf Zuständigkeiten für die Überwachung des ruhenden Verkehrs (acht Nennungen) hingewiesen wird. Auch Zuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie Bürgerdienste werden häufig erwähnt (43 bzw. 33 Nennungen). Vereinzelt werden auch Zuständigkeiten der Bußgeldstelle (drei Nennungen) und für den Bereich Soziales (eine Nennung) angeführt.

Abbildung 323: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 39)



Abbildung 324: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 39 zu verlagernden Aufgabe



Der für diese Aufgabenverlagerung geltend gemachte Mehrbedarf an Stellen beläuft sich auf insgesamt 3,9, was 0,6 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht, entspricht.

Abbildung 325: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 39)

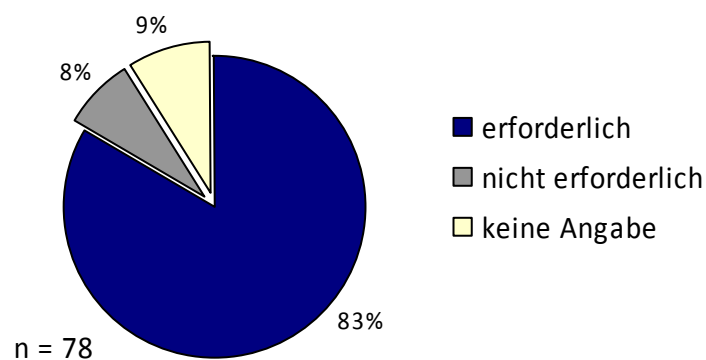


Abbildung 326: Eingruppierung der für die nach Fb 39 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

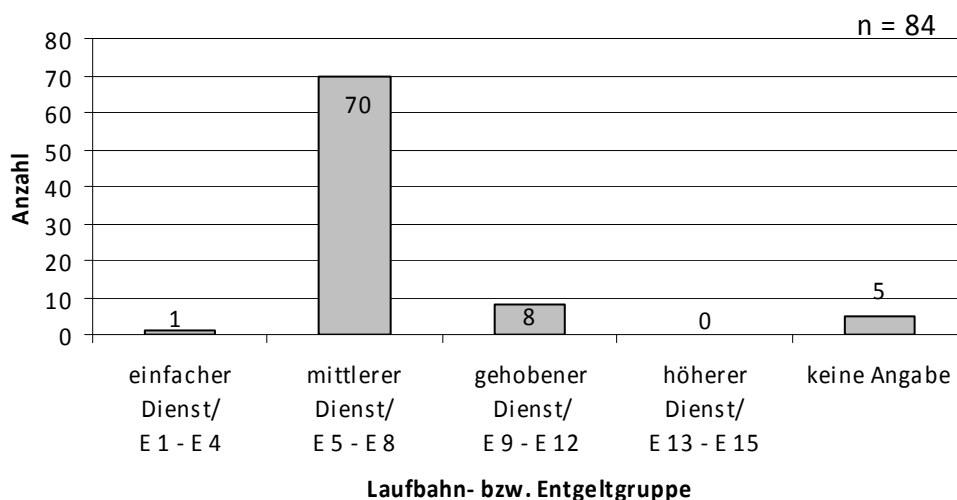
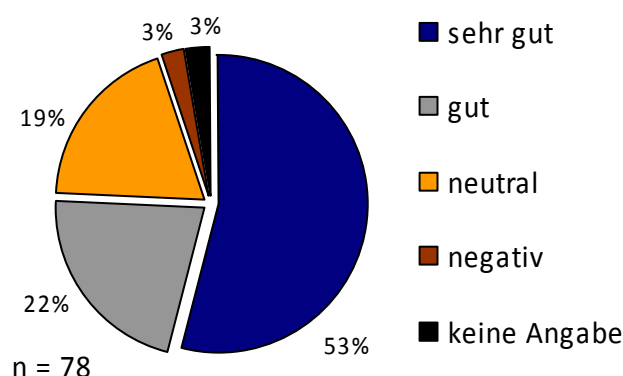


Abbildung 327: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 39

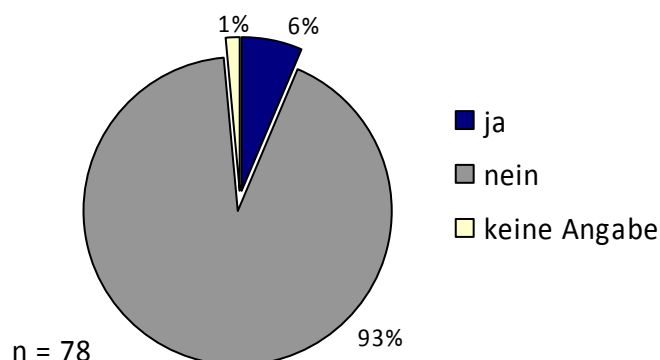


Zwei der 78 Befragten bewerten die geplante Aufgabenverlagerung nicht. Einer Begründung der Bewertung enthalten sich acht weitere Befragte, so dass insgesamt 68 Befragte ihre Bewertung der Aufgabenverlagerung begründen. Dass die geplante Zuständigkeitsübertragung zu einer positiv zu bewertenden Aufgabenkonzentration führt, halten die Befragten 54-mal fest (Mehrfachnennungen möglich). Lediglich ein Befragter kann diesen Effekt explizit nicht erkennen. Ebenfalls sehr häufig wird hervorgehoben, dass die Aufgabenverlagerung zu einer größeren Bürgernähe führt (47 Nennungen). Ähnlich häufig (39 Nennungen) gehen die Befragten davon aus, dass die Aufgabenübertragung mit einer Effizienzsteigerung verbunden sein wird. Dieser These widersprechen lediglich zwei Befragte ausdrücklich. Als eher negativ wird es darüber hinaus von zwei Befragten empfunden, dass die praktische Bedeutung der Aufgabe nur gering ist. Jeweils ein Befragter weist auf den mit der Übertra-

gung verbundenen organisatorischen Aufwand sowie auf die Notwendigkeit, den Finanzausgleich zu ändern, hin. Neben der grundsätzlichen Befürwortung der Verlagerung durch einen Befragten, gibt jeweils ein Befragter noch folgende Punkte zu Protokoll:

- Vereinfachung der Zuständigkeitsregelungen und
- Kompetenzzuwachs für die betroffenen Gebietskörperschaften.

Abbildung 328: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 39)



Lediglich fünf der Befragten befürchten Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Vier dieser fünf Befragten konkretisieren ihre diesbezüglichen Befürchtungen: Zweimal (Mehrfachnennungen möglich) äußern die Befragten die Befürchtung, auf mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung zu stoßen. Jeweils einmal wird darauf hingewiesen, dass generell zu viele polizeiliche Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden, dass mit Zuständigkeitsproblemen gerechnet wird, und dass Einarbeitung sowie Bereitstellung von Personal schwierig sind.

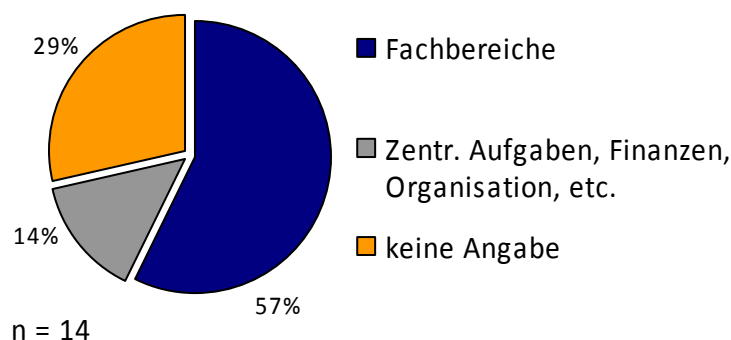
4.5.5.15 Fragebogen 40

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§ 24 StVG** (Verstoß gegen Rechtsverordnungen nach §§ 6 I und 6e I StVG), die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 3** (Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten **außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB**) und nach **§ 7 Nr. 4** (Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der

Bundesautobahnen) übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

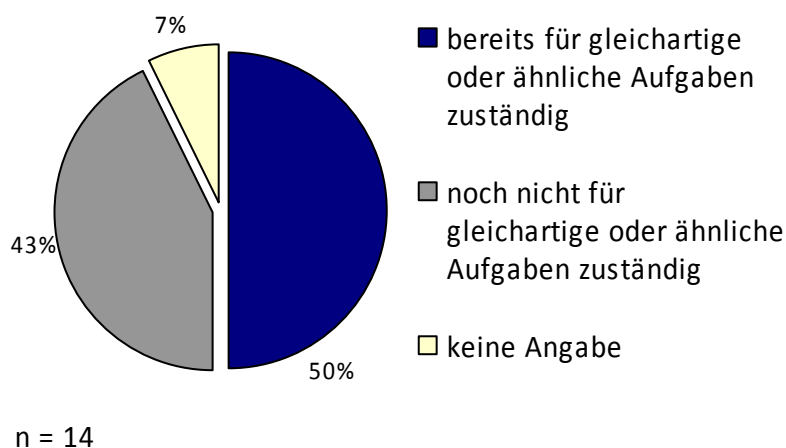
Dieser Fragebogen wurde von fünf Verbandsgemeinden, zwei großen kreisangehörigen und sieben kreisfreien Städten beantwortet.

Abbildung 329: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 40)



Auf die Frage, welche Stelle die neue Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen wird, antworten fast alle Befragten (12, Mehrfachnennungen möglich), dass dies die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung sein wird. Vier Befragte geben stattdessen oder zusätzlich die Abteilung für Straßenverkehrsrecht an. Dreimal wird die Bußgeldstelle genannt, zweimal die Abteilung Bürgerdienste. Je ein Befragter gibt neben der Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung die Umweltabteilung bzw. das Standesamt an.

Abbildung 330: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 40)



Alle sieben Befragten, die eine bereits bestehende Zuständigkeit für gleichartige oder ähnliche Aufgaben bejahen, geben an, derzeit schon für die Ahndung und Verfolgung anderer straßenverkehrsrechtlicher Ordnungswidrigkeiten zuständig zu sein. Ein Befragter weist daneben noch auf Zuständigkeiten des kommunalen Vollzugsdienstes hin.

Abbildung 331: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 40)

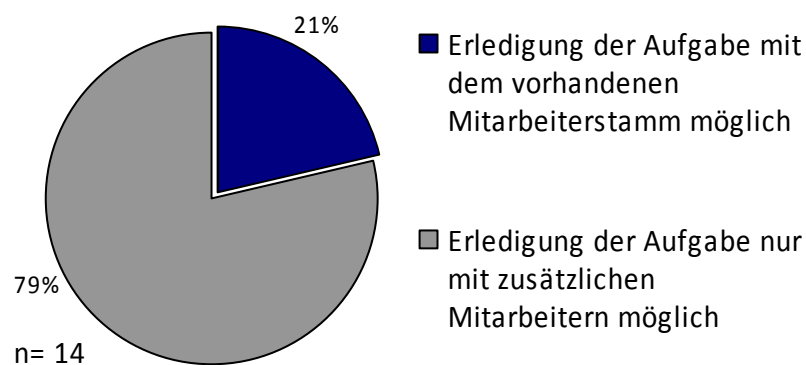
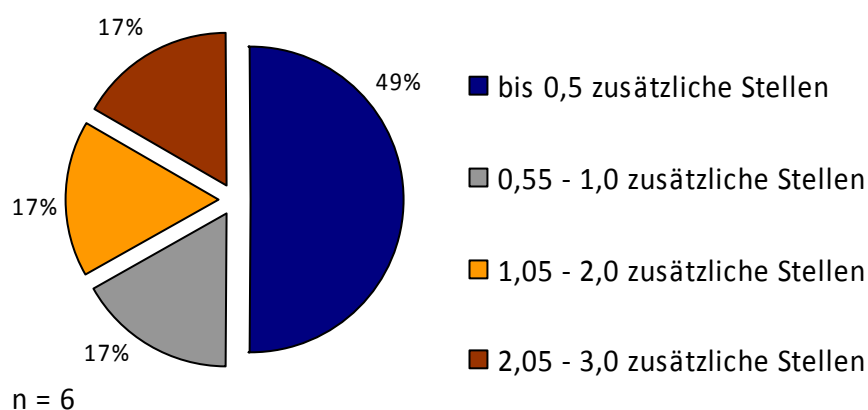


Abbildung 332: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 40 zu verlagernden Aufgabe



Der von den sechs Befragten in diesem Fall geltend gemachte Mehrbedarf beträgt insgesamt 6,78 Stellen. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 1,1 Stellen/Körperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs konkret beziffert.

Abbildung 333: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 40)

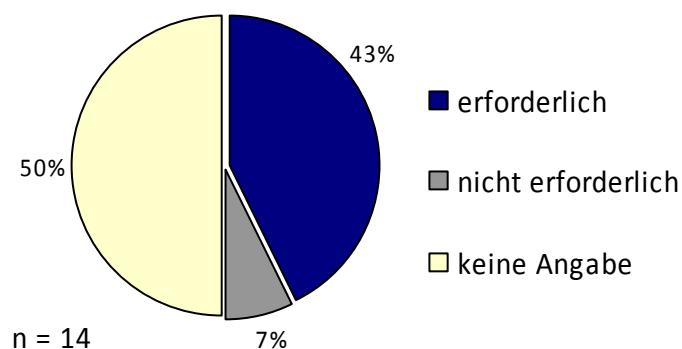


Abbildung 334: Eingruppierung der für die nach Fb 40 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

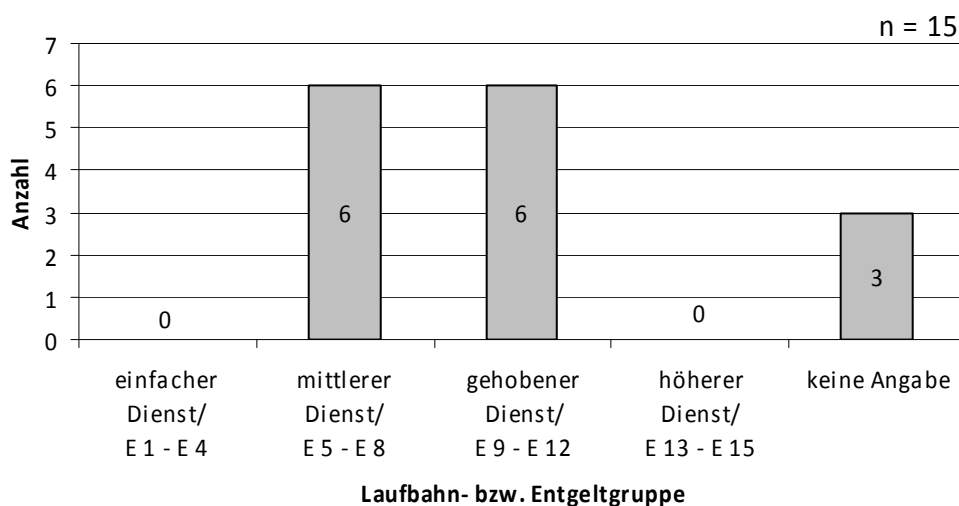
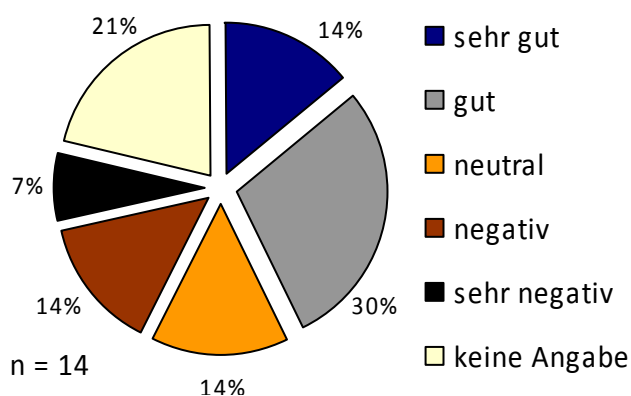


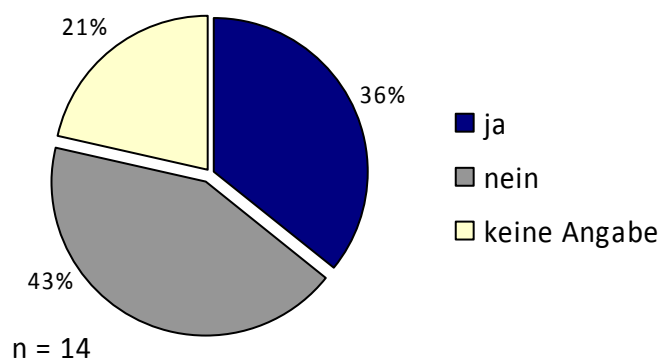
Abbildung 335: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 40



Drei der Befragten bewerten die geplante Aufgabenverlagerung nicht. Zwei weitere Befragte verzichten auf eine Begründung der von ihnen vorgenommenen Bewertung, so dass insgesamt nur neun Befragte eine solche Begründung

abgeben. Sieben Äußerungen der Befragten (Mehrfachnennungen möglich) lassen sich unter dem Stichwort „Aufgabenbündelung“ zusammenfassen. Während sich fünf dieser sieben in diesem Zusammenhang positiv äußern und die Verlagerung unter diesem Aspekt ausdrücklich begrüßen, weisen zwei Befragte darauf hin, dass es sich um polizeiliche Aufgaben handelt, die auch besser zum dortigen Aufgabenportfolio passen. Damit hängt auch ein weiterer Punkt, den diese beiden Befragten geltend machen, eng zusammen: Sie geben an, dass sie nicht über die zur Wahrnehmung der Aufgabe notwendigen polizeilichen Kompetenzen (z. B. Anhalterechte, Einsatz von Waffen) verfügen. Ein Befragter weist auch auf einen gesteigerten Verwaltungsaufwand im Rahmen von Bußgeldverfahren hin. Demgegenüber gehen zwei weitere Befragte, die eine Aufgabenkonzentration bejahen, davon aus, dass die geplante Aufgabenverlagerung zu Effizienzsteigerungen führen wird. Schlussendlich gibt ein Befragter an, bereits jetzt mit stetigen Nachfragen aus allen Bereichen der Öffentlichkeit konfrontiert zu sein.

Abbildung 336: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 40)



Die fünf Befragten, die angeben, mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe zu rechnen, konkretisieren diese Befürchtungen allesamt. Jeweils zweimal (Mehrfachnennungen möglich) machen sie personellen und finanziellen Mehrbedarf sowie organisatorische Probleme bzw. fehlende Fachkenntnisse des Personals geltend. Je ein Befragter weist auf die Erhöhung des Verwaltungsaufwands im Rahmen des Bußgeldverfahrens bzw. auf die befürchtete mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung hin.

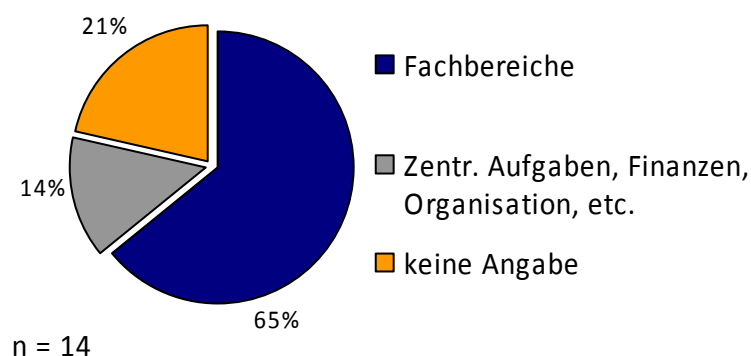
4.5.5.16 Fragebogen 41

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach **§§ 24a** (0,5 Promille-Grenze) und **24c StVG** (Alkoholverbot für Fahranfänger

und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach **§ 7 Nr. 3** (Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen der Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) bzw. **§ 7 Nr. 4** (Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) übertragenen Aufgaben festgestellt werden, **§ 8 I 1 Nr. 4** der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts):

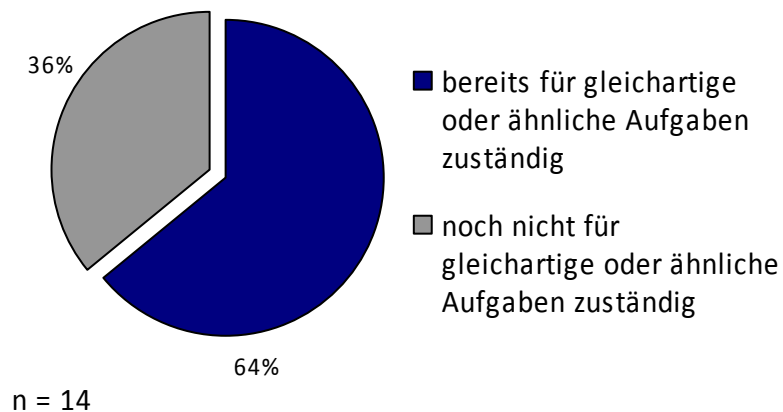
Dieser Fragebogen wurde wiederum von fünf Verbandsgemeinden, zwei großen kreisangehörigen und sieben kreisfreien Städten ausgefüllt.

Abbildung 337: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 41)



Als diejenige Stelle, die die neue Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen wird, nennen die Befragten 12-mal (Mehrfachnennungen möglich) die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung, je viermal die Abteilung für Straßenverkehr bzw. die Bußgeldstelle, dreimal die Abteilung Bürgerdienste, zweimal das Umweltschutzamt sowie einmal das Standesamt.

Abbildung 338: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 41)



Alle neun Befragten, die eine bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Zuständigkeit bejahen, geben an, dass es sich dabei um Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung sonstiger straßenverkehrsrechtlicher Ordnungswidrigkeiten handelt.

Abbildung 339: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 41)

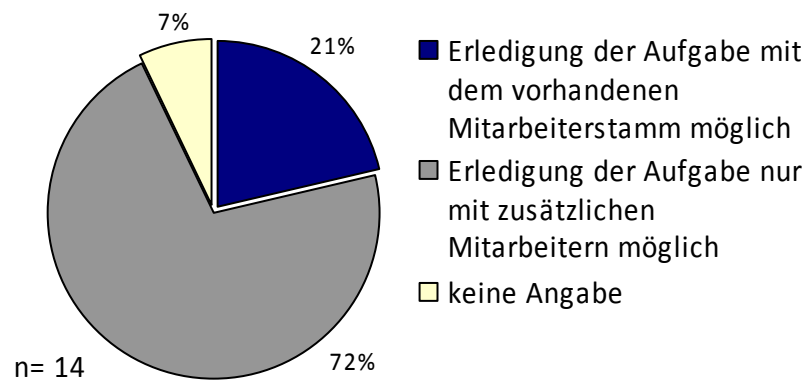
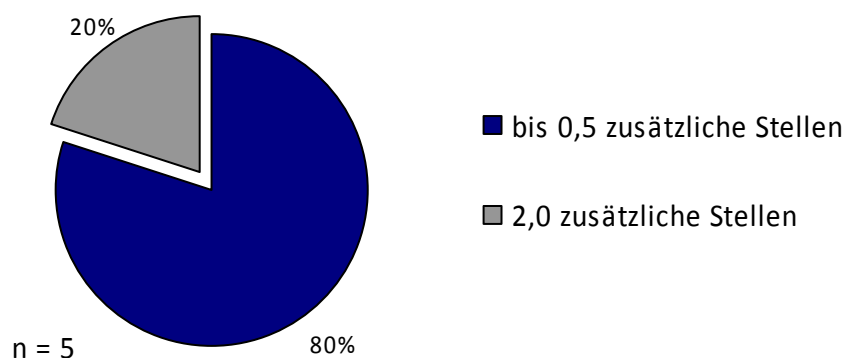


Abbildung 340: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 41 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beläuft sich der von den fünf Befragten für diese Aufgabenverlagerung geltend gemachte Stellenmehrbedarf auf 3,28. Dies entspricht 0,7 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 341: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 41)

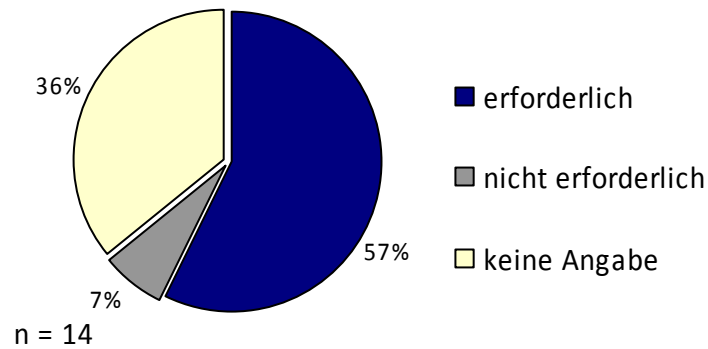


Abbildung 342: Eingruppierung der für die nach Fb 41 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

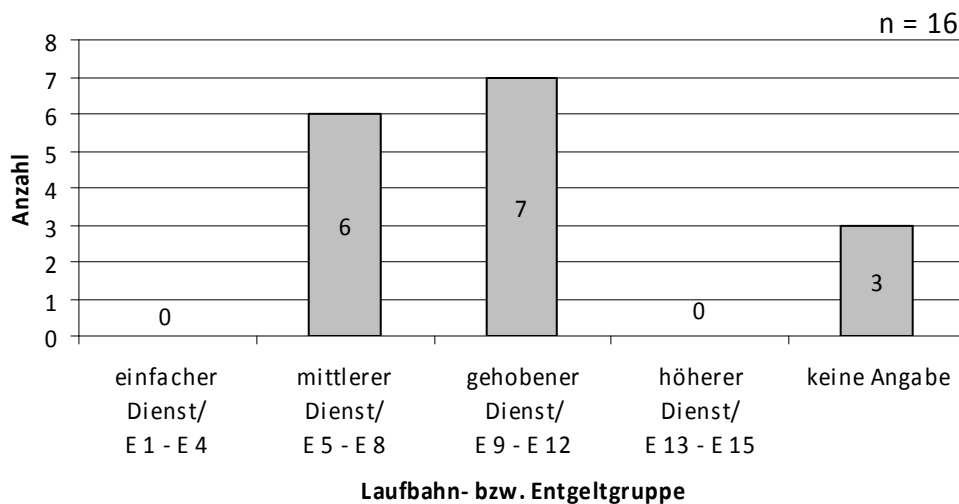
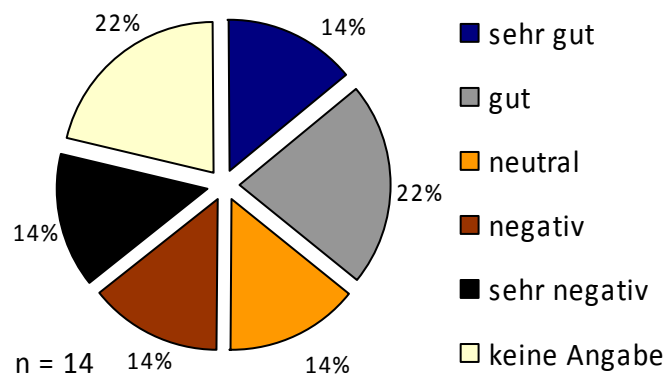
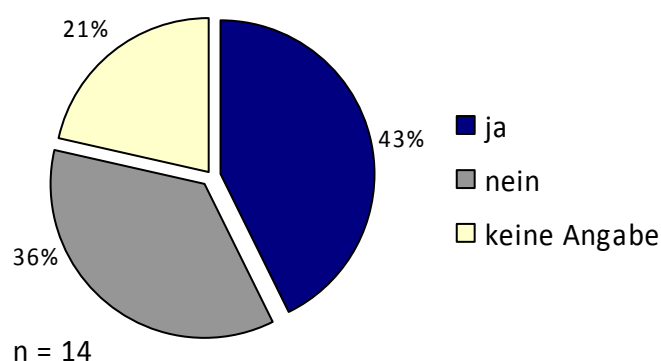


Abbildung 343: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 41



Alle elf Befragten, die die Aufgabenverlagerung bewerten, begründen ihre Bewertung auch. Vier Befragte (Mehrfachnennungen möglich) weisen auf die Kommunalpolizeithematik und die damit verbundenen Probleme (kein ausreichender Personalstamm, keine entsprechend qualifizierten Mitarbeiter, Gefährdungspotenzial für die Mitarbeiter bei Wahrnehmung der Aufgabe, etc.) hin. Vier weitere Befragte stellen dagegen die mit der Aufgabenverlagerung ihrer Ansicht nach einhergehende Aufgabenkonzentration in den Vordergrund. Zwei weitere Befragte gehen davon aus, dass die Zuständigkeitsverlagerung zu Effizienzsteigerungen führen wird. Neben der grundsätzlich positiven Beurteilung der Aufgabenverlagerung durch einen der Befragten, weist darüber hinaus je ein Befragter darauf hin, dass er bereits jetzt mit stetigen Nachfragen aus allen Bereichen der Öffentlichkeit konfrontiert ist sowie dass mit einem höheren Verwaltungsaufwand im Rahmen der Bußgeldverfahren zu rechnen ist.

Abbildung 344: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 41)



Vier der sechs Befragten, die die Frage nach Problemen bei der zukünftigen Aufgabenwahrnehmung bejahen, führen näher aus, mit welchen Schwierigkeiten sie rechnen. Dabei wird von allen Befragten wiederum auf die Kommunalpolizeithematik und die damit verbundenen Probleme Bezug genommen. So werden im einzelnen fehlendes Personal und Material, nicht ausreichend qualifiziertes Personal sowie fehlende oder unklare Kompetenzen geltend gemacht.

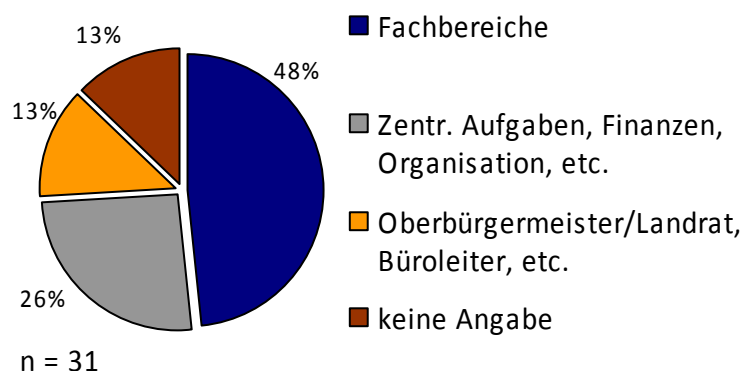
4.5.5.17 Fragebogen 42

Zuständigkeit für Aufgaben der Erlaubnisbehörde nach GüKG sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 19 GüKG und die Erteilung und Entziehung einer Gemeinschaftslizenz nach Art. 5 I und Art. 8 II, III

VO(EWG) 881/92, Art. 46 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Güterverkehrsrecht):

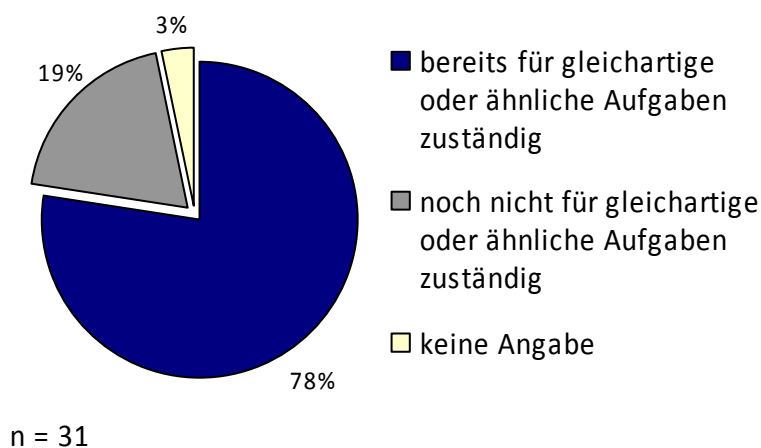
Dieser Fragebogen wurde von acht kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 345: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 42)



Fast alle Befragten (27 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) gehen davon aus, dass die Abteilung für Straßenverkehr in die künftige Aufgabenerfüllung involviert sein wird. Ebenfalls häufig genannt (16 Nennungen) wird in diesem Zusammenhang die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die Bußgeldstelle wird immerhin noch viermal, die Abteilung für Umweltschutz zweimal erwähnt. Je einmal werden – im Zusammenhang mit der Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung – die Abteilungen für Kommunalaufsicht, Schulen und Bürgerdienste genannt.

Abbildung 346: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 42)



24 Befragte geben an, bereits für ähnliche oder gleichartige Aufgaben zuständig zu sein. Diejenige Gebietskörperschaft, die diese Frage offen gelassen hat, macht dennoch Angaben dazu, für welche ähnlichen oder gleichartigen Aufgaben sie bereits zuständig ist, so dass sich insgesamt 25 Befragte hierzu äußern. Am häufigsten (17 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) werden personenbeförderungsrechtliche Zuständigkeiten in diesem Zusammenhang genannt. Fünf Befragte weisen auf bestehende Zuständigkeiten im Bereich des Schwerlastverkehrs hin, während drei Befragte allgemeine verkehrsrechtliche Zuständigkeiten anführen. Ein Befragter verweist an dieser Stelle auch auf die Zuständigkeit für die Ahndung und Verfolgung sonstiger Ordnungswidrigkeiten.

Abbildung 347: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 42)

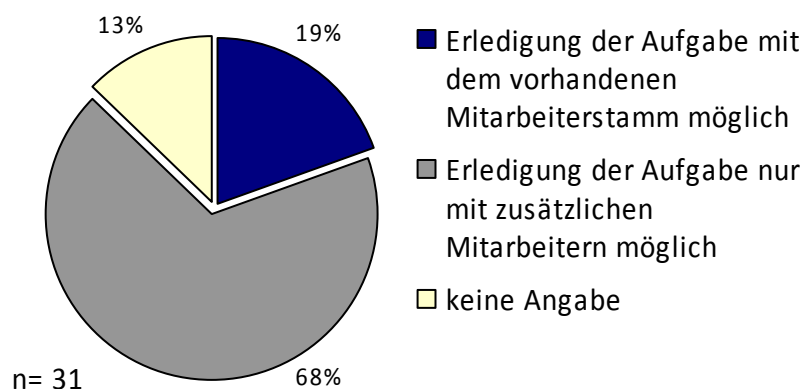
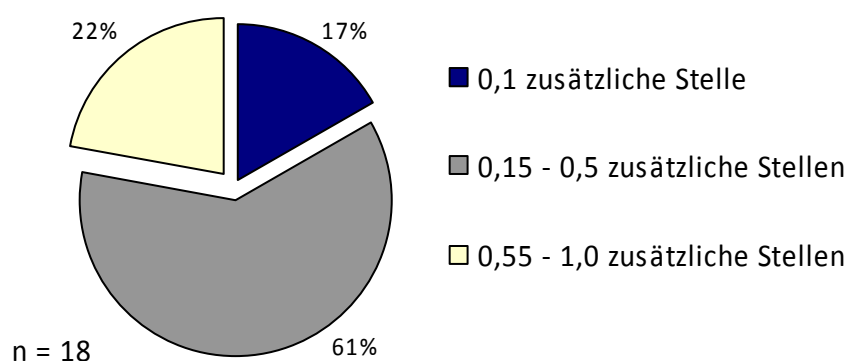


Abbildung 348: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 42 zu verlagernden Aufgabe



Der insgesamt geltend gemachte Stellenmehrbedarf beläuft sich in diesem Fall auf 8,2 Stellen. Dies entspricht 0,5 Stellen/Körperschaft, die sich zur Höhe des konkreten Mehrbedarfs äußert.

Abbildung 349: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 42)

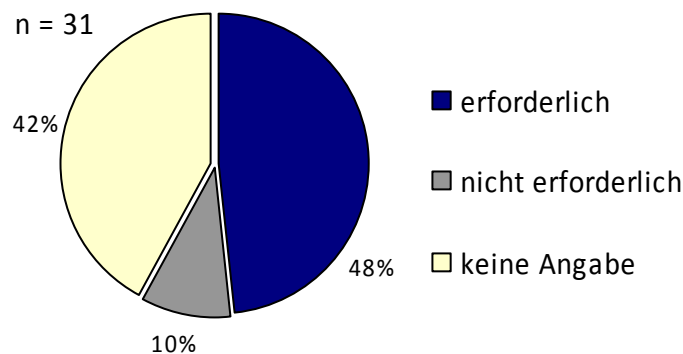


Abbildung 350: Eingruppierung der für die nach Fb 42 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

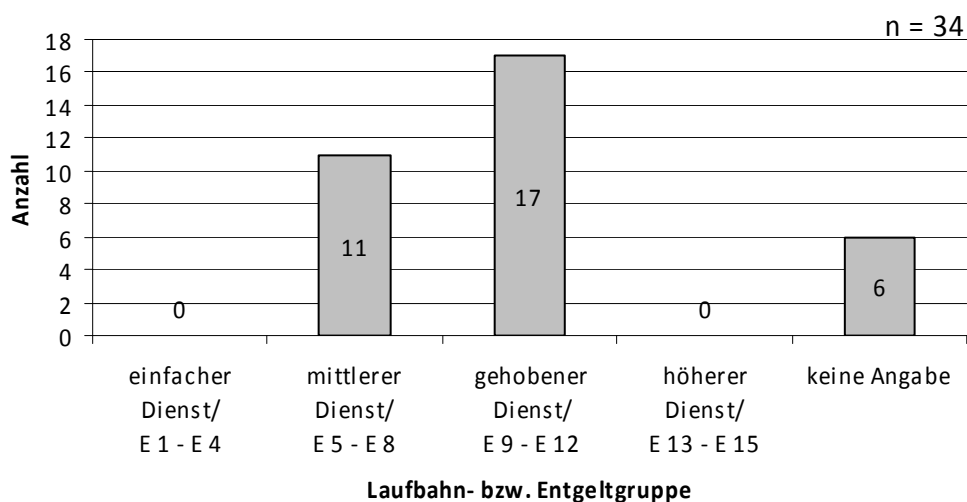
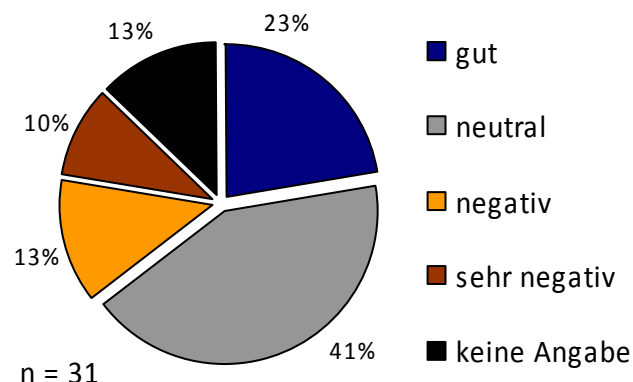


Abbildung 351: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 42

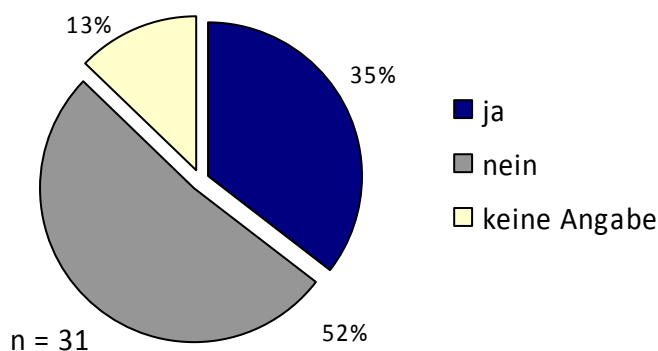


Vier der Befragten enthalten sich einer Bewertung der geplanten Zuständigkeitsübertragung. Weitere sieben unterlassen es, die vorgenommene Bewertung zu begründen, so dass insgesamt 20 Befragte zu diesem Punkt Stellung

nehmen. Sechs Befragte (Mehrfachnennungen möglich) beurteilen den mit der Aufgabenverlagerung einhergehenden Dezentralisierungseffekt kritisch, es wird eine zentrale Aufgabenwahrnehmung favorisiert. Jeweils zwei Befragte machen in diesem Zusammenhang auch darauf aufmerksam, dass sie um die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung fürchten sowie angesichts des schlechten Verhältnisses von Fallzahlen und Qualifizierungsaufwand mit Effizienzverlusten rechnen. Ein Befragter bestreitet zudem ganz generell die Notwendigkeit dieser Aufgabenverlagerung, während ein weiterer fürchtet, dass er angesichts der örtlichen Verhältnisse mit zahlreichen Fällen konfrontiert werden wird. Demgegenüber begrüßen fünf Befragte die mit der Aufgabenverlagerung einhergehende Steigerung der Orts-, Bürger- und Sachnähe ausdrücklich. Drei Befragte sind der Ansicht, dass die Verlagerung zu einer Konzentration von Aufgaben führt, zwei Befragte weisen darauf hin, dass hier an früher einmal bestehende Zuständigkeiten angeknüpft werden kann.

Den Punkt der Effizienzverluste spricht auch der Städtetag in seiner Stellungnahme an: Die derzeit zwei Stellen, die mit der Aufgabenwahrnehmung betraut sind, würden so auf 36 Körperschaften verteilt, was als ineffizient bezeichnet wird.

Abbildung 352: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 42)



Elf der Befragten rechnen mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Zehn dieser elf konkretisieren ihre diesbezüglichen Befürchtungen folgendermaßen: Drei Befragte (Mehrfachnennungen möglich) befürchten, dass der Abstimmungsaufwand steigen wird, da die Aufgabe überregionalen Charakter hat, gleichwohl eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung aber sichergestellt werden muss. Ebenfalls drei Befragte weisen darauf hin, dass entsprechende Fachkenntnisse nicht vorhanden sind. Einen erhöhten Verwaltungsaufwand befürchten noch zwei Befragte. Ebenfalls zwei Befragte machen einen erhöhten Personalbedarf geltend, während jeweils ein Befragter auf or-

ganisatorische Probleme bzw. einen hohen Investitionsbedarf in Hard- und Software hinweist.

4.5.6 Themengebiet „Sonstiges“

Das Themengebiet „Sonstiges“ umfasst insgesamt drei verschiedene Aufgabenverlagerungen. Betroffen sind hiervon ausschließlich Landkreise (78%) und kreisfreie Städte (22%). Insgesamt wurden zu diesem Themenkomplex 86 Fragebögen von den befragten Körperschaften ausgefüllt zurückgesendet.

Konkret setzt sich der Themenkomplex folgendermaßen zusammen:

Zuständigkeit

- für die Entgegennahme von Anträgen auf Betriebserlaubnis für eine Kindertagesstätte sowie abschließende Entscheidung über die Teile der Betriebserlaubnis, die den Bau und die Ausstattung der Einrichtung betreffen (Art. 22 KVR-GE, Fb 13),
- für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Vollziehung von Auflagen bei Schenkungen (Art. 25 KVR-GE, Fb 15),
- nach der Schulmilch-Beihilfen-Verordnung (Art. 38 KVR-GE, Fb 22).

4.5.6.1 Auswertung Themengebiet insgesamt

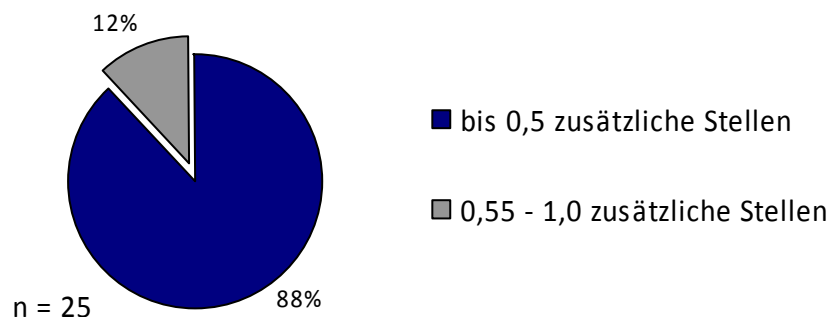
Die drei an dieser Stelle zusammengefassten Fragebögen wurden in mehr als zwei Drittel der Fälle (37%) von dem jeweiligen Fachbereich ausgefüllt. Die zentrale Verwaltungseinheit (zentrale Aufgaben, Organisation, Finanzen, etc.) wurde in knapp einem Drittel der Fälle (29%) tätig, während Landrat/Oberbürgermeister bzw. die Büroleitung die Fragebögen nur in 15% der Fälle bearbeiteten. In 19% der Fälle wird die Frage, wer die Ausfüllung des Fragebogens übernommen hat, nicht beantwortet.

Die Befragten sehen sich in 45% der Fälle bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig, in 43% der Fälle verneinen sie diese Frage allerdings auch. In 12% werden hierzu keine Angaben gemacht. Der Anteil derer, die zusätzlichen Personalbedarf mit der Aufgabenverlagerung verbunden sehen, ist

mit 43% oder 37 Nennungen relativ hoch. Etwa in einem Drittel der Fälle (34%) verneinen die Befragten einen solchen Mehrbedarf, während die Frage in 23% der Fälle unbeantwortet bleibt.

In 25 der 37 Fälle, in denen von einem Personalmehrbedarf ausgegangen wird, werden konkrete Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht:

Abbildung 353: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben im Themengebiet „Sonstiges“

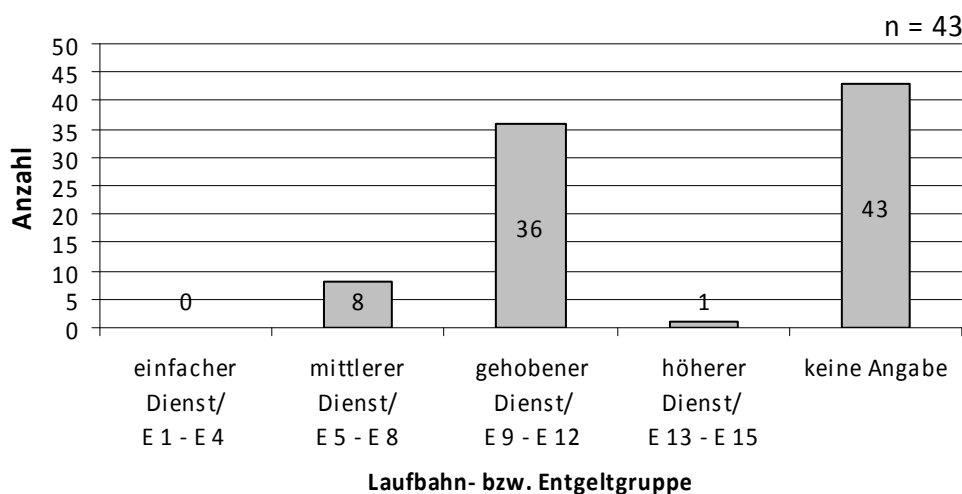


Die Tatsache, dass die Befragten im Großteil der Fälle (88% oder 22 Nennungen) davon ausgehen, mit einem zusätzlichen Stellenanteil von maximal 0,5 auszukommen, relativiert den hohen Anteil derer, die die Frage nach einem Stellenmehrbedarf bejahen, wieder. Lediglich drei Befragte gehen davon aus, eine ganze zusätzliche Stelle für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe zu benötigen. Insgesamt beläuft sich der Mehrbedarf nach Angaben der 25 Befragten in diesem Themengebiet auf 11,1 Stellen, was 0,4 Stellen/Fall, in dem Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs gemacht werden, entspricht.

Die Frage danach, Mitarbeiter welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen werden, wird folgendermaßen beantwortet¹⁶⁸:

¹⁶⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen unter **4.1. Gesamtauswertung** (S. 243 ff.).

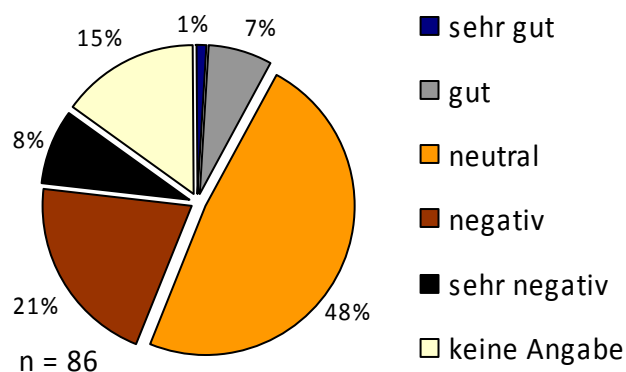
Abbildung 354: Eingruppierung der für die zu verlagernden Zuständigkeiten im Themengebiet „Sonstiges“ zuständigen Mitarbeiter



Auffällig ist an dieser Stelle der hohe Anteil derer, die die Frage unbeantwortet lassen. Diejenigen, die Angaben hierzu machen, gehen überwiegend davon aus, dass ein Mitarbeiter des gehobenen Dienstes/der Entgeltgruppe E 9 – E 12 den Aufgabenvollzug übernehmen wird. Nur ein Befragter will die Zuständigkeit für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Vollziehung von Auflagen bei Schenkungen (Fb 15) in die Hände eines Mitarbeiters des höheren Dienstes/der Entgeltgruppe E 13 – E 15 legen.

Der Anteil derer, die die Frage nach der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen unbeantwortet lassen, ist mit 39% sehr hoch.¹⁶⁹ In einem Drittel der Fälle (33%) erachten die Befragten Qualifizierungsmaßnahmen für entbehrlich, während sie in 28% der Fälle für notwendig gehalten werden.

Abbildung 355: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeiten im Themengebiet „Sonstiges“



¹⁶⁹ Vgl. hierzu Fn. 143.

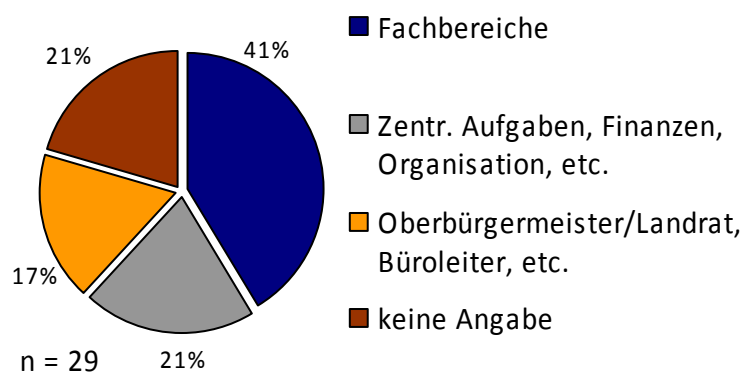
Den in dieser Gruppe zusammengefassten geplanten Aufgabenverlagerungen stehen die Befragten größtenteils (48% der Fälle) neutral gegenüber. Allerdings überwiegt der Anteil der negativen oder sehr negativen Bewertungen mit 29% den Anteil der positiven oder sehr positiven Bewertungen mit 8% deutlich. Wiederum hoch die Zahl derer, die keine Bewertung der geplanten Zuständigkeitsverlagerung abgibt. Angesichts der doch eher negativen Bewertung der Aufgabenverlagerung überrascht es, dass nur in 21% der Fälle mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe gerechnet wird. In mehr als der Hälfte der Fälle (51%) wird die Frage verneint, während sie in 28 der Fälle offen bleibt.

4.5.6.2 Auswertung Fragebogen 13

Zuständigkeit für die Entgegennahme von Anträgen auf Betriebserlaubnis für eine Kindertagesstätte sowie abschließende Entscheidung über die Teile der Betriebserlaubnis, die den Bau und die Ausstattung der Einrichtung betreffen, Art. 22 KVR-GE (Änderung des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes):

Dieser Fragebogen wurde von sechs kreisfreien Städten und 23 Landkreisen ausgefüllt.

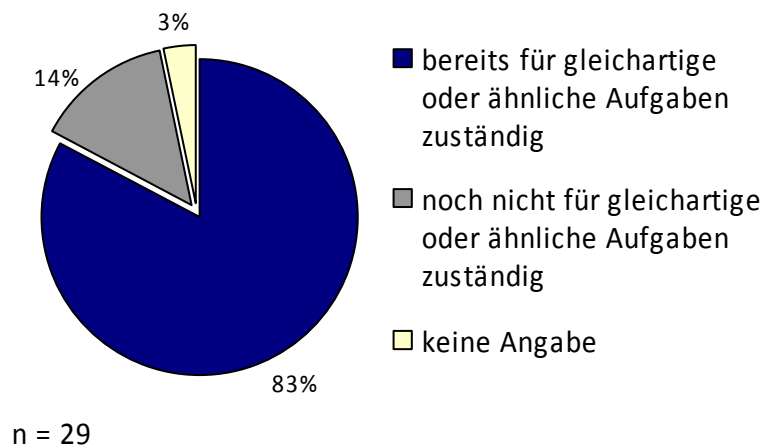
Abbildung 356: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 13)



Alle 29 Befragten geben an, dass die zukünftige Aufgabenwahrnehmung der Abteilung obliegen wird, die für Jugend, Soziales und Familie zuständig ist. Auch hier variiert aufgrund der Organisationshoheit der Befragten die konkrete Bezeichnung der Abteilung, Einigkeit besteht aber insofern, dass die Abteilung, die für Jugendsachen zuständig ist, tätig werden wird. Lediglich ein Be-

fragter gibt an, dass die Abteilung Bauen zusätzlich in die Aufgabenerledigung einbezogen werden soll.

Abbildung 357: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 13)



Die Frage nach bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Aufgabenzuständigkeiten verneinen vier Befragte, während einer sie unbeantwortet lässt. Zwei der 24 Befragten, die die Frage bejahen, machen allerdings keine Angaben dazu, um welche Zuständigkeiten es sich konkret handelt. Mithin führen insgesamt 22 Befragte näher aus, welche ähnlichen oder gleichartigen Zuständigkeiten bereits bestehen. 14 Befragte (Mehrfachnennungen möglich) weisen darauf hin, dass sie bereits jetzt am Verfahren zur Erteilung und/oder Änderung der Betriebserlaubnis für eine Kindertagesstätte beteiligt sind und auch beratend tätig werden. Sechs Befragte führen an dieser Stelle ihre Zuständigkeit für die Bedarfsplanung von Kindertagesstätten an. Jeweils vier Befragte nennen in diesem Zusammenhang ihre Zuständigkeit für Baukostenzuschüsse bzw. sonstige Zuständigkeiten im Bereich der Kindertagesstätten. Ein Befragter verweist auf bestehende Zuständigkeiten für die Tagespflege nach § 43 SGB VIII.

Abbildung 358: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 13)

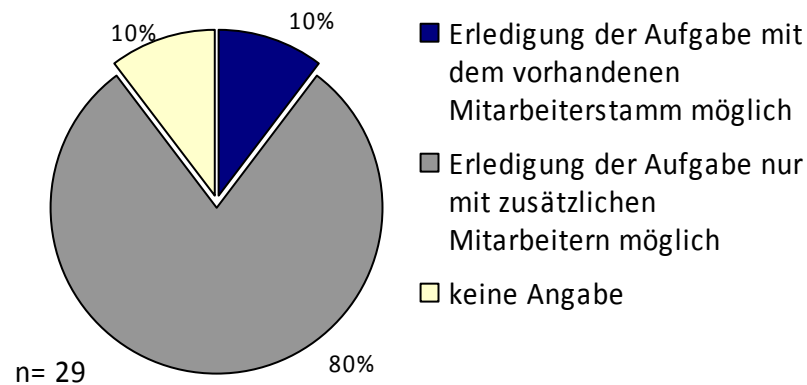
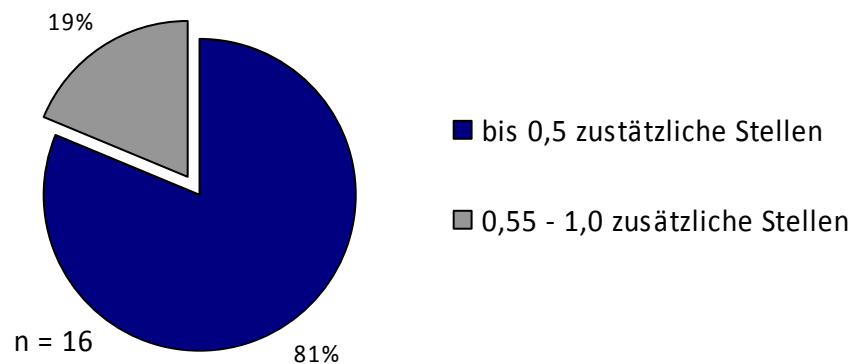


Abbildung 359: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 13 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt beläuft sich der Stellenmehrbedarf für diese Aufgabenverlagerung auf 7,8 Stellen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Mehrbedarf von 0,5 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur konkreten Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 360: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 13)

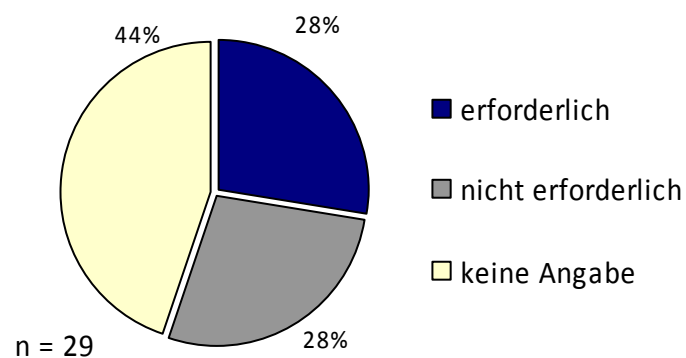


Abbildung 361: Eingruppierung der für die nach Fb 13 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

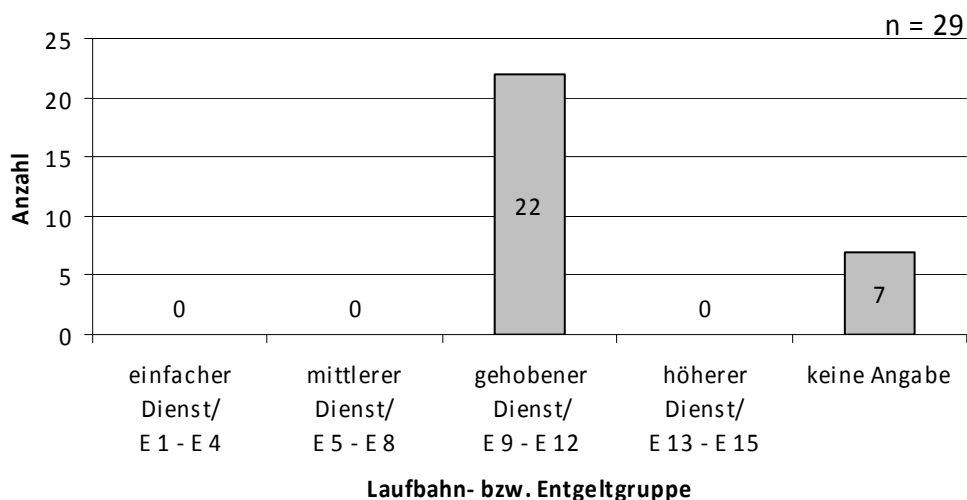
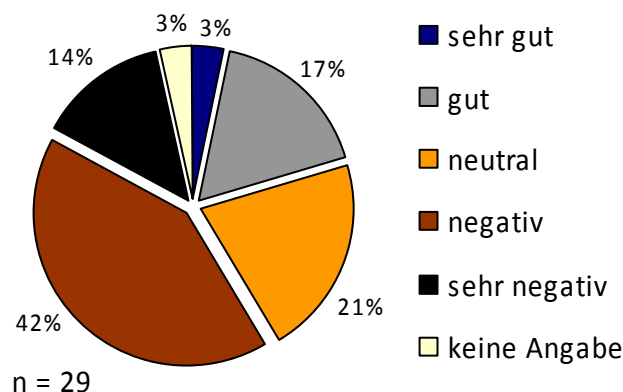


Abbildung 362: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 13

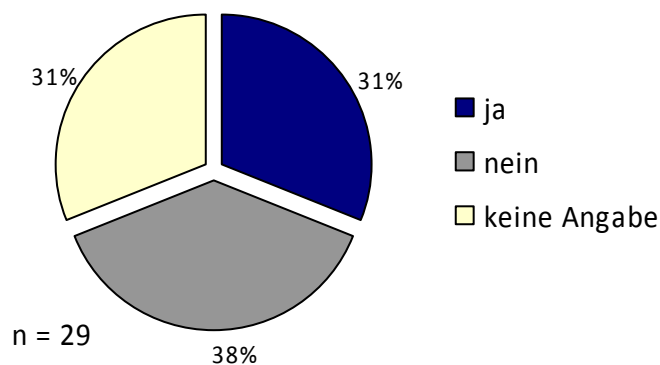


Lediglich ein Befragter unterlässt eine Bewertung der geplanten Aufgabenverlagerung völlig. Zwei weitere Befragte begründen die von ihnen vorgenommene Bewertung der Zuständigkeitsübertragung nicht, so dass insgesamt 26 Befragte Angaben zur Begründung der Bewertung der Aufgabenverlagerung machen. 18 dieser 26 (Mehrfachnennungen möglich) bemängeln die mit der Aufgabenübertragung verbundene Zersplitterung von Aufgaben. Es wird als negativ empfunden, dass nur ein Teil einer Aufgabe zur abschließenden Entscheidung übertragen werden soll. Nach Ansicht der Befragten wäre eine Verlagerung der vollständigen Aufgabe auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sinnvoller. Lediglich ein Befragter empfindet es positiv, künftig über diesen Teilbereich der Aufgabe auch abschließend entscheiden zu können. Ebenfalls positiv wird von fünf Befragten vermerkt, dass die zur Verlagerung vorgesehene Aufgabe den bisherigen Zuständigkeitsbereich gut ergänzt. Ein

Befragter hält die geplante Verlagerung zwar grundsätzlich für gut, weist aber auf die äußerst angespannte Personalsituation in diesem Bereich hin, die sich durch die Aufgabenübertragung noch weiter verschärfen wird. Ein Befragter vertritt darüber hinaus die Meinung, dass die Aufgabe grundsätzlich besser beim Landesjugendamt angesiedelt ist, weil hier Überblickswissen generiert werden kann. Ein weiterer Befragter weist auf Probleme bei der Überwachung eigener Kindertagesstätten hin.

Die Äußerungen entsprechen in großen Teilen der Argumentation hierzu in den Stellungnahmen von GStB, Städtetag und Landkreistag. Auch wenn die abschließende Beurteilung dieser Aufgabenverlagerung im Detail unterschiedlich ausfällt, bemängeln doch alle drei Spitzenverbände, dass keine weitergehende Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene erfolgt. Diese Ansicht wird von den Befragten geteilt.

Abbildung 363: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 13)



Neun der 29 Befragten geben an, dass sie mit Problemen beim Vollzug der neuen Aufgabe rechnen. Im Einzelnen werden folgende potenzielle Probleme genannt: Am häufigsten (sieben Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) weisen die Befragten darauf hin, dass die geplante Aufgabenverlagerung ihrer Ansicht nach Reibungsverluste verursacht und zum Aufbau zusätzlicher Bürokratie beiträgt. Zwei Befragte befürchten steigende Kosten durch zusätzlich benötigtes Personal, während ein Befragter die Ansicht vertritt, dass die Aufgabenverlagerung Qualitätseinbußen bei der Beratung mit sich bringen wird.

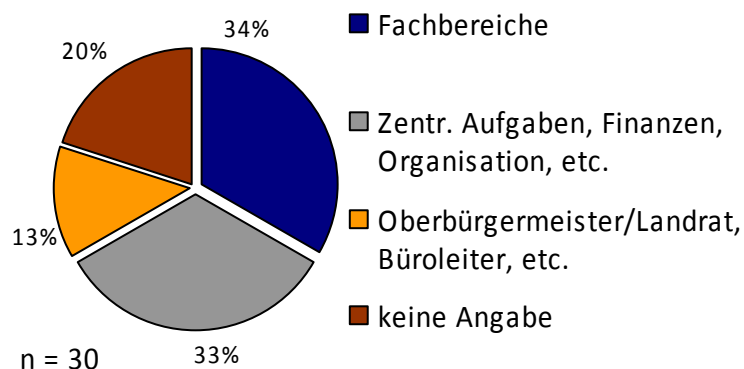
4.5.6.3 Auswertung Fragebogen 15

Zuständigkeit für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Vollziehung von Auflagen bei Schenkungen, Art. 25 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung

über die Zuständigkeiten nach dem BGB auf den Gebieten des Vereinsrechts und der Vollziehung von Auflagen):

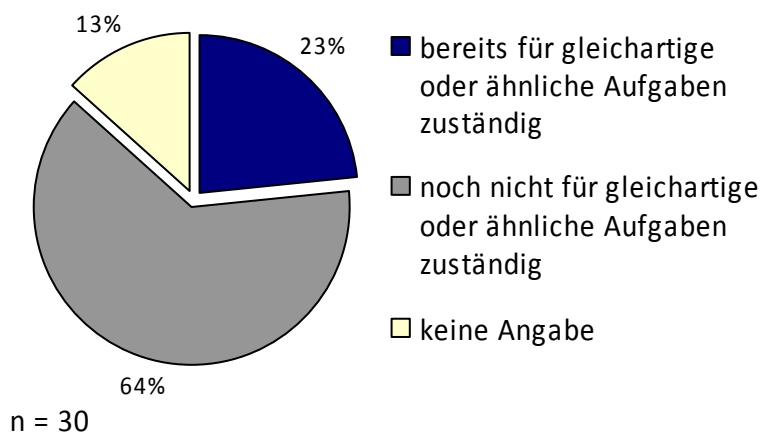
Dieser Fragebogen wurde von sieben kreisfreien Städten und 23 Landkreisen beantwortet.

Abbildung 364: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 15)



23 der 30 Befragten sehen die Ordnungsabteilung künftig für die Aufgabenerfüllung zuständig. Ein Befragter möchte den Aufgabenvollzug dem Referat für Finanz- und Vermögensverwaltung überantworten. Sechs Befragte lassen die Frage unbeantwortet.

Abbildung 365: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 15)



Nur sieben der 30 Befragten bejaht bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Aufgabenzuständigkeiten. Dabei handelt es sich im Einzelnen um folgende Zuständigkeiten: Viermal wird das Vereins- und Versammlungsrecht genannt, jeweils einmal das Stiftungsrecht bzw. Zuständigkeiten für Aufgaben nach § 94 GemO (Zuwendungen, Spenden, Sponsoring). Weiterhin wird auf

§§ 2 und 3 LVO sowie darauf, dass diese Fälle in der Praxis bislang nicht aufgetreten sind, hingewiesen.

Abbildung 366: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 15)

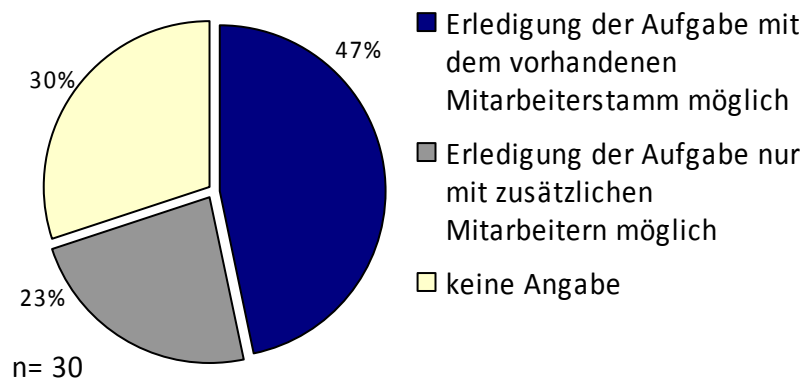
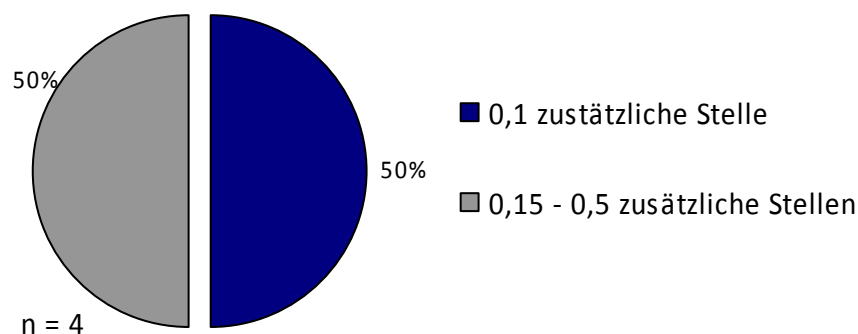


Abbildung 367: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 15 zu verlagernden Aufgabe



In diesem Fall beläuft sich der von den vier Befragten angegebene Stellenmehrbedarf auf insgesamt 1,2, was einem durchschnittlichen Mehrbedarf von 0,3 Stellen/Körperschaft, die die Höhe des Mehrbedarfs beziffert, entspricht.

Abbildung 368: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 15)

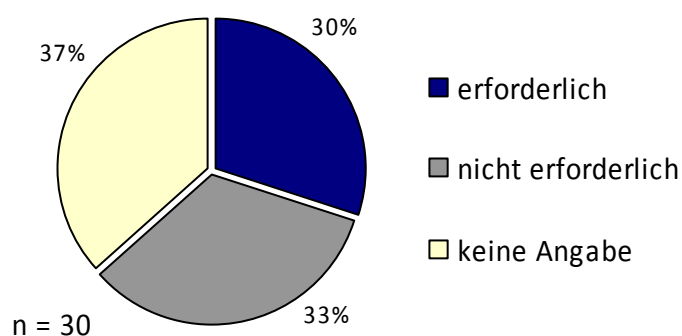


Abbildung 369: Eingruppierung der für die nach Fb 15 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

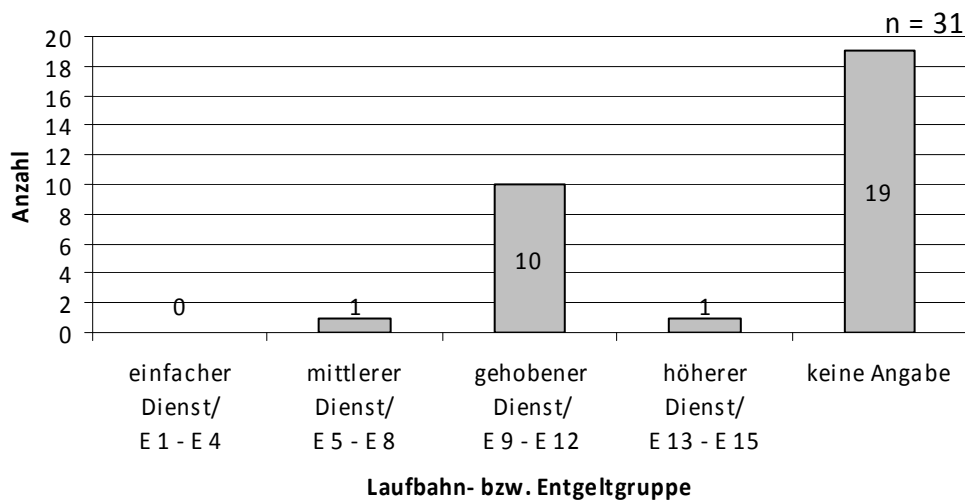
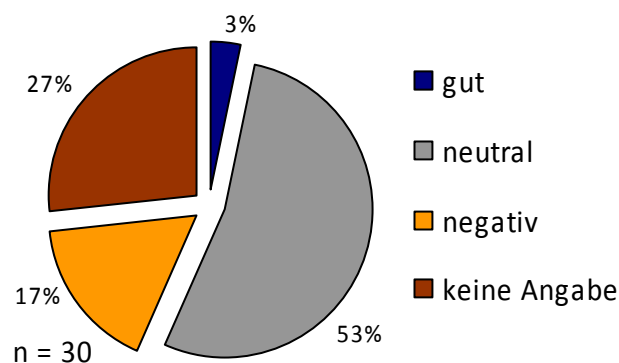


Abbildung 370: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 15

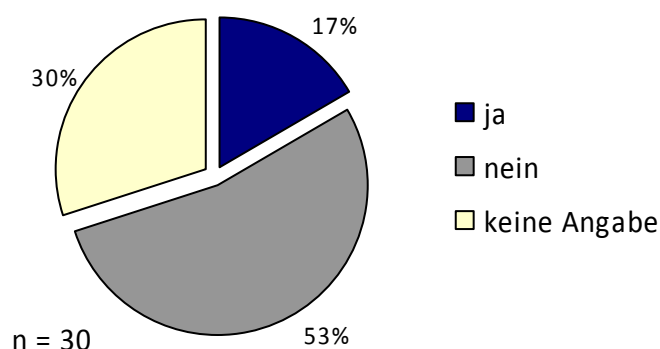


Acht der 30 Befragten enthalten sich einer Bewertung der geplanten Zuständigkeitsverlagerung. Weitere elf Befragte sehen von einer Begründung der von ihnen vorgenommenen Bewertung ab, so dass lediglich elf Befragte eine Begründung ihrer Bewertung der Aufgabenverlagerung abgeben. Am häufigsten (acht Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) verweisen die Befragten auf die geringen Fallzahlen sowie die geringe praktische Relevanz der Aufgabe. Dieser Tatsache stehen die Befragten eher indifferent gegenüber. Dagegen äußert sich nur ein Befragter eindeutig positiv, indem er auf die größere Bürgernähe als möglichen Vorteil verweist. Die weiteren vier Anmerkungen sind demgegenüber eher negativ geprägt. So wird darauf verwiesen, dass die geringen Fallzahlen die Vorhaltung von entsprechendem Fachwissen unwirtschaftlich machen, dass derzeit kein Zusammenhang zu bereits von dem Befragten wahrgenommenen Aufgaben besteht, dass die mit der Aufgabenübertragung einhergehende Mehrbelastung der Mitarbeiter vor dem Hintergrund

der Neuregelung des § 94 III GemO nicht mehr vertretbar ist und dass die landesweite Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung gefährdet wird.

Die negativen Äußerungen der Befragten decken sich mit der Stellungnahme des Städtetages, der allerdings die Übertragung dieser Aufgabe auf die kommunale Ebene ausdrücklich ablehnt; diese Haltung hat sich bei den Befragten nicht durchgesetzt.

Abbildung 371: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 15)



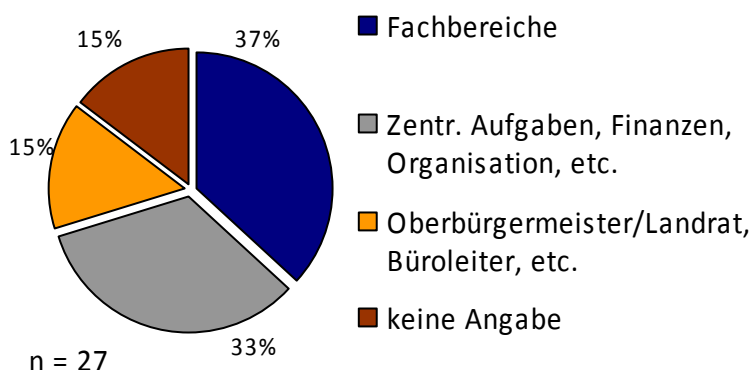
Mit Problemen beim Vollzug der neuen Aufgabe rechnen lediglich fünf Befragte. Vier dieser fünf konkretisieren ihre Befürchtungen folgendermaßen: Zwei Befragte verweisen auf fehlende personelle Ressourcen, ein Befragter hält die Vorhaltung umfassender Fachkenntnisse trotz geringer Fallzahlen für problematisch, während ein Befragter angibt, dass eventuelle Probleme abhängig von der Art der Auflage sind.

4.5.6.4 Auswertung Fragebogen 22

Zuständigkeit nach der Schulmilch-Beihilfen-Verordnung, Art. 38 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeit nach der Schulmilch-Beihilfen-Verordnung):

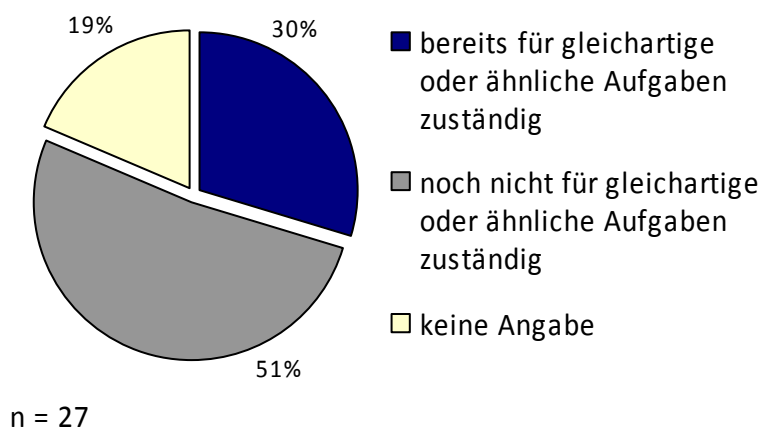
Diesen Fragebogen füllten sechs kreisfreie Städte und 21 Landkreise aus.

Abbildung 372: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle (Fb 22)



Die Aufgabe wird nach Angaben der Befragten künftig entweder von der Abteilung, die die Schulen betreut (13 Nennungen), oder von der Abteilung, die für Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung und Landwirtschaft zuständig ist (elf Nennungen), wahrgenommen werden. Ein Befragter gibt beide Abteilungen sogar explizit alternativ an. Zwei Befragte machen überhaupt keine Angaben dazu, wer die Aufgabe künftig vollziehen soll.

Abbildung 373: Angaben zu bereits bestehenden, der geplanten Aufgabenverlagerung gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten (Fb 22)



Acht der 27 Befragten gehen von bereits bestehenden ähnlichen oder gleichartigen Aufgabenzuständigkeiten aus. Während ein Befragter in diesem Zusammenhang ganz allgemein auf landwirtschaftliche Aufgaben hinweist, geben sieben Befragte an, bereits für die Agrarförderung zuständig zu sein.

Abbildung 374: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist (Fb 22)

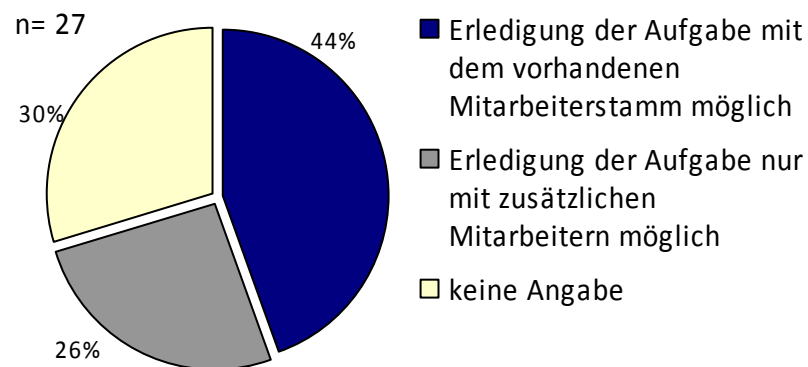
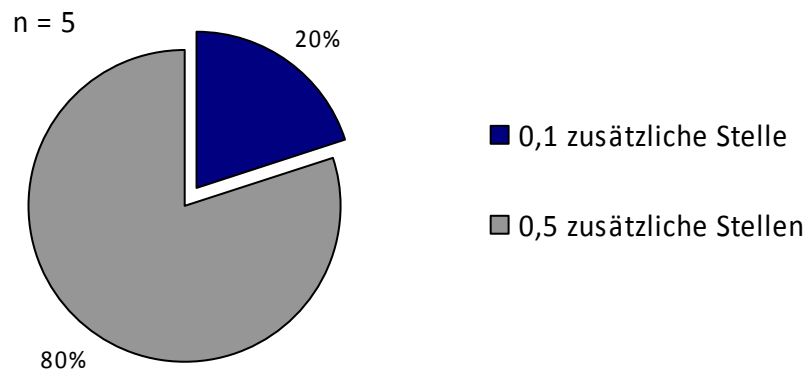


Abbildung 375: Stellenmehrbedarf aufgrund der nach Fb 22 zu verlagernden Aufgabe



Insgesamt wird der Mehrbedarf in diesem Fall mit 2,1 Stellen von den fünf Befragten beziffert. Dies entspricht einem Mehrbedarf von 0,4 Stellen/Körperschaft, die Angaben zur Höhe des Mehrbedarfs macht.

Abbildung 376: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen (Fb 22)

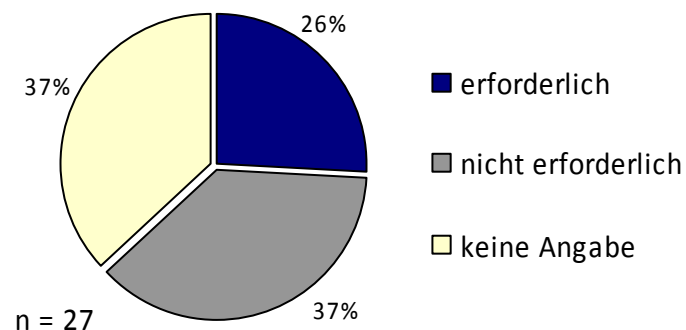


Abbildung 377: Eingruppierung der für die nach Fb 22 zu verlagernde Aufgabe zuständigen Mitarbeiter

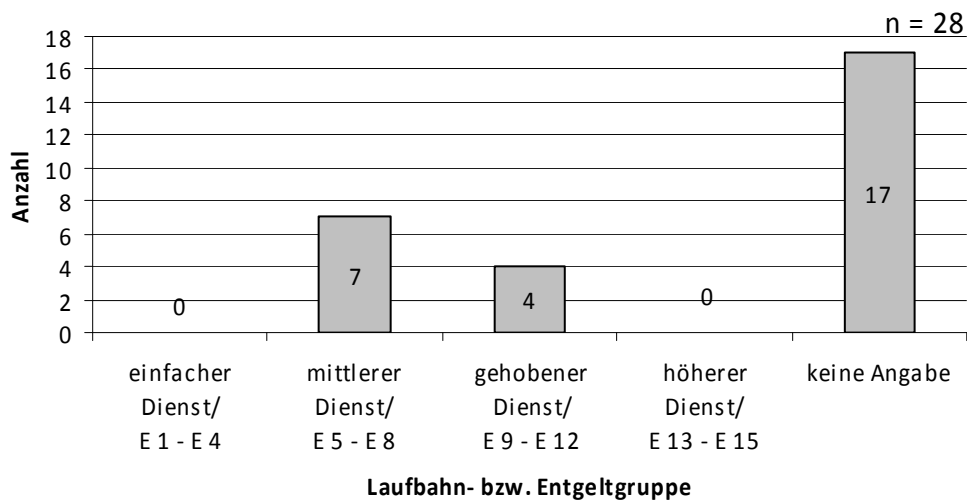
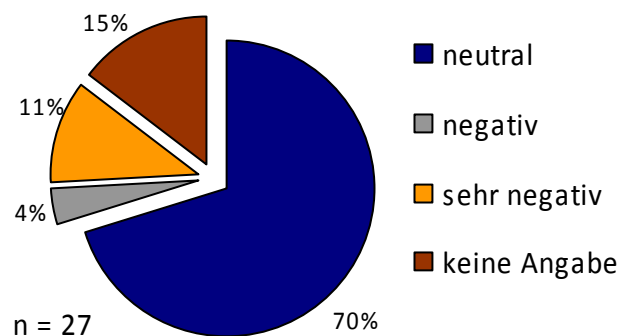
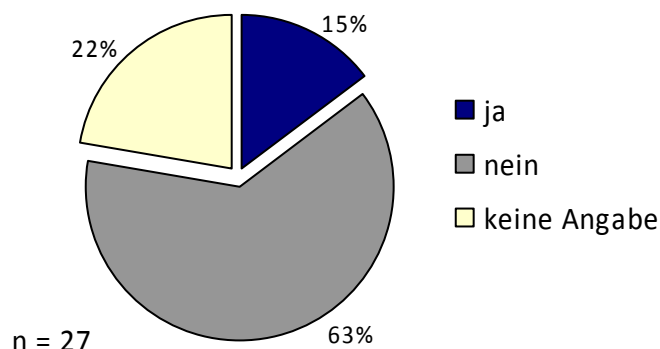


Abbildung 378: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Fb 22



Vier der Befragten bewerten die geplante Aufgabenverlagerung nicht. Von den 23 Befragten, die eine Bewertung vornehmen, geben 18 keine Begründung dieser Bewertung ab. Insofern begründen lediglich fünf Befragte ihre Bewertung der Aufgabenverlagerung. Dabei nennen die Befragten insgesamt drei verschiedene Aspekte jeweils zweimal (Mehrfachnennungen möglich): Es wird bemängelt, dass der Aufgabenbereich derzeit nicht ausreichend definiert ist und dass der Aufgabe keinerlei Relevanz in fachlicher und zeitlicher Sicht zukommt. Diesem zuletzt genannten Argument ähnelt eine weitere Anmerkung der Befragten, nämlich dass der zentrale Aufgabenvollzug durch die ADD angesichts der geringen Fallzahlen effizienter erledigt werden kann.

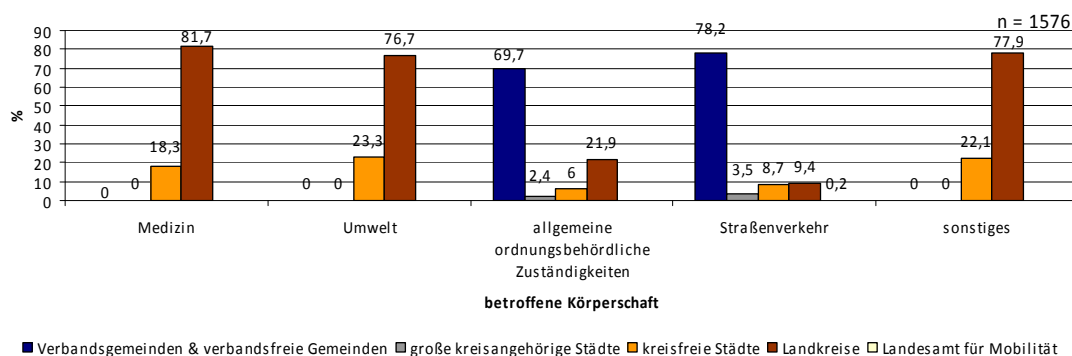
Die Ablehnung der Aufgabenübertragung und vor allem der Verweis auf fehlende Effizienzgewinne entspricht der Stellungnahme des Städtetages.

Abbildung 379: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe (Fb 22)

Nur vier Befragte rechnen mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe. Drei Befragte befürchten allgemein, dass sich der Arbeitsaufwand erhöht und Schulungsveranstaltungen nötig werden. Ein Befragter weist auf zusätzlichen Personalbedarf hin.

4.6 Vergleichende Analyse der Auswertungsergebnisse der einzelnen Themengebiete

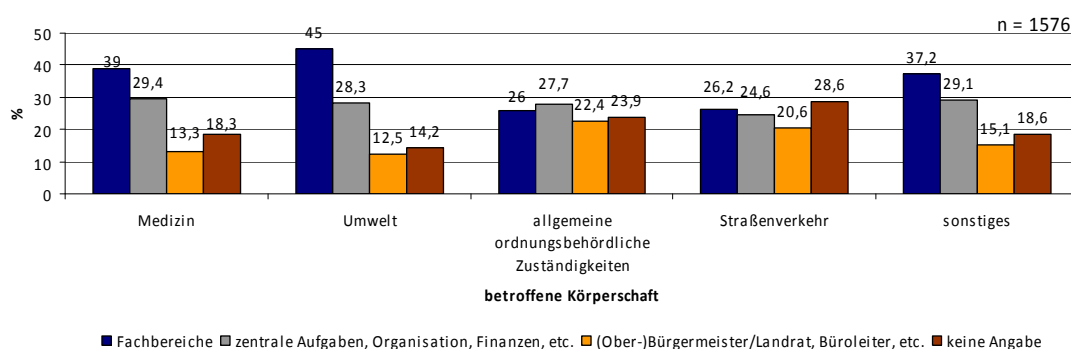
Nachfolgend wird eine vergleichende Analyse der Auswertungsergebnisse der einzelnen Themengebiete durchgeführt. Keine Berücksichtigung finden dabei die Aufgaben, die ausschließlich auf die Landkreise Mainz-Bingen und/oder Mayen-Koblenz verlagert werden. Diese Aufgaben werden nicht in die Betrachtung aufgenommen, weil für diese Aufgabenverlagerungen lediglich sieben Fragebögen verschickt und auch zurückgesendet wurden.

Abbildung 380: Von den Aufgabenverlagerungen betroffene Gebietskörperschaften nach Themengebieten geordnet

Zunächst ist es unerlässlich darauf hinzuweisen, dass die einzelnen Themengebiete stark von den Aussagen bestimmter Gebietskörperschaften geprägt werden: Während von den Aufgabenverlagerungen der Themengebiete „Medizin“, „Umwelt“ und „sonstiges“ nur die kreisfreien Städte und Landkreise betref-

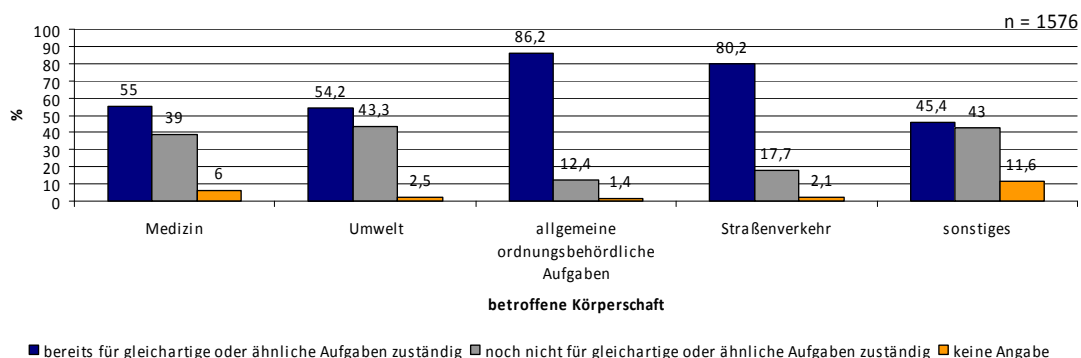
fen sind, stellen die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bei den Themengebieten „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „Straßenverkehr“ ganz eindeutig die Mehrheit der Befragten. Dies ist bei jeder weiteren Analyse zu berücksichtigen, wenn man bedenkt, dass die jeweiligen Gebietskörperschaftstypen die Aufgabenverlagerung durchaus unterschiedlich beurteilen und es nur innerhalb der jeweiligen Gruppen teilweise zu einheitlichen Beurteilungen kommt. Ob das gruppenintern relativ homogene Abstimmungsverhalten von der Natur der Aufgabenverlagerung oder die Bewertung der Aufgabenverlagerung von dem Typ der Gebietskörperschaft geprägt wird, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Abbildung 381: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle nach Themengebieten geordnet



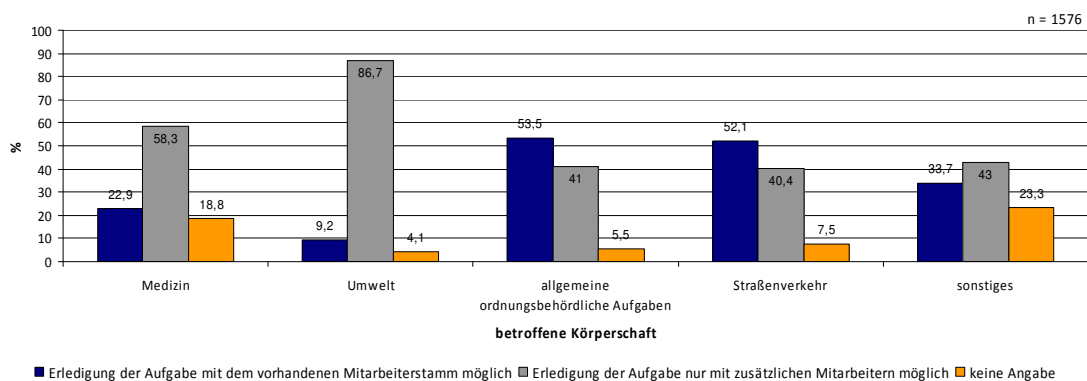
Hinsichtlich der Frage, welche Stelle den Fragebogen ausgefüllt hat, ist interessant, dass die Fragebögen, die ausschließlich von Landkreisen und kreisfreien Städten beantwortet wurden („Medizin“, „Umwelt“ und „sonstiges“), am häufigsten von den jeweiligen Fachbereichen ausgefüllt wurden. Bei den Fragebögen zu den anderen beiden Themengebieten („allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „Straßenverkehr“), die zahlenmäßig weit überwiegend von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden beantwortet wurden, wurde dagegen die Beantwortung relativ gleichmäßig von den Fachbereichen, der zentralen Verwaltungseinheit, etc. und dem Hauptverwaltungsbeamten bzw. dessen Büroleitung vorgenommen. Fast ebenso häufig wurde in diesen Fällen auch keine Antwort darauf gegeben, welche Stelle die Beantwortung übernommen hat.

Abbildung 382: Angaben zu bereits bestehenden, den geplanten Aufgabenverlagerungen gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten nach Themengebieten geordnet



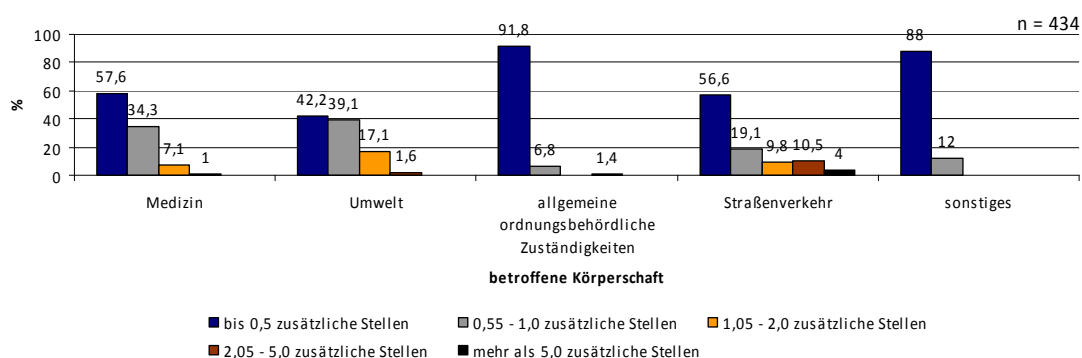
Auch hinsichtlich der Frage, ob bereits gleichartige oder ähnliche Aufgabenzuständigkeiten bestehen, zeigen sich Unterschiede zwischen den jeweiligen Themengebieten. Wiederum ist ein ähnliches Antwortverhalten in den Themenbereichen festzustellen, die ausschließlich Landkreise und kreisfreie Städte betreffen sowie in den anderen beiden Themenbereichen, die alle kommunalen Gebietskörperschaften betreffen: In den Fragebögen zu den Themengebieten „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „Straßenverkehr“, die zahlenmäßig ganz überwiegend von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden beantwortet wurden, überwiegt die Bejahung bereits bestehender ähnlicher oder gleichartiger Aufgabenzuständigkeiten eindeutig. Dagegen halten sich Antworten, die bereits bestehende ähnliche oder gleichartige Aufgabenzuständigkeiten bejahen und solche, die sie verneinen, bei den anderen drei Themengebieten fast die Waage, auch wenn die Bejahung des Vorliegens solcher Zuständigkeiten leicht überwiegt.

Abbildung 383: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist nach Themengebieten geordnet



Desgleichen wird die Frage danach, ob für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe zusätzliche Mitarbeiter benötigt werden, jeweils in den Fällen ähnlich beantwortet, in denen alleine Landkreise und kreisfreie Städte betroffen sind sowie in den Fällen, in denen alle kommunalen Gebietskörperschaften betroffen sind: In den Themengebieten „Medizin“, „Umwelt“ und „sonstiges“ wird überwiegend davon ausgegangen, dass zusätzliche Mitarbeiter benötigt werden, in den anderen beiden Themengebieten ist das nicht der Fall.

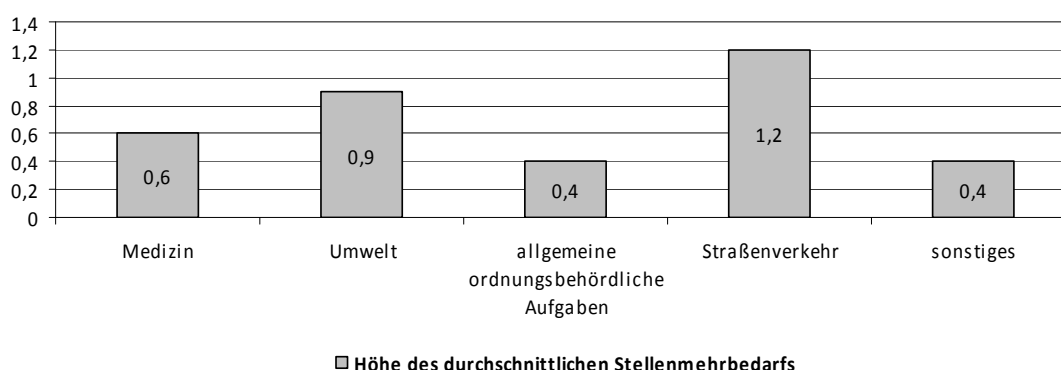
Abbildung 384: Stellenmehrbedarf aufgrund der in den einzelnen Themengebieten zu verlagernden Aufgaben



Die Frage nach der Höhe der zusätzlich benötigten Stellenanteile wird für alle Themengebiete mehrheitlich gleich beantwortet: Am häufigsten wird von einem Mehrbedarf von maximal 0,5 Stellen ausgegangen. Weitere Gemeinsamkeiten bei der Beantwortung dieser Frage lassen sich ansonsten kaum feststellen; jedenfalls ist an dieser Stelle nicht ersichtlich, dass die Beantwortung der Frage damit korreliert, welcher Typus von Gebietskörperschaft sie beantwortet hat.

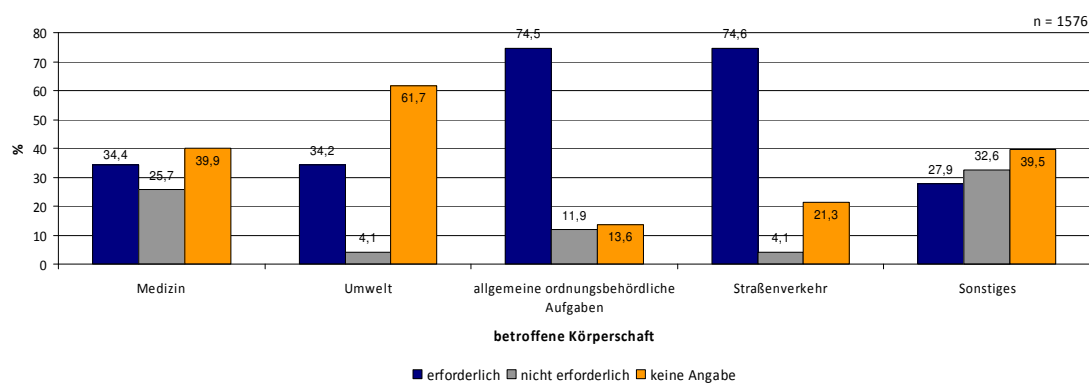
Relativ unterschiedlich stellt sich der durchschnittliche Mehrbedarf an Stellen dar:

Abbildung 385: Durchschnittlicher Stellenmehrbedarf in den einzelnen Themengebieten



Dieser Durchschnittswert bezieht sich jeweils auf alle Fragebögen, in denen Angaben zur konkreten Höhe des Stellenmehrbedarfs gemacht werden. Auffällig ist dabei, dass der durchschnittliche Mehrbedarf in den Themengebieten „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „sonstiges“ relativ gering ausfällt. Dagegen ist er im Themengebiet „Straßenverkehr“ sehr hoch. Ansonsten kann an dieser Stelle aber nicht festgestellt werden, dass die Höhe des durchschnittlichen Mehrbedarfs damit zusammenhängt, welcher Körperchaftstypus von der Aufgabenverlagerung betroffen ist.

Abbildung 386: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen nach Themengebieten geordnet

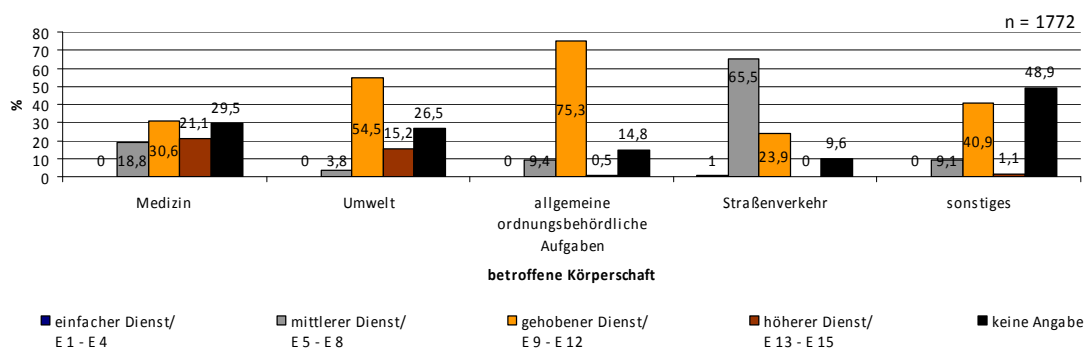


Bei dieser Frage werden die Gemeinsamkeiten zwischen den Themengebieten „Medizin“, „Umwelt“ und „sonstiges“ sowie zwischen den Themengebieten „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „Straßenverkehr“ dagegen wieder offenbar: Während bei den ersten drei Themengebieten die Kategorie „keine Angabe“ am häufigsten vertreten ist¹⁷⁰, wird bei den letzteren beiden

¹⁷⁰ Der Grund für dieses Ergebnis könnte darin liegen, dass die Frage nach der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen laut Fragebogen nur zu beantworten war, wenn vorher angegeben wurde, dass die Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern erfüllt werden kann. Dies wurde vor allem in den

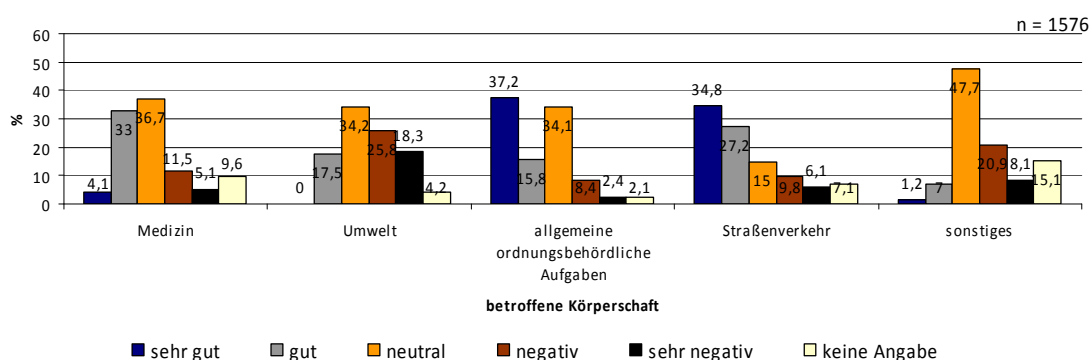
Themengebieten die Frage nach der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen ganz eindeutig bejaht.

Abbildung 387: Eingruppierung der für die in den einzelnen Themengebieten zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter



Die Frage, welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe die Mitarbeiter, die die neue Aufgabe voraussichtlich wahrnehmen werden, angehören, scheint von der Zugehörigkeit der Befragten zu einem bestimmten Typus von Gebietskörperschaften unabhängig zu sein; lediglich der Anteil der Fragebögen, die hierzu keine Angaben enthalten ist bei den Landkreisen und kreisfreien Städten besonders hoch. Sofern eine Angabe gemacht wurde, dominiert die Angabe „gehobener Dienst/E 9 – E12“ in vier der fünf Themengebiete, lediglich im Themengebiet „Straßenverkehr“ wird überwiegend der mittlere Dienst/E 5 – E 8 angegeben.

Abbildung 388: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit nach Themengebieten geordnet



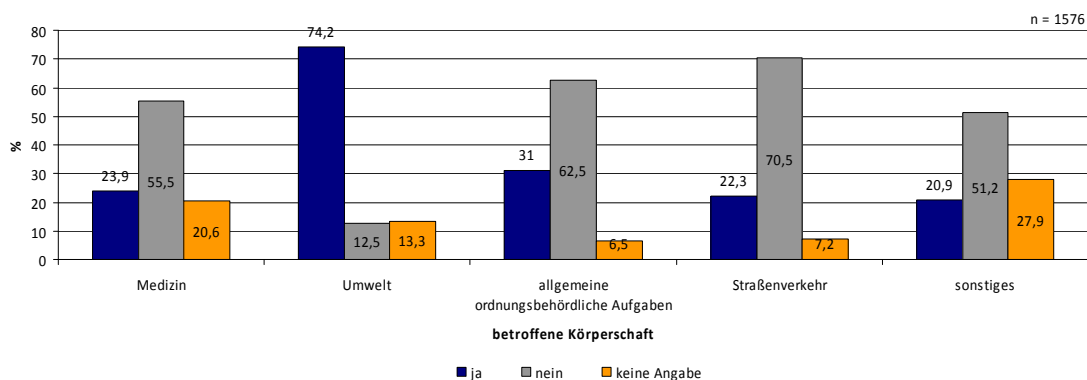
Die Bewertung der Aufgabenverlagerung fällt in den Themengebieten „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „Straßenverkehr“ sehr gut aus. In diesen beiden Themengebieten dominieren zahlenmäßig Verbandsgemeinden

Themengebieten „Medizin“ und „Umwelt“, in geringerem Ausmaß auch im Themengebiet „sonstiges“ ganz überwiegend verneint. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Fn. 143.

und verbandsfreie Gemeinden. In den anderen drei Themengebieten, die ausschließlich Landkreise und kreisfreie Städte betreffen, wurde die Bewertung „sehr gut“, die in den Themengebieten „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „Straßenverkehr“ mehrheitlich gewählt wurde, entweder gar nicht oder nur sehr selten angekreuzt. Über die Tatsache hinaus, dass die Bewertung „neutral“ in vier der fünf Themengebiete von mindestens einem Drittel der Befragten angekreuzt wurde und in den drei Themengebieten, die ausschließlich Landkreise und kreisfreie Städte betreffen, in der Relation am häufigsten gewählt wurde, sind ansonsten keine Gemeinsamkeiten bei der Beantwortung dieser Frage festzustellen.

Interessant ist allerdings, dass die im Themengebiet „Umwelt“ geplanten Aufgabenverlagerungen insgesamt mit Abstand am schlechtesten beurteilt werden: In 46,1% der Fälle bewerten die Befragten die Aufgabenverlagerungen in diesem Themengebiet als „negativ“ oder „sehr negativ“. In allen anderen Themengebieten ist der Prozentsatz derer, die eine negative oder sehr negative Bewertung abgeben, wesentlich geringer („Medizin“: 16,6%; „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“: 10,8%; „Straßenverkehr“: 15,9%; „sonstiges“: 29%).

Abbildung 389: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgaben nach Themengebieten geordnet



Nur in einem Themengebiet rechnen die Befragten ganz überwiegend mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe: Im Themengebiet „Umwelt“. Ansonsten gehen jeweils die Hälfte bis zwei Drittel der Befragten davon aus, dass die Aufgabenwahrnehmung problemlos erfolgen wird. Auch hier kann insoweit nicht davon gesprochen werden, dass ein Zusammenhang zwischen den Antworten zu einem Themengebiet und der Zugehörigkeit der Befragten zu einem Gebietskörperschaftstypus vorliegt.

4.7 Vergleichende Darstellung der Auswertungsergebnisse der einzelnen Fragebögen

Abbildung 390: Angaben zu der den Fragebogen ausfüllenden Stelle für alle Fragebögen im Vergleich

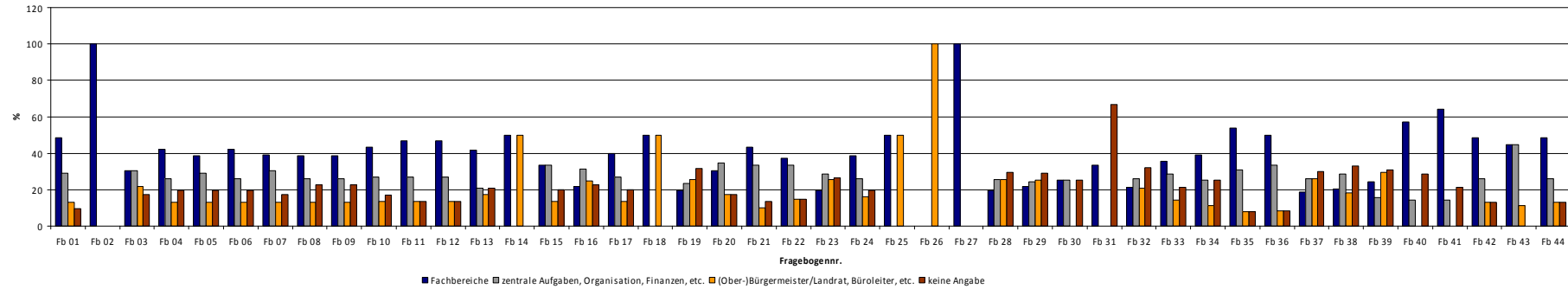


Abbildung 391: Angaben zu bereits bestehenden, den geplanten Aufgabenverlagerungen gleichartigen oder ähnlichen Zuständigkeiten für alle Fragebögen im Vergleich

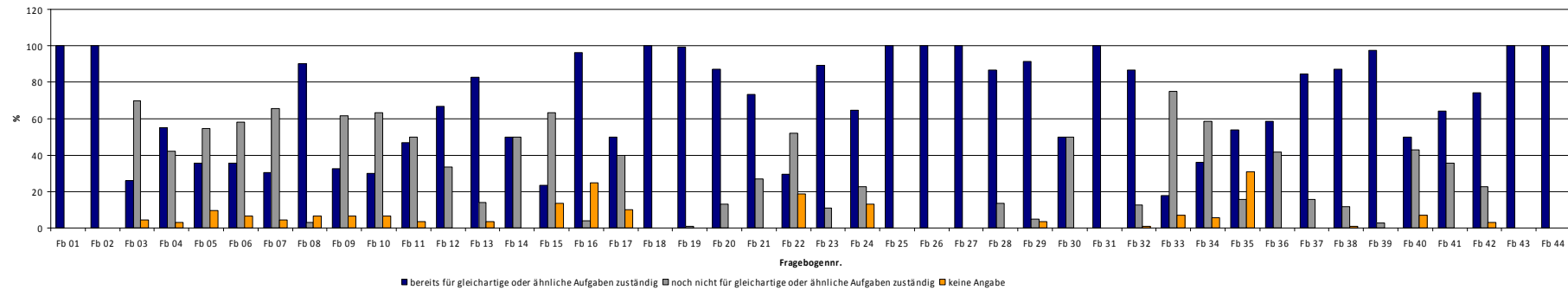


Abbildung 392: Angaben zu der Frage, ob die Erfüllung der neuen Aufgabe mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich ist für alle Fragebögen im Vergleich

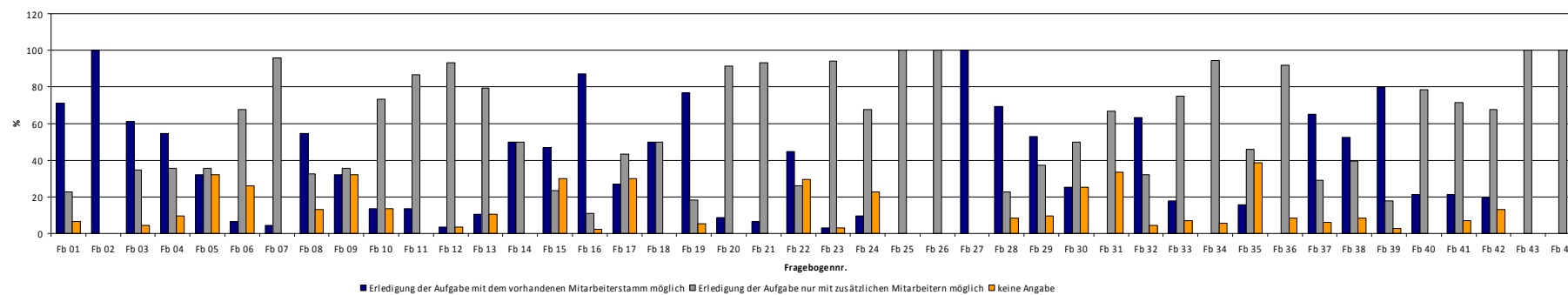


Abbildung 393: Stellenmehrbedarf aufgrund der zu verlagernden Aufgaben für alle Fragebögen im Vergleich

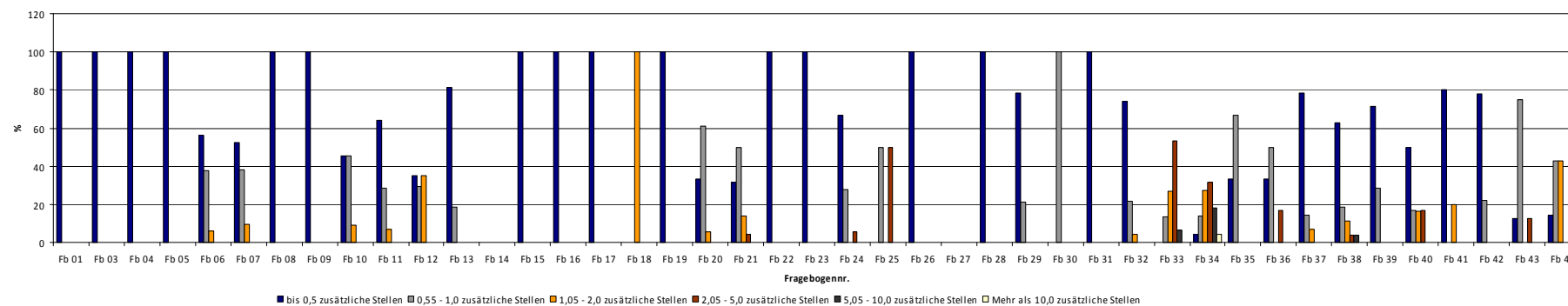


Abbildung 394: Durchschnittlicher Stellenmehrbedarf in den einzelnen Themengebieten

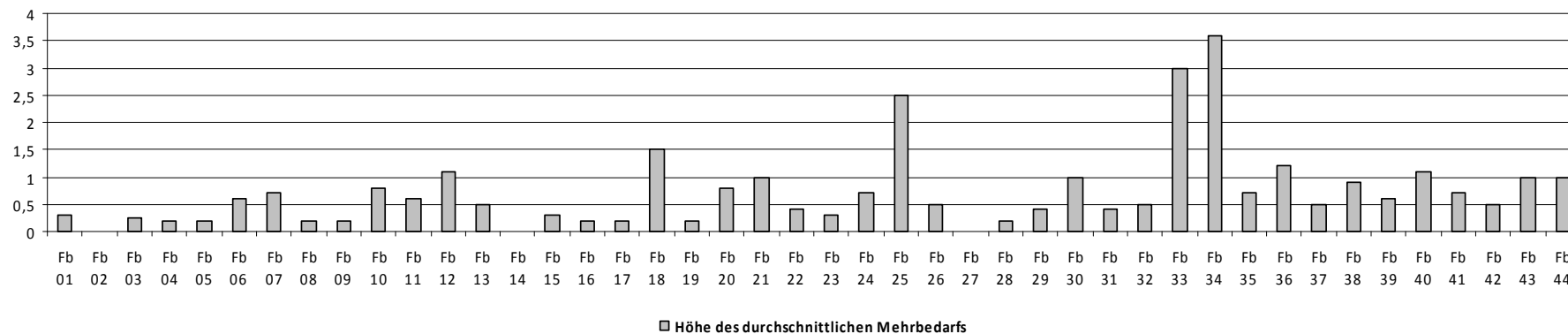


Abbildung 395: Angaben zu der Notwendigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen für alle Fragebögen im Vergleich

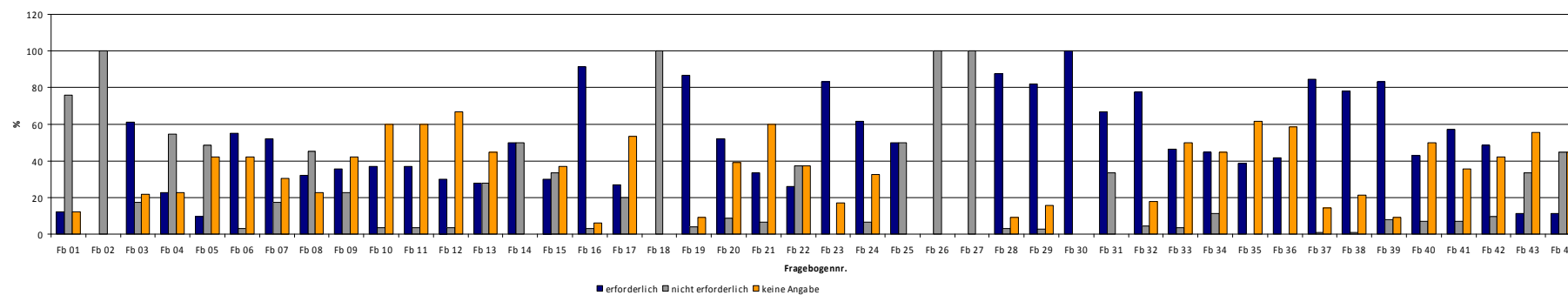


Abbildung 396: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter für alle Fragebögen im Vergleich

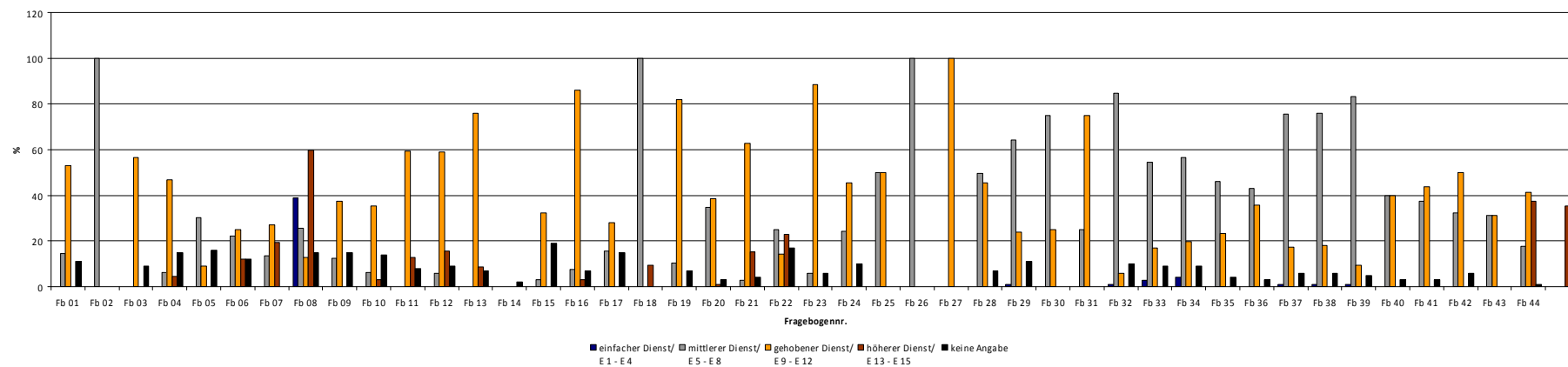


Abbildung 397: Bewertung der geplanten Verlagerung der Zuständigkeit für alle Fragebögen im Vergleich

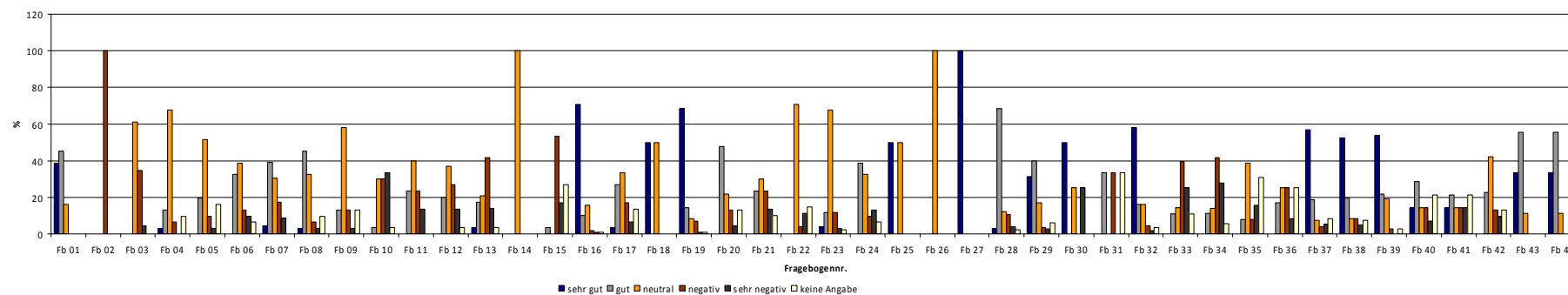
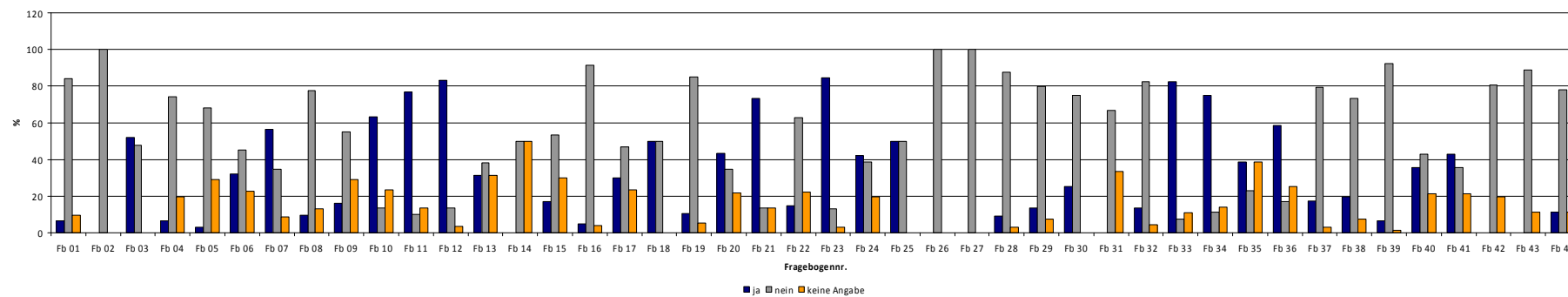


Abbildung 398: Probleme bei der Wahrnehmung der neuen Aufgaben für alle Fragebögen im Vergleich



5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Es bleibt festzuhalten, dass die Beurteilung des Entwurfs des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform durchaus differenziert ausfällt. Dies gilt zum einen für die Beurteilung der unterschiedlichen Aufgabenverlagerungen als auch für die Beurteilung der geplanten Änderungen durch die unterschiedlichen Adressatengruppen: Insgesamt ist festzustellen, dass die Akzeptanz der geplanten Aufgabenverlagerungen bei Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wesentlich stärker ausgeprägt ist als bei Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten. Dieser Eindruck stützt sich nicht nur auf die nach Körperschaftstypen getrennte Auswertung der Fragebögen, sondern wird dadurch noch verstärkt, dass die Aufgabe, die besonders negativ beurteilt wird, hauptsächlich kreisfreie Städte und Landkreise betrifft, während die Aufgabe, die am positivsten beurteilt wird, ausschließlich Auswirkungen auf Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden hat.

Interessant ist darüber hinaus, dass Zugehörigkeit zu einem bestimmten Körperschaftstyp und Bewertung der Aufgabenverlagerung auch in den einzelnen Themengebieten miteinander zusammenhängen. Inwieweit die Bewertung aber aufgrund der Aufgabennatur oder aufgrund der Tatsache, dass die Befragten einem bestimmten Körperschaftstyp angehören, gewählt wurde, konnte nicht aufgeklärt werden. Ebenso wenig konnten eindeutige Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Aufgabenverlagerung und weiteren Faktoren identifiziert werden. Insbesondere die Hypothese, dass eine Aufgabenverlagerung umso negativer bewertet wird, je mehr Personal oder je höher qualifiziertes Personal zusätzlich benötigt wird, oder je häufiger mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe gerechnet wird, konnte nicht verifiziert werden. So werden beispielsweise die Aufgabenverlagerungen in den Themengebieten „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ und „Straßenverkehr“ insgesamt sehr gut bewertet. Das Themengebiet „Straßenverkehr“ weist dabei aber den höchsten durchschnittlichen Personalmehrbedarf aus, während er im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ mit am niedrigsten ist. Ebenfalls augenfällig sind in diesen beiden Themengebieten die Unterschiede hinsichtlich der Qualifikation des einzusetzenden Personals: Im Themengebiet „allgemeine ordnungsbehördliche Aufgaben“ wird weit überwiegend davon ausgegangen, dass Mitarbeiter des gehobenen Dienstes/der Entgeltgruppe E 9 – E 12 die Aufgabe wahrnehmen werden, während bei im The-

mengebiet „Straßenverkehr“ hauptsächlich Mitarbeiter des mittleren Dienstes/der Entgeltgruppe E 5 – E 8 eingesetzt werden sollen. Hier liegt daher die Vermutung näher, dass die Beurteilung der Aufgabenverlagerung durch die Zugehörigkeit zu einem Körperschaftstyp bedingt wird, da die Aufgabenverlagerungen beider Themengebiete zwar alle Körperschaftstypen betreffen, zahlenmäßig die Antworten der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden aber weit überwiegen.

Auch bei den anderen drei Themengebieten konnten keine eindeutigen Korrelationen zwischen verschiedenen Faktoren nachgewiesen werden. Zwar werden die Aufgabenverlagerungen im Themengebiet „Medizin“, die im Vergleich zu den Verlagerungen in den anderen beiden Gebieten am besten bewertet werden, als im Durchschnitt eher mäßig personalintensiv betrachtet, doch ist hier der Bedarf an Mitarbeitern des höheren Dienstes/der Entgeltgruppe E 13 – E 15 am höchsten. Auch die Hypothese, dass die Bewertung der Aufgabenverlagerung eng mit der finanziellen Ausstattung zusammenhängt, konnte nicht eindeutig bewiesen werden. Zwar wird insbesondere im Themengebiet „Umwelt“ auf immense Kostenrisiken hingewiesen; allerdings gilt dies auch für einzelne Aufgabenverlagerungen im Themengebiet „Straßenverkehr“. Die Aufgabenverlagerungen beider Themengebiete wurden aber vollkommen unterschiedlich behandelt. Ob dies an der Höhe der erwarteten Kostenrisiken, evtl. auch verbunden mit den diesen Risiken gegenüberstehenden Gebühren, liegt, konnte im Rahmen dieser Erhebung nicht geklärt werden. Möglich wäre auch, dass die Tatsache, dass alleine bei den Aufgabenverlagerungen dieses Themengebietes ganz überwiegend mit Problemen bei der Wahrnehmung der neuen Aufgaben gerechnet wird. An dieser Stelle wären weitere Untersuchungen nötig.

Die hohe Akzeptanz, die die Reformpläne bei den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erfahren, könnte auch auf die sehr positiv gestaltete Ausfüllempfehlung des GStB zurückzuführen sein. Ob die Übereinstimmung, die zahlreiche Fragebögen von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden mit dieser Empfehlung aufweisen, tatsächlich auf einer Übernahme der Empfehlung beruht, oder ob es sich um eine bloß zufällige Übereinstimmung handelt, ist nicht mehr aufklärbar. In jedem Fall ist aufgrund der Angaben, die die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in den Fragebögen gemacht haben, zu erwarten, dass die Umsetzung der Reform von diesen Körperschaften begrüßt und somit auch gefördert wird. Insbeson-

dere teilt die Mehrheit dieser Körperschaften die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Annahme, dass mit der Verlagerung der die genannten Körperschaften betreffenden Aufgaben vor allem ein Mehr an Orts-, Bürger- und Sachnähe erreicht werden kann. Zahlreiche Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden sind darüber hinaus der Auffassung, dass die sie betreffenden geplanten Aufgabenverlagerungen zu einer Bündelung von Zuständigkeiten führen und daher eine Effizienzsteigerung zur Folge haben werden.

Abschließend ist hinzuzufügen, dass sich generell die Vermutung aufdrängt, dass die Betroffenen in einigen Fällen noch nicht realisiert haben, welche Veränderungen auf sie zukommen bzw. von welchen Änderungen des Gesetzentwurfs sie konkret betroffen sein werden. In diesem Punkt könnte eine gezielte Information der Betroffenen sowie ein verstärkte Kommunikation mit ihnen für eine größere Akzeptanz der geplanten Zuständigkeitsverlagerungen sorgen. Dies dürfte insbesondere vor dem Hintergrund gelten, dass in persönlichen Gesprächen mit einem Teil der betroffenen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden, die im Rahmen der Untersuchung des Entwurfs des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform geführt wurden, häufig geäußert wurde, dass eine Aufgabenkritik sowie eine hieran orientierte Neuordnung von Zuständigkeiten grundsätzlich begrüßt wird, da insbesondere die Notwendigkeit der Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerfüllung erkannt wurde.

Sollte diese Haltung auch bei Landkreisen, kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten vorherrschen, könnte eine gezielte Informationspolitik maßgeblich zum Erfolg des Gesetzentwurfs beitragen.

In einer Gesamtbewertung lässt sich aus der quantitativen Erhebung im Rahmen der der Gesetzesfolgenabschätzung der Schluss ziehen, dass die mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele im Wesentlichen erreicht werden können. Die überwiegende Zahl der Gebietskörperschaften steht den vorgesehenen Aufgabenverlagerungen positiv gegenüber. Allerdings bestehen zwischen den verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften beträchtliche Bewertungsunterschiede. Eine eindeutige Zuordenbarkeit dieser Haltung zu einzelnen Faktoren ließ sich nicht nachweisen. Insoweit bedarf es der Durchführung ergänzender Untersuchungen. Allerdings liegt der Schluss zumindest nahe, dass gerade die zur Verlagerung auf Landkreise und kreisfreie Städte vorgesehenen Aufgaben sich als besonders anspruchsvoll darstellen und deshalb ein erhöhter Implementations- und Personalaufwand befürchtet wird, obwohl

andere Behörden als zur Erfüllung der Aufgabe hinsichtlich der Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der übrigen Kompetenzausstattung als besser geeignet angesehen werden.

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

Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen

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

Fortsetzung der Aufgabenkritik

Dies bedingt, dass auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform die Aufgabenkritik wieder aufgenommen werden und in gleicher Weise in den Zusammenhang der Überprüfung von Gliederung und Stellung der Landkreise und kreisfreien Städte gestellt werden muss wie es auf der derzeit laufenden ersten Stufe für die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erfolgt.

Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe

Insoweit sollte schon auf der ersten Stufe der Reform darauf geachtet werden, die notwendige Verknüpfung mit der zweiten Stufe im Blick zu behalten. Vorentscheidungen, die die Weiterführung der Aufgabenkritik verengen, sollten vermieden werden. Dies betrifft die Verlagerung von Aufgaben, die von den

betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten als nicht zum sonstigen Aufgabenbestand passend angesehen werden, gleichzeitig aber einen hohen Implementations- und Personalaufwand erfordern. Zwar besteht keine zwingende Veranlassung, diese Aufgaben aus dem 2. KVR-GE wieder zu streichen. Jedoch könnte erwogen werden, den für die Umsetzung dieser Verlagerungen zur Verfügung stehenden Zeitraum so zu bemessen, dass der Zusammenhang mit der zweiten Reformstufe hergestellt wird.

F. Gesamtzusammenfassung

1. Fragestellung

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

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

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

- Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten zur Erreichung einer effektiveren und effizienteren, orts-, sach- und bürgernäheren Aufgabenwahrnehmung, auch im Interesse des gewerblichen und freiberuflichen Sektors,
- Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen zur Bewirkung einer schnelleren, qualitativ besseren und wirtschaftlicheren Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten,
- Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden,

-
- Ausbau interkommunaler Kooperationen zur Steigerung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung,
 - Verbesserung der Bürgernähe und des Bürgerservices der Kommunen,
 - Erweiterung der Möglichkeiten einer direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten,
 - Förderung der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Experimentierklausel.

Das Verfahren der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) wird eingesetzt, um einen vorliegenden Regelungsentwurf anhand bestimmter Kriterien und auf seine Wirkungen zu prüfen. Im Mittelpunkt steht dabei der Zielerreichungsgrad, d. h. die Fragen, ob und in welchem Umfang die entworfenen Regelungen zur Erreichung der verfolgten Ziele beitragen können und wie der Zielerreichungsgrad ggf. erhöht werden kann.

2. Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen (1. KVR-GE)

2.1. Methodisches Vorgehen

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

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

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

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

Zum anderen wurde die qualitative Dimension des Zielerreichungsgrads und der Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur Gebietsreform mit den Instrumenten der qualitativen empirischen Sozialforschung in Gestalt leitfadengestützter Interviews untersucht. Auf der Grundlage einer Bildung von Gruppen (1er-Kommunen: unter 10.000 Einwohnern, 2er-Kommunen: Verbandsgemeinden zwischen 10.000 und 12.000 Einwohnern, 3er-Kommunen: mehr als 10.000 Einwohner – verbandsfreie Gemeinden – bzw. mehr als 12.000 Einwohner – Verbandsgemeinden –, jeweils mit weiterer Binnendifferenzierung) wurden die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von 50 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden u. a. zu folgenden Punkten befragt:

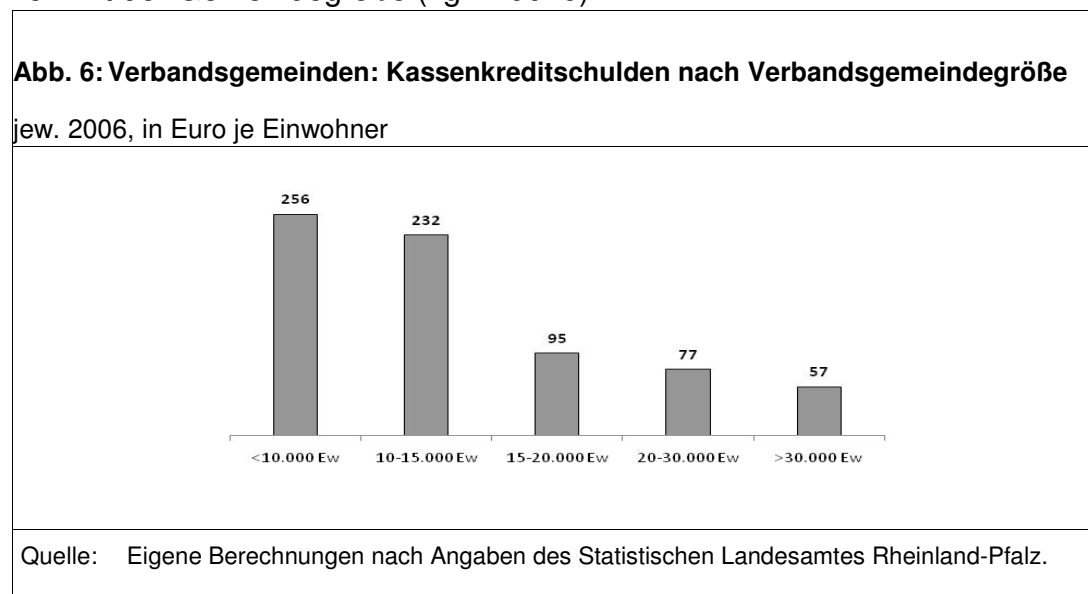
- Grundsätzliche Haltung der Kommunen zur Fusion
- Erwartete Auswirkungen durch die Fusion
- Gründe, die vor Ort für oder gegen eine Fusion sprechen
- Einstellung zur Fusionsprämie
- Einschätzung des Verhältnisses zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit.

2.2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

2.2.1. Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit

Die Untersuchung der Verbandsgemeinden hat gravierende ortsgrößenspezifische Disparitäten innerhalb dieser Ebene zutage gefördert. In fiskalischer Hinsicht stehen kleine Gemeinden im Durchschnitt deutlich schlechter da als ein-

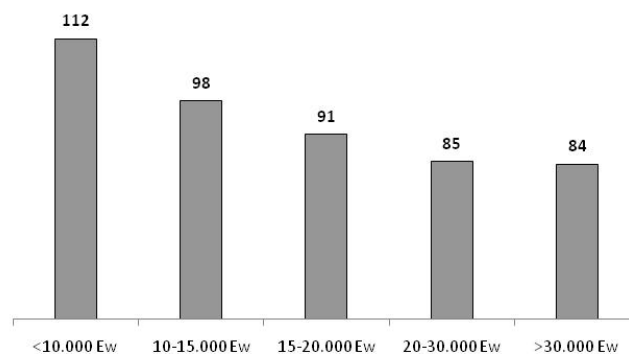
wohnerstarke Gemeinden. Dies spiegelt sich zum einen in ihren überwiegend negativen Haushaltsergebnissen und darüber hinaus auch in der Höhe ihrer Kassenkreditverbindlichkeiten wider. Beide Indikatoren korrespondieren deutlich mit der Gemeindegröße (vgl. Abb. 6).



Die skizzierten fiskalischen Unterschiede gehen wesentlich auf ortsgrößenbedingte Kostendifferenzen zurück. Deutlich sind diese im Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0). In der Gruppe der Verbandsgemeinden unter 10.000 Einwohnern liegen die Nettoausgaben (d.h. die Ausgaben für den Verwaltungsapparat abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen, etwa Gebühren für erbrachte Verwaltungsleistungen) für diesen Aufgabenbereich etwa ein Drittel über denen der großen Verbandsgemeinden (112 €/Ew. gegenüber 84 €/Ew.). Da die allgemeine Verwaltung auf der Verbandsgemeindeebene den mit Abstand bedeutsamsten Ausgabenposten darstellt, schlagen diese größenspezifische Unterschiede auch auf die kommunalen Gesamtkosten durch - und spiegeln sich schließlich im fiskalischen Abschneiden der Verbandsgemeinden wider (vgl. Abb. 13).

Abb. 13: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) sortiert nach Verbandsgemeindegröße

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



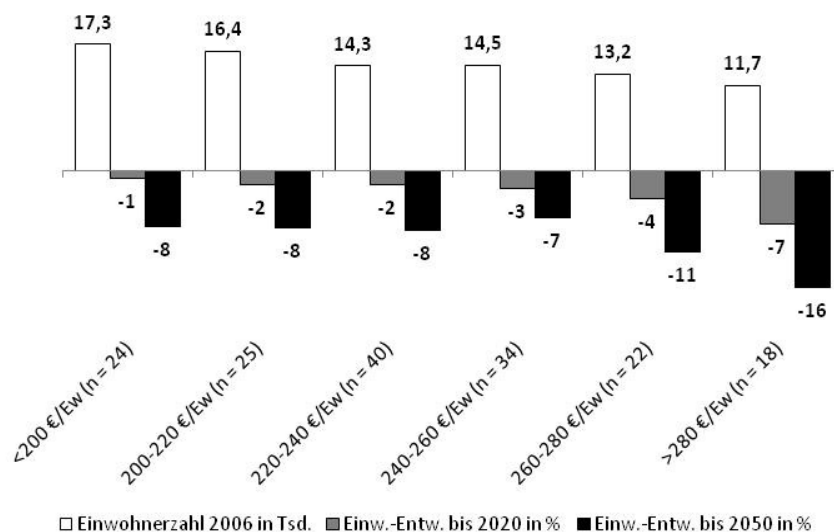
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

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

Es gibt somit deutliche Hinweise, dass auf der Verbandsgemeindeebene größere Einheiten angestrebt werden sollten. Speziell am unteren Ende der Ortsgrößenskala lässt sich bereits gegenwärtig eine erhebliche Problemballung erkennen, deren Folgen jedoch erst in der Zukunft vollständig auf die Haushaltssituation durchschlagen werden. Abbildung 33 macht deutlich, dass auf der Verbandsgemeindeebene weit überdurchschnittliche Kosten der Leistungserbringung mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Verbandsgemeindegröße und einer ausgesprochen negativen Bevölkerungsentwicklung korrespondieren. Diese Konstellation „klein, teuer, schrumpfend“ ist insofern problematisch, als sie für die Zukunft eine deutliche Zunahme des fiskalischen Problemendrucks erwarten lässt.

Abb. 33: Verbandsgemeinden: Einwohnerzahl und –entwicklung nach Höhe der Gesamtzuschussbedarfe (Einzelpläne 0 bis 7) sortiert

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



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

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

Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) nachgewiesen werden. Eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden ist vor diesem Hintergrund ver-

treten. Insbesondere in den größeren verbandsfreien Gemeinden wird der Ortsgrößeneffekt durch strukturelle Einflüsse auf die Ausgaben anderer Aufgabenbereiche - etwa durch den Einfluss der zentralörtlichen Bedeutung auf die Höhe der Kultur- und Verkehrsausgaben - überkompensiert. Diese strukturellen Sonderlasten haben zur Folge, dass kleine und große Gemeinden im verbandsfreien Bereich (auch unter Ausschluss der großen kreisangehörigen Städte) nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar sind; dies gilt speziell für verbandsfreie Gemeinden unter bzw. über 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In den kleinen verbandsfreien Gemeinden mit vergleichsweise geringen strukturellen Sonderlasten sind kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz von Einzelplan 0 zu vermeiden. In den größeren verbandsfreien Gemeinden liegt hingegen eine andere Problemlage vor, da die Ausgabenintensität hier in deutlich stärkerem Maße durch strukturelle Sonderfaktoren (z.B. die zentralörtliche Überschussbedeutung für den umliegenden Raum) geprägt wird.

2.2.2. Bewertung der Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen

Gesamteinschätzung

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

Erwartete Auswirkungen von Fusionen

Seitens der fusionsgefährdeten Kommunen wird besonders ein Verlust der bisherigen Bürgernähe der Verwaltung befürchtet, da diese nicht mehr in gleichem Maße „vor Ort“ präsent wäre. Auch wird die Gefahr einer Abkoppelung strukturschwacher Gemeinden von der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung betont, da keine Verwaltung mehr als Ansprechpartner für die Wirtschaft vor Ort zur Verfügung stehe und zentralörtliche Funktionen verloren

gingen. Darüber hinaus werden negative Auswirkungen auf das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger durch die Bildung größerer Einheiten befürchtet.

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

Fusionsprämie

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

Zusammenhang Gebietsreform – interkommunale Zusammenarbeit

Bemängelt wurde der durch die Reformüberlegungen nicht deutlich gemachte Zusammenhang von Gebietsreform und interkommunaler Zusammenarbeit. Den Kommunen sollte der Nachweis erleichtert werden, dass sie durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit positive Effekte erzielen können, die den bei einer Fusion erreichbaren gleichwertig sind. Darüber hinaus könnte interkommunale Kooperation spätere Fusionsüberlegungen vorbereiten, da sie den Aufbau von Vertrauen und partnerschaftlichen Strukturen ermögliche.

Fokussierung auf verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden

Einen zentralen Kritikpunkt stellt die Fokussierung der Gebietsreform auf die Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden unter Ausblendung der Ebenen der Landkreise und der Ortsgemeinden dar. Ohne Einbeziehung insbesondere der Landkreisebene sei die Entwicklung eines stringenten Konzepts kommunaler Gebietsstrukturen nicht möglich. Dringlich sei, die Möglichkeit zur landkreisübergreifenden Fusion von Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden deutlich zu erleichtern. Auch für die Ebene

der Ortsgemeinden müsse über die Realisierbarkeit von Effizienzgewinnen durch Zusammenschlüsse nachgedacht werden.

Gemeindefinanzreform

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

Verfahren der Reform

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

2.2.3. Bewertung der übrigen Reformmaßnahmen im 1. KVR-GE

Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit

Als Ergebnis der Auswertung der bisherigen Aktivitäten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit lässt sich festhalten, dass es in Rheinland-Pfalz etwa zweimal mehr Zweckvereinbarungen als Zweckverbände gibt. Beide Kooperationsformen kommen vor allem beim Bau, Betrieb und bei der Unterhaltung bestimmter Infrastruktureinrichtungen zum Einsatz. Schwerpunkte bilden hier die Wasserver- und -entsorgung, die Energieversorgung, die Abfallbeseitigung sowie der Bildungsbereich mit Kindertagesstätten, Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen. Darüber hinaus wird deutlich, dass die verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften sich in unterschiedlichem Maße der Instrumente der Zweckverbände und Zweckvereinbarungen bedienen.

Vor allem die kreisfreien Städte, die über einen umfangreichen Aufgabenbestand verfügen, nutzen beide Formen deutlich stärker als andere kommunale Gebietskörperschaften und haben zusammen mit den Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten das höchste Aktivitätslevel im Bereich der interkommunalen Kooperation. Im Durchschnitt weist jede kreisfreie Stadt fast 19 Beteiligungen auf. Hingegen bilden die Ortsgemeinden, die allerdings auch über den kleinsten Aufgabenbestand verfügen, im Hinblick auf das Aktivitätslevel und die durchschnittlichen Beteiligungen pro Gemeinde das Schlusslicht der kommunalen Gebietskörperschaften. Lediglich knapp 60 Prozent der Ortsgemeinden nutzen entweder einen Zweckverband und/oder eine Zweckvereinbarung für die interkommunale Zusammenarbeit. Dabei kommen auf jede aktive Gemeinde rund zwei Beteiligungen. Im Umkehrschluss heißt dies, dass 40 Prozent keines der beiden hier näher untersuchten Instrumente anwenden. Dies deutet daraufhin, dass es vor allem bei den Ortsgemeinden durchaus noch ungenutztes Kooperationspotenzial geben könnte. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch noch andere Faktoren für das Unterbleiben von Kooperationsaktivitäten eine Rolle spielen.

Im Zusammenhang mit den Erkenntnissen, die im Rahmen der qualitativen Interviews gewonnen werden konnten, zeigt sich anhand der positiven Bewertung der befragten kommunalen Gebietskörperschaften sowie der kommunalen Spitzenverbände, dass die Landesregierung mit den geplanten Neuregelungen den richtigen Weg eingeschlagen hat, um die interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz zu fördern. Lediglich der Landkreistag als kommunaler Spitzenverband steht den Neuregelungen kritisch gegenüber und fordert statt einer Kooperation zwischen Verbandsgemeinden eine Aufgabenbündelung auf Landkreisebene.

Allerdings wird auch deutlich, dass ein Teil der Interviewpartner nicht in der Lage war, die Neuregelungen zu bewerten. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das Fusionsthema die übrigen Maßnahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform weitgehend überlagert. Aus diesem Grund sollte seitens der Landesregierung über zusätzliche, die gesetzlichen Änderungen flankierende Maßnahmen nachgedacht werden, um den Zielerreichungsgrad der geplanten Neuregelungen weiter zu erhöhen.

Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Einführung einer Experimentierklausel

Die Landesregierung unternimmt mit der Einführung der Experimentierklausel den Versuch, ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, das es den kommunalen Gebietskörperschaften ermöglichen soll, neue Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zu erproben. Dieser Weg wird grundsätzlich vom Großteil der befragten kommunalen Gebietskörperschaften und auch von den kommunalen Spitzenverbänden befürwortet. Lediglich ein kleiner Teil der befragten kommunalen Gebietskörperschaften beabsichtigt bisher nicht, die Experimentierklausel anzuwenden. Diese insgesamt positive Grundhaltung wird auch anhand der hohen Bereitschaft, von dieser Möglichkeit in Zukunft Gebrauch zu machen, deutlich. Als ein wesentlicher Vorteil der Klausel wird angeführt, dass damit ein gesetzlicher Rahmen geschaffen wird, der es ermöglicht, neue Ideen vor Ort auszuprobieren. Dagegen wird es als problematisch empfunden, dass es der Regelung an Klarheit mangle. So sind weder die Grenzen bzw. der Anwendungsbereich der Regelung für die Adressaten erkennbar noch wird ersichtlich, was mit einem erfolgreichen Experiment nach Ablauf der fünfjährigen Erprobungsphase geschehen soll. Anwendungsmöglichkeiten der Klausel werden vor allem bei Aufgaben mit Bürgerkontakt (Standesamt, Bürgerbüro, Kfz-Zulassung), aber auch bei internen Verwaltungsaufgaben gesehen (Finanzbereich). Dies zeigt, dass sich viele der befragten kommunalen Gebietskörperschaften bereits mit der Nutzung der geplanten Erprobungsmöglichkeit beschäftigt haben. Damit stellt die Experimentierklausel eine geeignete Maßnahme zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dar.

Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger

Rheinland-Pfalz verfügt über ein umfangreiches Instrumentarium direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten, das als eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene zu sehen ist. Dennoch fällt auf, dass die verfahrensrechtlichen Hürden bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Bundesländervergleich mit am höchsten sind. Sowohl beim Unterschriften- und Zustimmungsquorum als auch bei der Zulässigkeit der Themen rangiert Rheinland-Pfalz auf den hinteren Plätzen. Insofern unternimmt die Landesregierung einen Schritt zur Schließung dieser Lücke zu anderen Bundesländern und weiteren Modernisierung der direktdemokratischen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene. Um das mit der geplanten Neuregelung verfolgte Ziel – die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der

vorhandenen direktdemokratischen Verfahren zu verbessern – zu optimieren, könnte über weitere Maßnahmen in diesem Bereich nachgedacht werden.

2.3. Erreichung der mit dem 1. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung

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

2.3.1. *Zweite Reformstufe*

Die vollständige Erreichung des Ziels einer Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen setzt voraus, dass die Reformmaßnahmen in ein Gesamtkonzept einer Kommunalreform eingebettet werden. Dies schließt es aus, die Reform auf eine einzelne Ebene zu beschränken. Die Konzentration auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden darf insoweit nur ein erster Schritt bleiben.

- Zwingend erforderlich ist, dass auf einer zweiten Stufe der Kommunalreform die Landkreisgliederung überprüft wird. Eine Steigerung der Leistungskraft vergrößerter Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wirft zwangsläufig die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen dieser Ebene und der Ebene der Landkreise auf. Insoweit muss im Blick behalten werden, dass die Bündelfunktion der Landkreise erhalten bleiben muss, aber zumindest eine Untersuchung erforderlich ist, unter welchen Voraussetzungen diese Funktion erhalten und gestärkt werden kann. Dazu gehört auch die Frage einer Integration von Sonderbehörden in die Kreisverwaltung. Einzubeziehen ist ebenso eine Überprüfung der Stellung der kreisfreien Städte. In einigen Regionen – z.B. im Umland von Ludwigshafen und Pirmasens – werden die finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten überdies durch eine ausgeprägte Kern-Umland-Problematik verschärft. Hier nimmt der Gebietszuschnitt bislang auf bestehende zentralörtliche Verflechtungsbereiche nicht in hinreichendem Maße Rücksicht.
- Unabhängig davon kann eine Gebietsreform auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf der derzeit lau-

fenden ersten Stufe vorgezogen werden, ohne dass die Zielerreichung insgesamt in Frage gestellt wird. Allerdings müssen negative Entkopplungseffekte vermieden werden. Solche negativen Effekte in Gestalt der Zementierung von Kreisstrukturen, die die Handlungsoptionen auf der zweiten Reformstufe möglicherweise verengen, können durch eine Beschränkung der Auswahl potentieller Kooperationspartner auf das Gebiet desselben Landkreises auftreten, wie sie § 2 Abs. 4 S. 1 1. KVR-GE vorsieht. Zwar handelt es sich dabei nur um eine Soll-Regelung, von der Satz 2 die Gewährung einer Ausnahme ermöglicht. Jedoch wird diese Gewährung einer Ausnahme nach Ermessen als die kommunalen Überlegungen zu stark einengend betrachtet. Es wird deshalb empfohlen, den genannten Regelungszusammenhang daraufhin zu überprüfen, ob die Spielräume für Landkreisgrenzen überschreitende Fusionen nicht erweitert werden können.

- Auf der zweiten Stufe der Kommunalreform sollte auch die Ebene der Ortsgemeinden in die Betrachtung einbezogen werden. Allerdings dürfte sich der Handlungsdruck hier deutlich geringer darstellen.

2.3.2. Kommunalfinanzen

- Der Gesetzgeber sollte eine durchgreifende Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Angriff nehmen. Insbesondere im Hinblick auf den Ausgleich sozialer und zentralitätsbedingter Lasten hat sich das System bislang als unzureichend erwiesen.
- Eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorausgesetzt, ist auch eine konsequente Beaufsichtigung des kommunalen Haushaltsverhaltens für die dauerhafte Sicherstellung ihrer finanziellen Handlungs- und Tragfähigkeit unverzichtbar.
- Und schließlich könnte die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns durch die Bereitstellung eines technisch-administrativen Beratungsangebotes für die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden gesichert bzw. verbessert werden.

2.3.3. Stärkung der Leistungsfähigkeit

- Die Möglichkeit einer instrumentellen Verknüpfung zur Erreichung der mit der Gebietsreform verfolgten Ziele mit der interkommunalen Zu-

sammenarbeit sollte geprüft werden. Dabei geht es nicht um ein defensives Verständnis von interkommunaler Kooperation als bloßes Mittel zur Abwendung von Gebietsfusionen. Vielmehr sollte die langfristige Etablierung interkommunaler Kooperationen als im Vergleich zu Gebietsreformen flexibleres Mittel zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft verstanden werden, das einerseits Gebietsfusionen überflüssig machen, sie andererseits aber auch vorbereiten kann.

- Der Gefahr eines Verlustes an Zentralität und wirtschaftsstruktureller Bedeutung des bisherigen Sitzes einer Verbandsgemeindeverwaltung nach einer Fusion sollte durch ein Bündel verschiedener Maßnahmen begegnet werden. Hierzu können zum einen Kompensationsangebote für den aufgegebenen Verwaltungssitz, eine Auslagerung von Teilen der Verwaltung oder die Verknüpfung mit anderen Initiativen der Landesregierung wie dem „kommunalen Mittelstandslotsen“ gehören.

2.3.4. Bürgernähe und Bürgerbeteiligung

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

- Über die Absenkung der Unterschriften- und Zustimmungsquoren hinaus könnten die Verfolgung der mit der Neuregelung verfolgten Ziele möglicherweise durch eine Erweiterung des Themenspektrums, zu dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden dürfen, intensiviert werden.
- Unabhängig hiervon sollte überprüft werden, ob nicht durch das Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der Vorbereitung der Kommunal- und

Verwaltungsreform Erwartungen geweckt worden sind, die zur Einführung neuer Beteiligungsinstrumente ermutigen können.

2.3.5. Ausgestaltung des Reformprozesses

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

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

2.3.6 Flankierende Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit

Angesichts der bei den kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil bestehenden Informationsdefizite erscheint es sinnvoll, ein zusätzliches Informationsangebot über die neuen Möglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bereitzustellen. Eine weitere flankierende Maßnahme, die einen Beitrag zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit leisten könnte, wäre die Einführung eines Anreizsystems, das den kooperationswilligen Kommunen neben einer Beratung bei der Erfüllung bestimmter Kriterien auch eine finanzielle Unterstützung (Anschubfinanzierung) bieten könnte.

2.3.7. Optimierungsmöglichkeiten bei der Experimentierklausel

Obwohl die Experimentierklausel ein geeignetes Instrument zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung darstellt, zeigt insbesondere der Hinweis auf

eine als unklar empfundene Formulierung der Klausel, dass es noch Ansatzpunkte für eine Optimierung der Regelung gibt. Zur Steigerung der Attraktivität der Nutzung der Experimentierklausel ist es daher erforderlich, klar zu kommunizieren, in welchen Bereichen Experimente möglich sind. Ein Beratungsangebot und ein vom Ministerium des Innern und für Sport begleitetes Pilotprojekt würden dazu beitragen, Innovationsprozesse auf der kommunalen Ebene zu verstärken bzw. in Gang zu setzen. Wichtig ist darüber hinaus, dass der Gesetzgeber deutlich macht, was mit den Experimenten nach Ablauf des Erprobungszeitraums geschehen soll, da diese Unsicherheit möglicherweise Kommunen davon abhält, von den Möglichkeiten dieser Regelung Gebrauch zu machen. Zur Bereitstellung einer Informationsbasis für die Entscheidung über eine Verstetigung oder eine Beendigung der Experimente sollte grundsätzlich eine Evaluation vorgesehen werden. Deren Ergebnisse können auch in eine zur Förderung und Initiierung von experimentellen Prozessen einzurichtende Datenbank, die Informationen zu laufenden und bereits durchgeführten Modellprojekten in Rheinland-Pfalz erfasst, eingestellt werden.

3. Verlagerung von Aufgaben (2. KVR-GE)

3.1. Methodisches Vorgehen

Unter Beschränkung auf „echte“ Zuständigkeitsverlagerungen, d. h. unter Ausblendung bloßer Verfahrenserleichterungen sowie der Begründung und des Wegfalls fakultativer Zuständigkeiten, sowie unter Ausklammerung aller Aufgabenverlagerungen innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die sich auf das Ziel der Steigerung der Bürger-, Orts- und Sachnähe nur marginal auswirken werden, erfolgte eine Datenerhebung mittels teilstandardisierter Fragebögen bei den Körperschaften, die nach dem Gesetzentwurf künftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden. Auf diese Weise konnte innerhalb des relativ kurzen Untersuchungszeitraums eine Vollerhebung durchgeführt werden. Für die zu untersuchenden 32 Artikel des Gesetzentwurfs wurden insgesamt 44 unterschiedliche Fragebögen entworfen und an die jeweils betroffene Körperschaft (insgesamt 2.663 Fragebögen an 236 Körperschaften) versandt.

Die Beschränkung der Befragung auf diejenigen Körperschaften, die zukünftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden, findet ihren Grund darin, dass es für die Frage nach durch die Aufgabenverlagerung veranlassten Effizienzgewinnen maßgeblich darauf ankommt, ob die übernehmende Körperschaft selbst davon ausgeht, bereits über entsprechendes Fachwissen und Personal zu verfügen bzw. bereits für ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Hiervon hängt auch ab, ob eine schnelle und qualitativ hochwertige Sachbearbeitung zu erwarten ist.

Der Fragebogen enthielt folgende Fragestellungen:

- Welche Stelle wird die neue Aufgabe wahrnehmen?
- Ist die übernehmende Körperschaft bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig? Wenn ja, für welche?
- Können die zusätzlichen Aufgaben mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden?
- Werden Qualifikationsmaßnahmen nötig?

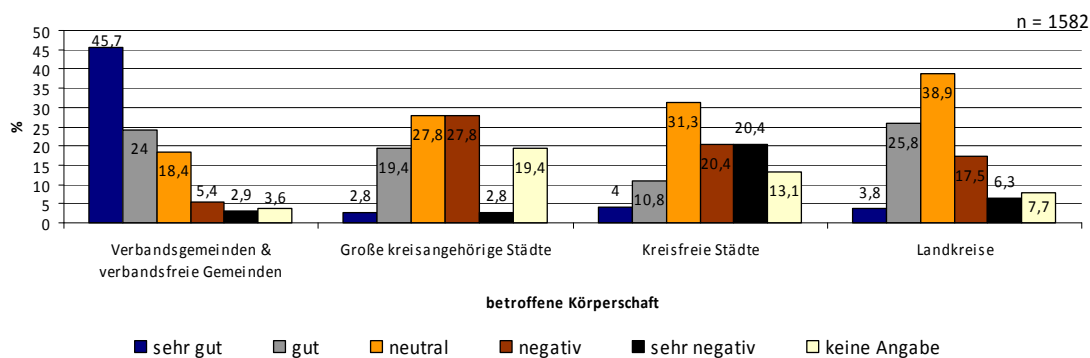
- Welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe gehören die Mitarbeiter an, die die Aufgabe erfüllen werden?
- Wie wird die Aufgabenverlagerung generell beurteilt? Warum?
- Wird mit Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung gerechnet? Mit welchen?

3.2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

3.2.1. Gesamteinschätzung

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

Abbildung 81: Bewertung der Aufgabenverlagerungen im Vergleich



Interessant ist an dieser Stelle, dass Zugehörigkeit zu einem bestimmten Körperschaftstyp und Bewertung der Aufgabenverlagerung auch in den gebildeten Themengebieten miteinander zusammenhängen. Inwieweit die Bewertung aber aufgrund der Aufgabennatur oder aufgrund der Tatsache, dass die Befragten einem bestimmten Körperschaftstyp angehören, gewählt wurde, konnte nicht aufgeklärt werden. Ebenso wenig konnten eindeutige Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Aufgabenverlagerung und weiteren Faktoren identifiziert werden.

3.2.2. Verhältnis der verlagerten zu bereits wahrgenommenen Aufgaben

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

3.2.3. Personal

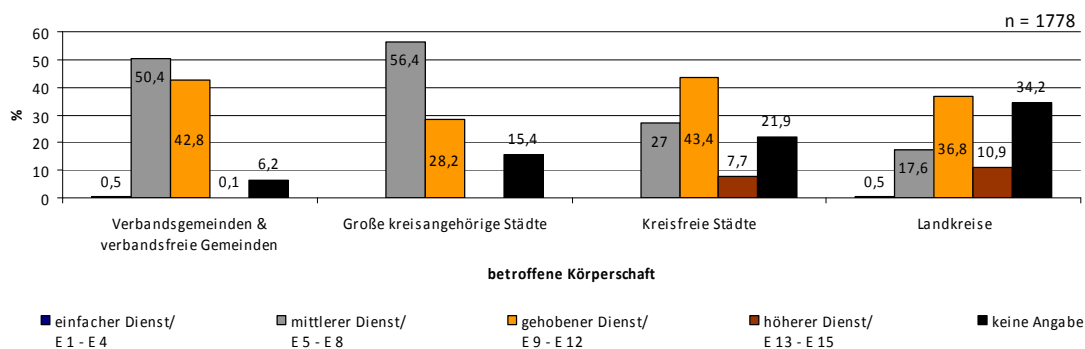
Stellenzahl

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

Qualifikation

Die erwarteten Personalbedarfe werden schwerpunktmäßig dem mittleren Dienst/den Entgeltgruppen E 5 – E 8 und dem gehobenen Dienst/den Entgeltgruppen E 9 – E 12 zugeordnet. Lediglich seitens der Landkreise und kreisfreien Städte – bis auf eine Ausnahme bei den Verbandsgemeinden – erfolgt eine Zuordnung benötigten Personals zum höheren Dienst/zum den Entgeltgruppen E 13 – E 15.

Abbildung 80: Eingruppierung der für die zu verlagernden Aufgaben zuständigen Mitarbeiter im Vergleich



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

3.2.4. Aufgabenstruktur

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

- Aufgabe ist bei Polizei besser angesiedelt;
- Zuständigkeitsverlagerung umfasst nicht alle für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Befugnisse;
- sehr personal- und kostenintensive Aufgabe, die nicht kostendeckend zu erledigen ist.

3.3. Erreichung der mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung

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

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

3.3.1. Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen

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

besondere mit der von den Landkreisen zu Recht in Anspruch genommenen Bündelungsfunktion stehen.

3.3.2. Fortsetzung der Aufgabenkritik

Dies bedingt, dass auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform die Aufgabenkritik wieder aufgenommen werden und in gleicher Weise in den Zusammenhang der Überprüfung von Gliederung und Stellung der Landkreise und kreisfreien Städte gestellt werden muss wie es auf der derzeit laufenden ersten Stufe für die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erfolgt.

3.3.3. Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe

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

Literaturverzeichnis

Boettcher, Florian / Brand, Stephan / Martin Junkernheinrich, unter Mitarbeit von Gerhard Micosatt (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (im Erscheinen).

Boettcher, Florian / Kleerbaum, Christian (2008): Die kommunale Finanzlage im öffentlichen Diskurs. In: Kommunaldienst 04/2007. S. 1-4.

Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.

Bogumil, Jörg u.a. (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.

Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica* 4. S. 386-405.

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): Interkommunale Zusammenarbeit DStGB-Dokumentation Nr. 39. Berlin.

Freund, Thomas (2003): Kommunale Standardöffnungs- und Experimentierklauseln im Lichte der Verfassung. Berlin.

Gitschier, Wilfried (1997): Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“. Neustadt/Coburg.

Groth, Andy (2005): Kommunalrechtliche Experimentierklauseln. Kiel.

Hummel, Konrad (2003): Recht der behördlichen Regelungsexperimente. Berlin.

Hartloff, Volker (2009): Die lokalen Finanzen in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz. Hrsg. Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Speyer.

Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.

Hoppe, Werner / Michael Uechtritz (Hrsg.; 2007): Handbuch Kommunale Unternehmen. 2. Auflage. Köln.

Junkernheinrich, Martin (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1)

Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.

Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt unter Mitarbeit v. Boettcher, Florian (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt (2008a): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh .

Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt (2009a): Kommunalstrukturen in Deutschland – Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Junkernheinrich, Martin / Gerhard Micosatt (2009b): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2008. Fiskalische Entspannung ohne Erholung. Essen.

KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Rahmenkapitel zum Handbuch. Bericht Nr. 4/2008. Köln.

Leemann, Hans Rudolf (1980): Zur Frage nach minimalen Gemeindegrößen im Thurgau. Eine Studie aus verwaltungstechnischer Sicht. Frauenfeld.

Maaß, Volker (2001): Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Berlin.

Paulus, Petra (2004): Direkte Demokratie in Rheinland-Pfalz. In: Kost, Andreas (Hrsg.) Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Wiesbaden. S. 204-227.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2009): Kommunalbericht 2009. Speyer.

Regionalverband Ruhr (2007): Jährlicher Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr

Rehmet, Frank / Mittendorf, Volker (2008): Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007,

Reichard, Christoph (2007): Die Stadt als Konzern. Corporatization als Fortführung des NSM? In: Bogumil, Jörg u.a. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.

Rosenfeld, Martin T. W. / Kluth, Winfried / Haug, Peter / Heimpold, Gerhard / ; Michelsen, Claus / Jana Nuckelt (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern Sachsen-Anhalt. Halle.

Schmidt, Ingo Thorsten (2005): Kommunale Kooperation. Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts. Tübingen.

Schwarting, Gunnar (2006): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin.

Stadt Mülheim a. d. Ruhr (Hrsg.) (2008): Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik. Mülheim a. d. Ruhr.

Stalder, Inge (1997): Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt am Main u.a.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008a): Bevölkerungsentwicklung 2007 - Bevölkerungszahl sinkt im dritten Jahr in Folge. Abrufbar unter: <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/08-2008-591.pdf>, Stand 17.11.2009.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008b): Rheinland-Pfalz 2050 – Zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung. Abrufbar unter: <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/01-2008-023.pdf> und <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/02-2008-101.pdf>, Stand 17.11.2009.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008c): Bevölkerungsvorausberechnung für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis 2020. Abrufbar unter: <http://www.statistik.rlp.de/verlag/monatshefte/2008/09-2008-670.pdf>, Stand 17.11.2009.

Wagschal, Uwe (1996): Staatsverschuldung. Opladen.

Zimmermann, Horst (1999): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden.

Zimmermann, Horst / Hardt, Ulrike / Postlep, Rolf-Dieter (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

Anhang

Anhang Teil B

Tabelle 17: Kommunale Zuschussbedarfe nach Einzelplänen, Gemeindetypen und Ortsgrößenklassen

jew. 2006, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp und Größenklasse	Anzahl	0 Allg. Verw.	1 Öff. Ordnung	2 Schulen	3 Kulturpfl.	4 Soziales	5 Erholung	6 Bau, Verkehr	7 Öff. Einr., Wirt. förd.	Zuschussbedarfe 0 bis 7
Verbandsgemeinden										
<10.000 Ew	39	112	29	45	1	24	12	26	7	256
10-15.000 Ew	60	98	26	44	1	27	12	27	5	240
15-20.000 Ew	38	91	25	41	1	28	12	25	6	228
20-30.000 Ew	22	85	22	38	2	29	11	24	6	217
>30.000 Ew	4	84	19	35	4	30	15	29	4	220
Ø Verbandsgem.	163	94	25	41	1	28	12	26	6	233
Verbandsfreie Gemeinden (ohne gr. Kr. St.)										
<10.000 Ew	9	132	34	52	7	69	49	81	26	449
10-20.000 Ew	17	120	31	50	23	79	52	94	44	494
>20.000 Ew	3	104	24	46	29	85	54	89	61	492
Ø verbandsfr. G. (ohne gr.kr.)	29	120	30	50	21	79	52	91	44	487
Große kreisangehörige Städte										
<30.000 Ew	5	159	37	46	38	112	47	104	35	579
>30.000 Ew	3	117	32	54	36	142	51	115	13	560
Ø große kreisangeh. Städte	8	136	34	51	37	128	50	111	23	569
Landkreise										
<100.000 Ew	6	27	7	86	3	308	1	33	10	476
100-150.000 Ew	13	22	2	62	5	290	0	17	10	409
>150.000 Ew	5	20	4	69	3	285	-2	16	4	398
Ø Landkreise	24	22	3	68	4	291	0	19	8	416
Kreisfreie Städte										
<50.000 Ew	4	156	53	158	35	531	38	161	28	1.159
50-100.000 Ew	5	164	67	103	73	594	68	122	30	1.221
>100.000 Ew	3	142	100	175	99	594	60	151	17	1.337

	-	147	42	129	34	415	40	114	39	960
--	---	-----	----	-----	----	-----	----	-----	----	-----

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

Tabelle 18: Kommunale Personalausgaben nach Einzelplänen, Gemeindetypen und Gemeindegrößenklassen

jew. 2006, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp und Größenklasse	Anzahl	0 Allg. Verw.	1 Öff. Ordnung	2 Schulen	3 Kulturpfl.	4 Soziales	5 Erholung	6 Bau, Verkehr	7 Öff. Einr., Wirt. förd.	8 Untern., Grundv.	Personalausg. insges.
Verbandsgemeinden											
<10.000 Ew	39	104	23	19	1	26	6	25	16	2	222
10-15.000 Ew	60	91	22	21	1	25	5	26	8	3	201
15-20.000 Ew	38	84	21	22	1	26	6	24	9	3	196
20-30.000 Ew	22	77	20	18	2	22	5	23	7	2	177
>30.000 Ew	4	87	17	16	6	26	7	27	3	7	196
Ø Verbandsgemeinden	163	88	21	20	1	25	6	25	9	3	198
verbandsfr. Gemeinden (ohne gr.kr.St.)											
<10.000 Ew	9	114	28	23	4	79	12	29	52	3	342
10-20.000 Ew	17	104	29	17	15	96	15	34	59	7	378
>20.000 Ew	3	95	28	22	34	67	23	52	60	2	384
Ø verb.-fr. G. (ohne gr.kr.St.)	29	103	28	19	16	87	16	36	58	5	368
große kreisangehörige Städte											
<30.000 Ew	5	139	42	17	25	94	22	45	49	11	444
>30.000 Ew	3	128	39	28	15	108	5	46	5	2	376
Ø große kreisangeh. Städte	8	133	40	23	20	102	13	45	25	6	406
Landkreise											
<100.000 Ew	6	37	20	19	6	31	10	10	7	0	141
100-150.000 Ew	13	28	16	12	8	28	13	8	4	0	118
>150.000 Ew	5	22	17	12	2	22	9	8	2	0	93
Ø Landkreise	24	28	17	13	6	27	12	8	4	0	114
kreisfr. Städte											
<50.000 Ew	4	154	61	63	36	136	23	70	32	2	578
50-100.000 Ew	5	126	97	30	60	126	28	97	33	5	602
>100.000 Ew	3	139	113	29	61	189	22	74	13	8	648
Ø kreisfreien Städte	12	137	98	35	57	156	24	82	24	6	619
Ø alle Gem. in Rheinland-Pfalz											
Quelle:	Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.	137	55	39	28	124	24	51	35	9	503

Tabelle 19: Kommunaler Sachaufwand nach Einzelplänen, Gemeindetypen und Gemeindegrößenklassen

jew. 2006, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp und Größenklasse	Anzahl	0 Allg. Verw.	1 Öffentl. Ordnung	2 Schulen	3 Kulturpfl.	4 Soziales	5 Gesundheit, Erholung	6 Bau, Verkehr	7 Öff. Einr., Wirt. förd.	8 Untern., Grundv.	9 Allg. Finanzwirtschaft	Sachaufw. insgesamt
Verbandsgemeinden												
<10.000 Ew	39	27	15	35	1	16	14	4	8	1	0	120
10-15.000 Ew	60	24	14	33	1	20	12	5	4	1	0	115
15-20.000 Ew	38	22	13	33	1	21	10	3	4	1	0	109
20-30.000 Ew	22	20	13	33	1	20	10	3	5	2	0	110
>30.000 Ew	4	21	11	36	3	24	15	5	2	2	0	119
Ø Verbandsgem.	163	23	14	34	1	20	12	4	5	1	0	113
Verbandsfreie Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte)												
<10.000 Ew	9	39	18	25	6	34	38	67	56	25	0	309
10-20.000 Ew	17	34	17	32	13	44	40	68	58	30	0	338
>20.000 Ew	3	27	15	41	11	43	39	57	45	10	0	288
Ø verb.-fr. Gem.	29	35	17	31	11	42	40	68	58	29	0	332
große kreisangehörige Städte												
<30.000 Ew	5	42	19	34	25	62	33	90	43	39	0	387
>30.000 Ew	3	43	34	42	20	83	45	108	22	13	0	409
Ø große kreisangeh.	8	43	27	38	22	73	40	99	32	25	0	399
Landkreise												
<100.000 Ew	6	13	5	76	4	151	2	26	2	1	0	280
100-150.000 Ew	13	8	5	57	2	145	4	13	2	0	0	236
>150.000 Ew	5	8	4	64	0	192	2	11	0	0	0	282
Ø Landkreise	24	9	4	62	2	161	3	14	1	1	0	257
kreisfreie Städte												
<50.000 Ew	4	50	21	108	21	202	30	132	46	17	0	628
50-100.000 Ew	5	71	29	89	31	212	43	99	34	29	0	638
>100.000 Ew	3	70	36	164	49	264	41	114	23	56	2	818
Ø kreisfreien Städte	12	67	31	127	38	234	40	111	31	39	1	719
Ø Rheinland-Pfalz												
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.		49	22	106	18	206	33	85	45	37	1	602

Tabelle 20: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Wirtschaftsstruktur (BIP des Landkreises) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner

Ortsgröße / Wirt.- struktur	Anzahl	Zuschussbedarfe des VWH 2006 nach Abschnitten in € je Einwohner									
		00 Gemeinde- organe	02 Haupt- verwaltung	03 Finanz- verwaltung	11 Öff. Ordnung	13 Brandschutz	21 Grund- u. Hauptschule	40 Verw. soz. Angelegenh.	48 sonst. soz. Bereiche	60 Bau- verwaltung	79 Fremd.verk. Förd.
Wirtschaftskraft gering (< 17.500 € je Ew)											
<10.000 Ew	11	16	39	36	22	11	22	7	10	22	3
<15.000 Ew	19	14	34	31	20	9	31	7	13	25	3
>15.000 Ew	12	12	34	33	14	10	28	9	10	23	5
Wirtschaftskraft mittel (17.500 bis 22.000 € je Ew)											
<10.000 Ew	21	18	41	37	15	12	28	8	10	25	8
<15.000 Ew	30	13	38	30	16	9	26	7	13	24	5
>15.000 Ew	33	13	30	29	15	9	28	9	14	21	5
Wirtschaftskraft hoch (> 22.000 € je Ew)											
<10.000 Ew	7	20	31	39	15	13	18	9	10	23	10
<15.000 Ew	11	14	27	35	16	8	21	7	15	21	2
>15.000 Ew	19	10	27	29	12	9	29	6	15	21	4

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

Tabelle 21: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Sozialstruktur (Arbeitslosigkeit) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner

Ortsgröße / Sozialstruktur	Anzahl	Zuschussbedarfe des VWH 2006 nach Abschnitten in € je Einwohner									
		00 Gemeindeorgane	02 Hauptverwaltung	03 Finanzverwaltung	11 Öff. Ordnung	13 Brandschutz	21 Grund- u. Hauptschule	40 Verw. soz. Angelegenh.	48 sonst. soz. Bereiche	60 Bauverwaltung	79 Fremd.verk. Förd.
Arbeitslosigkeit gering (< 3,5 %)											
<10.000 Ew	17	18	37	36	16	11	26	10	7	26	9
<15.000 Ew	14	15	34	35	16	9	31	7	9	22	5
>15.000 Ew	17	10	36	29	13	10	29	9	8	22	5
Arbeitslosigkeit mittel (3,5 bis 5 %)											
<10.000 Ew	14	18	40	36	17	13	27	8	11	23	6
<15.000 Ew	30	12	33	30	17	9	22	6	12	24	4
>15.000 Ew	31	13	28	28	14	9	27	8	13	20	4
Arbeitslosigkeit hoch (> 5 %)											
<10.000 Ew	8	17	40	41	21	11	19	6	14	21	3
<15.000 Ew	16	14	37	30	18	9	33	8	19	25	3
>15.000 Ew	16	12	27	36	15	9	30	9	19	23	6

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

Tabelle 22: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Siedlungsstruktur (Einwohnerdichte) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner

Ortsgröße / Siedl.-struktur	Anzahl	Zuschussbedarfe des VWH 2006 nach Abschnitten in € je Einwohner									
		00 Gemeinde- organe	02 Haupt- verwaltung	03 Finanz- verwaltung	11 Öff. Ordnung	13 Brandschutz	21 Grund- u. Hauptschule	40 Verw. soz. Angelegenh.	48 sonst. soz. Bereiche	60 Bau- verwaltung	79 Fremd.verk. Förd.
Geringe Einwohnerdichte (<100 Einwohner je km²)											
<10.000 Ew	21	18	39	42	16	14	24	8	9	26	10
<15.000 Ew	13	15	34	34	15	10	26	8	11	26	7
>15.000 Ew	9	11	35	34	14	9	46	10	11	22	11
Mittlere Einwohnerdichte (100 bis 200 Einwohner je km²)											
<10.000 Ew	11	18	35	32	17	10	27	9	12	22	3
<15.000 Ew	23	13	34	32	14	9	27	5	13	22	4
>15.000 Ew	30	13	28	30	14	9	28	8	13	19	5
Hohe Einwohnerdichte (>200 Einwohner je km²)											
<10.000 Ew	7	16	42	32	21	8	25	10	9	20	2
<15.000 Ew	25	14	35	29	20	8	27	9	14	23	2
>15.000 Ew	24	10	30	29	14	9	23	7	15	23	2

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

Tabelle 23: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach raumstruktureller Lage (Distanz zu nächstem Mittelzentrum) und Gemeindegröße

jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner

Ortsgröße / Raum- struktur	Anzahl	Zuschussbedarfe des VWH 2006 nach Abschnitten in € je Einwohner									
		00 Gemeinde- organe	02 Haupt- verwaltung	03 Finanz- verwaltung	11 Öff. Ordnung	13 Brandschutz	21 Grund- u. Hauptschule	40 Verw. soz. Angelegenh.	48 sonst. soz. Bereiche	60 Bau- verwaltung	79 Fremd.verk. Förd.
Distanz zu Mittelzentrum gering (< 10 Fahrminuten)											
<10.000 Ew	5	18	41	34	17	11	27	8	9	19	1
<15.000 Ew	18	14	36	32	18	9	27	8	13	23	4
>15.000 Ew	27	12	30	32	13	10	28	8	16	22	4
Distanz zu Mittelzentrum mittel (10 bis 17 Fahrminuten)											
<10.000 Ew	8	16	40	37	18	10	22	7	11	16	3
<15.000 Ew	25	13	37	30	17	9	28	7	14	22	4
>15.000 Ew	21	11	33	27	15	9	30	9	11	23	5
Distanz zu Mittelzentrum hoch (> 17 Fahrminuten)											
<10.000 Ew	26	18	38	38	17	12	25	9	10	27	9
<15.000 Ew	17	13	29	32	17	8	24	7	13	26	4
>15.000 Ew	16	13	24	31	13	9	27	8	13	18	5

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

Tabelle 24: Verbandsgemeinden: Zuschussbedarfe nach Aufgabenorganisation (Personalausgabenanteil d. Auslagerungen) und Gemeindegröße											
jew. 2006, Saldo v. Einnahmen u. Ausgaben i. d. dargestellten Abschnitten, in Euro je Einwohner											
Ortsgröße / Verw.- struktur	Anzahl	Zuschussbedarfe des VWH 2006 nach Abschnitten in € je Einwohner									
		00 Gemeinde- organe	02 Haupt- verwaltung	03 Finanz- verwaltung	11 Öff. Ordnung	13 Brandschutz	21 Grund- u. Hauptschule	40 Verw. soz. Angelegenh.	48 sonst. soz. Bereiche	60 Bau- verwaltung	79 Fremd.verk. Förd.
Auslagerungsgrad der kommunalen Personalausgaben gering (< 15 %)											
<10.000 Ew	16	18	41	35	18	11	23	8	10	24	5
<15.000 Ew	21	14	30	34	18	9	26	7	14	22	2
>15.000 Ew	20	11	32	30	15	8	26	9	14	22	4
Auslagerungsgrad der kommunalen Personalausgaben mittel (15 bis 22 %)											
<10.000 Ew	12	19	36	38	18	12	30	8	11	21	6
<15.000 Ew	22	13	37	31	14	8	27	8	12	25	6
>15.000 Ew	23	14	27	31	13	9	27	9	14	22	4
Auslagerungsgrad der kommunalen Personalausgaben hoch (> 22 %)											
<10.000 Ew	11	15	37	39	16	12	23	9	9	26	9
<15.000 Ew	17	13	37	28	19	9	27	6	14	24	3
>15.000 Ew	21	10	31	29	14	10	32	7	13	19	5
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.											

Anhang Teil C

1. Liste der Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden (gruppiert)¹⁷¹

a) Gruppe der 1a-Kommunen

Gem.-Typ	LK-Zuordnung	Gem.-Name	Bev.	Fläche	OG
Verb. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Neumagen-Dhron	5.745	51,37	4
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Lambsheim	6.329	12,75	0
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Hochspeyer	6.920	78,24	4
Vfr. Gem.	Altenkirchen	Herdorf	7.022	18,01	0
Verb. Gem.	Donnersbergkreis	Alsenz-Obermoschel	7.138	102,97	16
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Neuhofen	7.193	12,3	0
Verb. Gem.	Vulkaneifel	Kelberg	7.322	139,96	33
Verb. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Thalfang am Erbeskopf	7.356	144,68	21
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Wallhalben	7.563	78,99	12
Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Braubach	7.664	55,96	5
Verb. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Manderscheid	7.725	162,17	21
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Altrip	7.749	10,48	0
Verb. Gem.	Eifelkreis Bitburg-Prüm	Kyllburg	7.852	153,32	21
Verb. Gem.	Eifelkreis Bitburg-Prüm	Speicher	7.858	60,08	9
Verb. Gem.	Südliche Weinstraße	Maikammer	7.989	39,73	3
Vfr. Gem.	Alzey-Worms	Osthofen	8.228	18,63	0
Vfr. Gem.	Bad Kreuznach	Kirn	8.406	16,53	0
Vfr. Gem.	Mainz-Bingen	Budenheim	8.534	10,61	0
Verb. Gem.	Kusel	Wolfstein	8.543	103,38	15
Verb. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Waldsee	8.693	28,5	2
Verb. Gem.	Vulkaneifel	Hillesheim	8.743	129,39	11
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Rhens	8.766	28,76	4
Verb. Gem.	Eifelkreis Bitburg-Prüm	Irrel	8.781	113,42	17

¹⁷¹ Der Eingruppierung der Kommunen erfolgte auf Grundlage der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Stichtag: 31. Dezember 2008).

Verb. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Kröv-Bausendorf	8.797	116,36	10
Verb. Gem.	Vulkaneifel	Obere Kyll	8.806	137,56	14
Verb. Gem.	Cochem-Zell	Treis-Karden	8.914	133,08	17
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Römerberg	9.234	27,86	0
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Guntersblum	9.394	59,23	9
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Otterberg	9.469	75,8	5
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Otterbach	9.624	47,17	7
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Bobenheim-Roxheim	10.001	20,5	0
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Bad Münster am Stein-Ebernburg	11.121	59,42	10

b) Gruppe der 1b-Kommunen

Gem.-Typ	LK-Zuordnung	Gem.-Name	Bev.	Fläche	OG
Verb. Gem.	Birkenfeld	Rhaunen	7.633	104,01	16
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Meisenheim	8.158	100,24	15
Verb. Gem.	Kusel	Waldmohr	8.213	27,48	3
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Hauenstein	9.068	109,9	8
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Bad Kreuznach	9.071	48,09	9
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Stromberg	9.331	79,48	10
Verb. Gem.	Rhein-Hunsrück-Kreis	Sankt Goar-Oberwesel	9.367	98,47	8
Verb. Gem.	Neuwied	Waldbreitbach	9.388	49,22	6
Verb. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Traben-Trarbach	9.490	88,25	6
Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Katzenelnbogen	9.532	103,79	21
Verb. Gem.	Trier-Saarburg	Kell am See	9.571	160,17	13
Verb. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Heßheim	9.609	24,93	5
Verb. Gem.	Eifelkreis Prüm	Neuerburg	9.644	245,22	49
Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Hahnstätten	9.686	56,59	10
Verb. Gem.	Kusel	Glan-Münchweiler	9.701	77,81	13
Verb. Gem.	Eifelkreis Prüm	Arzfeld	9.754	265,58	43
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Heidesheim am Rhein	9.796	23,46	2

Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Loreley	9.851	111,94	17
Verb. Gem.	Birkenfeld	Baumholder	9.912	137,36	14
Verb. Gem.	Bad Dürkheim	Wachenheim an der Weinstraße	9.930	42,01	4

c) Gruppe der 2a-Kommunen

Gem.-Typ	LK-Zuordnung	Gem.-Name	Bev.	Fläche	OG
Verb. Gem.	Alzey-Worms	Monsheim	10.171	45,53	7
Verb. Gem.	Rhein-Hunsrück-Kreis	Rheinböllen	10.194	108,36	12
Verb. Gem.	Kusel	Altenglan	10.284	80,78	16
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Bruchmühlbach-Miesau	10.427	59,58	5
Verb. Gem.	Germersheim	Hagenbach	10.750	33,74	4
Verb. Gem.	Bad Dürkheim	Hettenleidelheim	10.959	40,31	5
Verb. Gem.	Cochem-Zell	Ulmen	10.962	146,82	16
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Kaiserslautern-Süd	11.005	94,21	6
Verb. Gem.	Neuwied	Dierdorf	11.085	65,82	6
Verb. Gem.	Altenkirchen	Gebhardshain	11.112	48,98	12
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Thaleischweiler-Fröschen	11.153	63,65	8
Verb. Gem.	Kusel	Lauterecken	11.178	134,46	26
Verb. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Dudenhofen	11.250	27,13	3
Verb. Gem.	Ahrweiler	Altenahr	11.346	153,85	12
Verb. Gem.	Donnersbergkreis	Rockenhausen	11.545	140,76	20
Verb. Gem.	Bad Dürkheim	Deidesheim	11.749	57,02	5
Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Nassau	11.774	97,34	19
Verb. Gem.	Altenkirchen	Daaden	11.786	61,01	9
Verb. Gem.	Neuwied	Bad Hönningen	11.830	55,28	4
Verb. Gem.	Altenkirchen	Flammersfeld	11.872	75,33	26
Verb. Gem.	Alzey-Worms	Wöllstein	11.912	61,44	8
Verb. Gem.	Alzey-Worms	Westhofen	11.946	72,33	10

d) Gruppe der 2b-Kommunen

Gem.-Typ	LK-Zuordnung	Gem.-Name	Bev.	Fläche	OG
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Kirn-Land	10.308	117,94	20
Verb. Gem.	Cochem-Zell	Ulmen	10.962	146,82	16
Verb. Gem.	Kusel	Lauterecken	11.178	134,46	26
Verb. Gem.	Donnersbergkreis	Rockenhausen	11.545	140,76	20

e) Gruppe der 3er-Kommunen

Gem.-Typ	LK-Zuordnung	Gem.-Name	Bev.	Fläche	OG
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Böhl-Iggelheim	10.569	32,83	1
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Limburgerhof	10.864	9	1
Vfr. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Morbach	10.932	122,16	1
Vfr. Gem.	Ahrweiler	Grafschaft	10.990	57,55	1
Verb. Gem.	Donnersbergkreis	Göllheim	12.035	79,53	13
Verb. Gem.	Südliche Weinstraße	Offenbach an der Queich	12.121	45,62	4
Verb. Gem.	Kusel	Schönenberg-Kübelberg	12.551	50,68	7
Verb. Gem.	Alzey-Worms	Eich	12.581	68,47	5
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Mutterstadt	12.640	20,49	1
Verb. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Maxdorf	12.671	16,93	3
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Waldfischbach-Burgalben	12.732	94,22	8
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Pirmasens-Land	12.804	143,03	10
Verb. Gem.	Cochem-Zell	Kaisersesch	12.805	99,51	18
Verb. Gem.	Bad Dürkheim	Lambrecht (Pfalz)	12.855	129,2	7
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Bitburg	12.875	47,54	1
Verb. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Dannstadt-Schauernheim	12.939	33,19	3
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Enkenbach-Alsenborn	12.951	64,12	4
Verb. Gem.	Altenkirchen	Hamm (Sieg)	12.955	42,31	12
Verb. Gem.	Neuwied	Unkel	13.046	26,53	4
Verb. Gem.	Ahrweiler	Bad Breisig	13.074	41,84	4
Vfr. Gem.	Bad Dürkheim	Grünstadt	13.189	18,09	1
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Langenlonsheim	13.300	49,52	7

Verb. Gem.	Kusel	Kusel	13.517	98,79	18
Verb. Gem.	Donnersbergkreis	Eisenberg (Pfalz)	13.527	63,69	3
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Mendig	13.551	53,98	5
Verb. Gem.	Germersheim	Bellheim	13.558	43,55	4
Verb. Gem.	Donnersbergkreis	Winnweiler	13.600	111,18	13
Verb. Gem.	Ahrweiler	Adenau	13.716	257,74	37
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Höhr-Grenzhausen	13.797	35,86	4
Verb. Gem.	Vulkaneifel	Gerolstein	13.889	188,17	13
Verb. Gem.	Südliche Weinstraße	Landau-Land	13.925	90,43	14
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Sprendlingen-Gensingen	13.939	56,05	10
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Weilerbach	14.114	71,97	8
Verb. Gem.	Rhein-Hunsrück-Kreis	Emmelshausen	14.596	134,88	25
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Ransbach-Baumbach	14.678	49,75	11
Verb. Gem.	Südliche Weinstraße	Herxheim	14.724	49,94	4
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Wallmerod	14.736	82,88	21
Verb. Gem.	Trier-Saarburg	Hermeskeil	14.751	145,48	13
Verb. Gem.	Germersheim	Rülzheim	14.794	52,97	4
Verb. Gem.	Neuwied	Puderbach	14.817	95,67	16
Verb. Gem.	Rhein-Hunsrück-Kreis	Kastellaun	14.870	153,06	16
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Rodalben	14.993	123,6	6
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Dahner Felsenland	15.170	215,59	15
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Rhein-Nahe	15.190	114,77	10
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Vallendar	15.216	26,34	4
Verb. Gem.	Cochem-Zell	Cochem	15.446	146,83	17
Verb. Gem.	Altenkirchen	Wissen	15.450	91,49	6
Verb. Gem.	Germersheim	Kandel	15.496	68,92	7
Verb. Gem.	Bad Dürkheim	Freinsheim	15.509	60,71	8
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Landstuhl	15.767	56,14	6
Verb. Gem.	Altenkirchen	Betzdorf	15.781	24,52	5
Vfr. Gem.	Rhein-Hunsrück-Kreis	Boppard	15.921	75,1	1
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Gau-Algesheim	16.009	60,61	8

Verb. Gem.	Germersheim	Lingenfeld	16.060	69,82	6
Vfr. Gem.	Ahrweiler	Remagen	16.064	33,16	1
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Pellenz	16.288	55,25	5
Verb. Gem.	Cochem-Zell	Zell (Mosel)	16.362	193,75	24
Verb. Gem.	Neuwied	Rengsdorf	16.461	74,96	14
Verb. Gem.	Birkenfeld	Herrstein	16.570	230,54	34
Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Nastätten	16.665	155,61	32
Verb. Gem.	Germersheim	Jockgrim	16.694	40,92	4
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Selters (Westerwald)	16.701	111,2	21
Verb. Gem.	Bitburg-Prüm	Bitburg-Land	16.704	275,75	51
Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Bad Ems	16.782	57,4	9
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Rennerod	16.901	133,05	23
Verb. Gem.	Kaiserslautern	Ramstein-Miesenbach	16.915	92,63	5
Verb. Gem.	Südliche Weinstraße	Annweiler am Trifels	16.943	129,86	13
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Vordereifel	17.006	167,72	27
Verb. Gem.	Südwestpfalz	Zweibrücken-Land	17.025	124,69	17
Vfr. Gem.	Mayen-Koblenz	Bendorf	17.255	24,07	1
Vfr. Gem.	Germersheim	Wörth am Rhein	17.377	131,64	1
Vfr. Gem.	Ahrweiler	Sinzig	17.558	41,02	1
Vfr. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Wittlich	17.763	49,64	1
Vfr. Gem.	Alzey-Worms	Alzey	17.902	35,21	1
Verb. Gem.	Trier-Saarburg	Ruwer	17.922	126,59	20
Vfr. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Lahnstein	18.056	37,6	1
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Bad Sobernheim	18.085	173,66	19
Verb. Gem.	Ahrweiler	Brohltal	18.334	138,45	17
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Untermosel	18.422	135,37	14
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Bodenheim	18.454	34,15	5
Verb. Gem.	Rhein-Hunsrück-Kreis	Simmern / Hunsrück	18.544	165,51	32
Verb. Gem.	Neuwied	Linz am Rhein	18.570	64,71	7
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Wirges	18.636	56,52	12
Vfr. Gem.	Bad Dürkheim	Bad Dürkheim	18.790	102,67	1

Vfr. Gem.	Mayen-Koblenz	Mayen	18.961	58,13	1
Vfr. Gem.	Rhein-Pfalz-Kreis	Schifferstadt	19.343	28,05	1
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Bad Marienberg (Westerwald)	19.407	83,03	18
Verb. Gem.	Donnersbergkreis	Kirchheimbolanden	19.505	147,29	16
Verb. Gem.	Südliche Weinstraße	Edenkoben	19.623	119,64	16
Verb. Gem.	Birkenfeld	Birkenfeld	20.020	213,14	31
Verb. Gem.	Bad Dürkheim	Grünstadt-Land	20.109	104,86	16
Verb. Gem.	Rhein-Hunsrück-Kreis	Kirchberg (Hunsrück)	20.117	227,83	40
Vfr. Gem.	Bad Dürkheim	Haßloch	20.486	39,95	1
Vfr. Gem.	Germersheim	Germersheim	20.874	21,71	1
Verb. Gem.	Bitburg-Prüm	Prüm	21.360	465,18	44
Verb. Gem.	Trier-Saarburg	Trier-Land	21.444	175,49	11
Verb. Gem.	Trier-Saarburg	Saarburg	21.505	198,97	16
Verb. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Wittlich-Land	21.787	235,39	24
Verb. Gem.	Neuwied	Asbach	22.455	108,15	4
Verb. Gem.	Bernkastel-Wittlich	Bernkastel-Kues	22.857	207,7	20
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Westerburg	23.013	111,5	24
Verb. Gem.	Altenkirchen	Altenkirchen (Westerwald)	23.259	153,5	42
Verb. Gem.	Vulkaneifel	Daun	23.441	315,92	38
Vfr. Gem.	Mainz-Bingen	Ingelheim am Rhein	24.159	49,87	1
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Maifeld	24.194	161,88	18
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Hachenburg	24.210	173,71	33
Verb. Gem.	Südliche Weinstraße	Bad Bergzabern	24.300	164,62	21
Verb. Gem.	Alzey-Worms	Alzey-Land	24.316	173,89	24
Vfr. Gem.	Mainz-Bingen	Bingen am Rhein	24.398	37,73	1
Verb. Gem.	Altenkirchen	Kirchen (Sieg)	24.548	126,84	6
Verb. Gem.	Trier-Saarburg	Schweich an der Römischen Weinstraße	24.942	154,36	18
Verb. Gem.	Bad Kreuznach	Rüdesheim	25.150	172,73	27
Verb. Gem.	Rhein-Lahn-Kreis	Diez	25.467	106,22	23
Vfr. Gem.	Ahrweiler	Bad Neuenahr-Ahrweiler	27.427	63,4	1
Verb. Gem.	Alzey-Worms	Wörrstadt	28.188	112,64	13

Vfr. Gem.	Mayen-Koblenz	Andernach	29.585	53,23	1
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Nierstein-Oppenheim	30.554	86,27	11
Verb. Gem.	Mainz-Bingen	Nieder-Olm	30.983	73,03	8
Verb. Gem.	Trier-Saarburg	Konz	31.066	130,2	12
Vfr. Gem.	Birkenfeld	Idar-Oberstein	31.082	91,57	1
Verb. Gem.	Mayen-Koblenz	Weißenthurm	32.858	52,56	7
Verb. Gem.	Westerwaldkreis	Montabaur	38.700	151,26	25
Vfr. Gem.	Bad Kreuznach	Bad Kreuznach	43.730	46,1	1
Vfr. Gem.	Neuwied	Neuwied	64.885	86,5	1

2. Liste der befragten Kommunen (gruppiert)

a) 1a-Kommunen

- (1) Neumagen-Dhron (Bernkastel-Wittlich)
- (2) Lamsheim (Rhein-Pfalz-Kreis)
- (3) Hochspeyer (Kaiserslautern)
- (4) Herdorf (Altenkirchen)
- (5) Alsenz-Obermoschel (Donnersbergkreis)
- (6) Neuhofen (Rhein-Pfalz-Kreis)
- (7) Kelberg (Vulkaneifel)
- (8) Thalfang am Erbeskopf (Bernkastel-Wittlich)
- (9) Wallhalben (Südwestpfalz)
- (10) Braubach (Rhein-Lahn-Kreis)
- (11) Manderscheid (Bernkastel-Wittlich)
- (12) Kyllburg (Eifelkreis Bitburg-Prüm)
- (13) Speicher (Eifelkreis Bitburg-Prüm)
- (14) Maikammer (Südliche Weinstraße)
- (15) Osthofen (Alzey-Worms)
- (16) Kirn (Bad Kreuznach)
- (17) Budenheim (Mainz-Bingen)
- (18) Wolfstein (Kusel)
- (19) Waldsee (Rhein-Pfalz-Kreis)

-
- (20)Hillesheim (Vulkaneifel)
 - (21)Rhens (Mayen-Koblenz)
 - (22)Irrel (Eifelkreis Bitburg-Prüm)
 - (23)Kröv-Bausendorf (Bernkastel-Wittlich)
 - (24)Obere Kyll (Vulkaneifel)
 - (25)Römerberg (Rhein-Pfalz-Kreis)
 - (26)Guntersblum (Mainz-Bingen)
 - (27)Otterberg (Kaiserslautern)
 - (28)Otterbach (Kaiserslautern)
 - (29)Bobenheim-Roxheim (Rhein-Pfalz-Kreis)
 - (30)Bad Münster am Stein-Ebernburg (Bad Kreuznach)

b) ausgewählte 1b-Kommunen

- (1) Rhaunen (Birkenfeld)
- (2) Waldmohr (Kusel)
- (3) Sankt Goar-Oberwesel (Rhein-Hunsrück-Kreis)
- (4) Neuerburg (Eifelkreis Bitburg-Prüm)
- (5) Wachenheim an der Weinstraße (Bad Dürkheim)

c) ausgewählte 2a-Kommunen

- (1) Dierdorf (Neuwied)
- (2) Dudenhofen (Rhein-Pfalz-Kreis)
- (3) Bad Hönnigen (Neuwied)

d) ausgewählte 2b-Kommunen

- (1) Kirn-Land (Bad Kreuznach)
- (2) Verbandsgemeinde Lauterecken (Kusel)

e) ausgewählte 3er-Kommunen

- (1) Grünstadt-Land (Bad Dürkheim)
- (2) Wittlich-Land (Bernkastel-Wittlich)
- (3) Hachenburg (Westerwald)
- (4) Nieder-Olm (Mainz-Bingen)

- (5) Konz (Trier-Saarburg)
- (6) Idar-Oberstein (Birkenfeld)
- (7) Weißenthurm (Mayen-Koblenz)
- (8) Montabaur (LK Westerwaldkreis)
- (9) Bad Kreuznach (Bad Kreuznach)
- (10) Cochem (Cochem-Zell)

3. Interviewleitfaden für Experteninterviews zu den Themen „freiwilliger Zusammenschluss/Fusion“, „interkommunale Zusammenarbeit“ und „Experimentierklausel“ (Muster)

1) freiwilliger Zusammenschluss/Fusion

Die Landesregierung hat im Entwurf zum Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR-G) Kriterien festgelegt, die Kommunen in Rheinland-Pfalz erfüllen sollen, um als ausreichend leistungsfähig eingestuft werden zu können. Ihre Kommune weist entsprechend der vom Innenministerium veröffentlichten Liste einen vordringlichen Gebietsänderungsbedarf auf, da sie die vorgegebene Mindesteinwohnerzahl unterschreitet.

- a) Wie schätzen Sie die aktuelle finanzielle Situation ihrer Kommune ein?
- b) Welche Besonderheiten Ihrer Kommune sprechen generell für oder gegen eine Fusion mit einer Nachbarkommune?
- c) Die Landesregierung bietet fusionswilligen Kommunen bis zum Jahr 2012 eine „Hochzeitsprämie“ an. Wie bewerten Sie die geplanten Maßnahmen der Landesregierung zur Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse?
- d) Falls der Entwurf des Ersten KVR-G in Kraft tritt, würden Sie sich aufgrund des Angebots der Landesregierung aktiv um einen Fusionspartner bemühen? Falls ja, gibt es aus ihrer Sicht bereits Kandidaten, die für Sie in betracht kommen?
- e) Aus welchen Gründen kommt gerade diese Kommune für Sie als möglicher Partner in Betracht?
- f) Falls Sie sich nicht planen, sich aktiv um einen Fusionspartner zu bemühen: Aus welchen Gründen nicht?
- g) Wie würde sich ein freiwilliger Zusammenschluss / eine Fusion auf die Qualität des Dienstleistungsangebots der neu gebildeten kommunalen Gebietskörperschaft auswirken?
- h) Welche positiven Effekte erwarten Sie durch einen Zusammenschluss/durch eine Fusion für die neu gebildete kommunale Gebietskörperschaft?
- i) Welche negativen Effekte erwarten Sie durch einen Zusammenschluss/durch eine Fusion?

2) interkommunale Zusammenarbeit

Der Entwurf des Ersten KVR-G sieht vor, die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu verbessern. Hierzu sind der § 86a GemO, der die Bildung einer Anstalt öffentlichen Rechts regelt, sowie das Landesgesetz für kommunale Zusammenarbeit erweitert worden.

- a) Wie aktiv ist Ihre Kommune derzeit im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit? In welchen Bereichen engagieren Sie sich schwerpunktmäßig? Welche Formen der IKZ nutzen Sie?
- b) Wie bewerten Sie die Neufassung des § 86a GemO? Trägt diese Änderung auch zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die interkommunale Zusammenarbeit bei? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht? Welche Impulse wären nötig?
- c) Würden Sie die Neureglung nutzen und die kommunale Zusammenarbeit Ihrer kommunalen Gebietskörperschaft ausbauen? Falls ja, in welchen Bereichen würden Sie die IKZ vorantreiben? Aus welchen Gründen würden Sie gerade in diesen Bereichen die IKZ verstärken? Wäre eine solche Zusammenarbeit bisher nicht möglich gewesen?
- d) Welche Vorteile bringen aus Ihrer Sicht die erweiterten Möglichkeiten zur Bildung einer Anstalt des öffentlichen Rechts?
- e) Welche Probleme oder Nachteile sind aus Ihrer Sicht mit diesen Möglichkeiten verbunden?
- f) Darüber hinaus sieht der Entwurf des Ersten KVR-G die Änderung des Zweckverbandsgesetzes vor, die ebenfalls zum Ziel die interkommunale Zusammenarbeit zu verbessern. Wie bewerten Sie die geplanten Änderungen des Zweckverbandsgesetzes?
- g) Würden Sie beim Inkrafttreten des Gesetzes verstärkt die Möglichkeiten einer kommunalen Zusammenarbeit nutzen? Falls ja, in welchen Bereichen? Falls nein, warum nicht? Welche Rahmenbedingungen sollten aus Ihrer Sicht geändert werden, um die kommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz zu stärken?
- h) Besteht für Sie ein Zusammenhang zwischen der Intensität der IKZ und dem Fusionsbedarf einzelner Kommunen?

3) Experimentierklausel

Neben der Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen und der Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit sieht der Entwurf des Ersten KVR-G auch die Möglichkeit vor, die kommunale Selbstverwaltung weiterzuentwickeln. Hierzu wurde im Gesetzentwurf eine Experimentierklausel verankert, die den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit bietet, auf Antrag von landesrechtlichen Zuständigkeits-, Form- und Verfahrensregelungen für einen Zeitraum von fünf Jahren abzuweichen.

- a) Wie bewerten Sie diese im Entwurf des Ersten KVR-G verankerte Möglichkeit, neue Ideen in Ihrer Kommune zu erproben?
- b) Würden Sie auf Grundlage dieses Paragraphen, Anträge beim zuständigen Ministerium stellen, um neue Ideen im Hinblick auf Aufgabenwahrnehmung, Verfahrensabläufe und –prozesse sowie Bürgerbeteiligung zu erproben?
- c) Falls ja, in welchen Bereichen würden Sie gerne neue Ideen umsetzen, die Sie aufgrund der gültigen Rechtslage bisher nicht umsetzen konnten?
 - Erprobung veränderter Aufgabenzuständigkeiten
 - Maßnahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung
 - Verwaltungsabläufe und –prozesse
 - Bürgerdienste
 - Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern
- d) Welche Vorteile bietet eine solche Erprobungsmöglichkeit für Ihre Kommune?
- e) Welche Probleme sehen Sie u.U. bei der Nutzung dieser Möglichkeit?
- f) Haben Sie noch weitere Anmerkungen zu der Experimentierklausel?

Anhang Teil D

1. untersuchte Aufgabenverlagerungen

Fb 1

Zuständigkeit für Ermessenseinbürgerungen nach § 8 StAG, Art. 1 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeiten in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten).

Fb 2

Zuständigkeit für die Entgegennahme von Anträgen auf Zulassung einer Ausnahme von dem Verbot öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und von Aufzügen innerhalb des befriedeten Bannkreises für den Landtag von Rheinland-Pfalz, Art. 2 KVR-GE (Änderung des Bannmeilengesetzes).

Fb 3

Zuständigkeit für die Durchführung der Aufgaben zuständigen Behörde nach dem Versammlungsgesetz, Art. 9 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeiten der allgemeinen Ordnungsbehörden).

Fb 4

Zuständigkeit für die Anordnung von Prostitutionsverboten zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes durch Rechtsverordnung, Art. 10 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach Art. 297 EGStGB).

Fb 5

Zuständigkeit für die Beglaubigung der Bescheinigung über das Mitführen von im Rahmen einer ärztlichen Behandlung benötigten Betäubungsmitteln, Art. 15 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Betäubungsmittelrechts).

Fb 6

Zuständigkeit für die Überwachung des Verkehrs mit freiverkäuflichen Arzneimitteln außerhalb von Apotheken sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten, Art. 16 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arzneimittel- und Transfusionsrechts).

Fb 7

Zuständigkeit für die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren durch Tierhalterinnen und Tierhalter sowie damit zusammenhängende Ordnungswidrigkeiten , Art.

16 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arzneimittel- und Transfusionsrechts).

Fb 8

Zuständigkeit für die Rücknahme der Heilpraktikererlaubnis nach § 7 1. DVO zum HeilpraktikerG sowie Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 5a HeilpraktikerG (keine Ausübung der Heilkunde im Umherziehen), Art. 17 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten für die Überprüfung von Heilpraktikeranwärtern).

Fb 9

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der unbefugten Führung von Berufsbezeichnungen in insgesamt elf Gesundheitsfachberufen (pharmazeutisch-technischer Assistenten, Ergotherapeuten, Logopäden, Hebammen und Entbindungspfleger, Rettungsassistenten, Orthoptisten, medizinisch-technische Assistenten, Diätassistenten, Masseure und Physiotherapeuten, Podologen und medizinische Fußpfleger, Gesundheits- und (Kinder-)Krankenpfleger, (Kinder-)Krankenschwester und (Kinder-)Krankenpfleger), Art. 18 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Gesundheitsfachberufe).

Fb 10

Zuständigkeit für die Erstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen, Art. 20 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes).

Fb 11

Zuständigkeit für die Festsetzung von Bodenbelastungs- und Bodenschutzgebieten durch Rechtsverordnung nach § 8 I LBodSchG sowie die Erteilung von Befreiungen von dieser Rechtsverordnung nach § 8 II LBodSchG, Art. 21 KVR-GE (Änderung des Landesbodenschutzgesetzes).

Fb 12

Zuständigkeit für die Erfassung von Altstandorten nach § 11 I LBodSchG sowie damit zusammenhängende Tätigkeiten (Bewertung, ob nach § 11 I LBodSchG erfasste Flächen, als Verdachtsflächen oder als altlastverdächtige Flächen einzustufen sind, § 11 II LBodSchG; Durchführung notwendiger orientierender Untersuchungen im Rahmen der Gefährdungsabschätzung nach § 9 Abs. 1 BBodSchG bei den aufgrund der Bewertung nach Abs. 2 als Verdachtsflächen oder als altlastverdächtige Flächen eingestuften Flächen, § 22 III LBodSchG; Mitteilung über die Einstufungsentscheidung an betroffene Grundstückseigentümer, § 11 V LBodSchG sowie Mitteilung über die Einstufungsentscheidung an das zuständige Vermes-

sungs- und Katasteramt, § 11 VI LBodSchG), Art. 21 KVR-GE (Änderung des Landesbodenschutzgesetzes).

Fb 13

Zuständigkeit für die Entgegennahme von Anträgen auf Betriebserlaubnis für eine Kindertagesstätte sowie abschließende Entscheidung über die Teile der Betriebserlaubnis, die den Bau und die Ausstattung der Einrichtung betreffen, Art. 22 KVR-GE (Änderung des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes).

Fb 14

Zuständigkeit für die Erteilung der Zustimmung zur Verlegung von Gräbern der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft sowie Anordnung der Graböffnung zum Zwecke der Identifizierung namentlich unbekannter Toter, Art. 23 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Gräbergesetz).

Fb 15

Zuständigkeit für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Vollziehung von Auflagen bei Schenkungen, Art. 25 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem BGB auf den Gebieten des Vereinsrechts und der Vollziehung von Auflagen).

Fb 16

Zuständigkeit für die Änderung von Familiennamen und Vornamen, Art. 26 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach dem Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen).

Fb 17

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 15 Heilmittelwerbegesetz, Art. 27 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Heilmittelwerbegesetz).

Fb 18

Zuständigkeit für die Feststellung und Bewilligung der Leistungen zur Unterhaltssicherung sowie für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Unterhaltssicherungsgesetz, Art. 29 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Unterhaltssicherungsgesetz).

Fb 19

Zuständigkeit für die Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit im Bereich des stehenden Gewerbes (§ 35 GewO) sowie für die Durchführung von Messen, Ausstellungen und Märkten mit Ausnahme der Wochenmärkte, Art. 30 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Gewerbebereich).

Fb 20

Zuständigkeit für die Überwachung der Hygiene bei der Aufbereitung von Medizinprodukten iSd § 3 Nr. 14 MPG (Aufbereitung von bestimmungsgemäß keimarm oder steril zur Anwendung kommenden Medizinprodukten) in den in § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 3 des Landesgesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst genannten Einrichtungen (ambulante, teilstationäre und stationäre Einrichtungen, in denen durch medizinische, pflegerische oder sonstige Hilfeleistungen Krankheiten oder Behinderungen festgestellt, geheilt oder gelindert werden und Einrichtungen des Rettungs- und Krankentransportwesens sowie des Zivil- und Katastrophenschutzes mit Ausnahme der Leitstellen nach § 7 des Rettungsdienstgesetzes), Art. 31 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Medizinproduktegesetz und den hierzu erlassenen Rechtsverordnungen).

Fb 21

Zuständigkeit für die Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach § 13 I LWG und damit zusammenhängende Tätigkeiten (Anordnung von Verboten, Beschränkungen und Duldungs- und Handlungspflichten im Einzelfall innerhalb und außerhalb von Wasserschutzgebieten nach § 13 IV LWG; Erteilung von Befreiungen von Wasserschutzgebietsverordnung nach § 13 VI LWG; Erlass vorläufiger Anordnungen von Verboten, Beschränkungen, Duldungs- und Handlungspflichten vor Festsetzung eines Wasserschutzgebietes nach § 14 LWG); für die Festsetzung von Gewässerrandstreifen an Gewässern zweiter Ordnung nach § 15a LWG sowie für die Festsetzung von Heilquellenschutzgebieten nach § 18 LWG, Art. 33 KVR-GE (Änderung des Landeswassergesetzes).

Fb 22

Zuständigkeit nach der Schulmilch-Beihilfen-Verordnung, Art. 38 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die Zuständigkeit nach der Schulmilch-Beihilfen-Verordnung).

Fb 23

Zuständigkeit für alle Aufgaben der unteren Jagdbehörde, Art. 39 KVR-GE (Änderung des Landesjagdgesetzes).

Fb 24

Zuständigkeit für den Vollzug des Sprengstoffrechts im nicht gewerblichen Bereich (SprengG). Im Einzelnen: Erteilung der Erlaubnis nach § 27 I SprengG, Abnahme der Prüfung zum Nachweis der Fachkunde nach § 27 III 3 iVm § 9 I 1 Nr. 2 SprengG, Zulassung einer Ausnahme vom Alterserfordernis nach § 27 V SprengG, Verlangen der Vorlage der Erlaubnisurkunde und des Befähigungsscheins nach § 28 S. 1 iVm § 23 S. 1 SprengG, Entgegennahme einer Anzeige nach § 28 iVm § 26 I und II SprengG, Überwachung nach § 30 SprengG, Verlangen von Auskünften und Nachschau nach § 31 SprengG, Anordnungen im nach § 32 SprengG, Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis nach § 27 (§ 34 I und II) SprengG, Entgegennahme der Verlustanzeige und Ungültigkeitserklärung bei nach § 27 SprengG erteilter Erlaubnis nach § 35 I, II SprengG, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 41 I Nr. 3 - 16, la SprengG.

Sowie Zuständigkeit für den Vollzug des Sprengstoffrechts (Vertrieb, Überlassen und Verwenden pyrotechnischer Gegenstände sowie Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach 1. SprengV). Im Einzelnen: Entgegennahme der Anzeige nach § 23 III 1 und VII 1 1. SprengV, Verzicht auf Einhaltung der Frist nach § 23 III 3 1. SprengV, Zulassung von Ausnahmen nach § 24 I iVm § 21 I oder § 23 I 1. SprengV, Bestätigung des Antrags und damit zusammenhängende Maßnahmen nach § 40 V 1. SprengV im nicht gewerblichen Bereich, Überprüfung der Qualifikation nach § 40a I 1. SprengV im nicht gewerblichen Bereich, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im nicht gewerblichen Bereich nach § 46 1. SprengV, Art. 40 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeits- und technischen Gefahrenschutzes).

Fb 25

Zuständigkeit für die Aufgaben des örtlichen Trägers der Kriegsofferfürsorge, Art. 41 KVR-GE (Änderung des Landesgesetzes zur Durchführung der Kriegsofferfürsorge) sowie für die Gewährung von Leistungen, die den Leistungen der Kriegsofferfürsorge nach den §§ 25 bis 27 i des Bundesversorgungsgesetzes entsprechen, Art. 42 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über die örtlichen Zuständigkeiten nach dem Opferentschädigungsgesetz).

Fb 26

Zuständigkeit für die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV nach § 150 SGB IX, Art. 43 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Rahmen des Erstattungsverfahrens nach dem SGB IX).

Fb 27

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 32 II Nr. 4, 34 I 2 FahrIG (Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Fahrlehrerausbildungsstätten und mit Ausnahmen von den Anforderungen an die Unterrichtsräume, die Lehrmittel und die Lehr-

fahrzeuge), Art. 44 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Fahrlehrerwesen).

Fb 28

Zuständigkeit nach § 32 FahrlG (mit Ausnahme von § 32 II Nr. 4 FahrlG und § 34 I 2 FahrlG) sowie Verfolgung der damit zusammenhängenden Ordnungswidrigkeiten nach § 36, vgl. § 1 III, Art. 44 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Fahrlehrerwesen).

Fb 29

Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1 Nr. 4, 5a - 6, 10 und 12 StVO (Ausnahmen vom Verbot des Parkens vor oder gegenüber von Grundstücksein- und -ausfahrten, vom Verbot der unzulässigen Mitnahme von Personen (§ 21), von den Vorschriften über das Anlegen von Sicherheitsgurten und das Tragen von Schutzhelmen (§ 21a), vom Verbot, Tiere von Kraftfahrzeugen und andere Tiere als Hunde von Fahrrädern aus zu führen (§ 28 Abs. 1 Satz 3 und 4), vom Verbot der Werbung und Propaganda in Verbindung mit Verkehrszeichen (§ 33 Abs. 2 Satz 2) nur für die Flächen von Leuchtsäulen, an denen Haltestellenschilder öffentlicher Verkehrsmittel angebracht sind und von dem Nacht- und Sonntagsparkverbot) auch außerhalb geschlossener Ortschaften, § 5 I Nr. 3 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 30

Zuständigkeit nach §§ 73 I 1 FeV (Aufgaben der Fahrerlaubnisbehörde), 74 I Nr. 1 FeV (§§ 2 II 2, 4 II 1 FeV, § 29 III Nr. 2 StVG (Genehmigung von Ausnahmen von dem Verbot, an Fahrzeugen Abzeichen für körperlich behinderte Menschen anzubringen, dem Gebot, die Fahrerlaubnis durch einen Führerschein nachzuweisen, die Anordnung der Tilgung von Eintragungen im Verkehrszentralregister), § 5 II 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 31

Zuständigkeit für die Bestimmung, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen und zu entfernen sind, die Beschränkung der Benutzung von Straßen und die sonstigen Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO bei Landes- und Kreisstraßen, § 5 I 1 Nr. 1, S. 2, 3 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 32

Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren wegen Überschreitung der Termine für die Durchführung von Hauptuntersuchungen, Sicherheitsprüfungen und Abgasuntersuchungen sowie

Verstößen gegen die Vorschriften über die Mindestprofiltiefe der Reifen im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung nach Nummer 1 nach § 7 Nr. 2 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 33

Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten innerhalb geschlossener Ortschaften nach § 7 Nr. 3 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 34

Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB nach § 7 Nr. 3 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts sowie für die Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der BAB nach § 7 Nr. 4 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 35

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 23 StVG (Feilbieten nicht genehmigter Fahrzeuge, Fahrzeugteile und Ausrüstungen), Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 36

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24a (0,5 Promille-Grenze) und 24c StVG (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach § 3 I übertragenen Aufgaben festgestellt werden, § 8 I 1 Nr. 1 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 37

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24a (0,5 Promille-Grenze) und 24c StVG (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach § 5 Abs. 1 übertragenen Aufgaben festgestellt werden, § 8 I 1 Nr. 2 der

Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 38

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24a (0,5 Promille-Grenze) und 24c StVG (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach § 7 Nr. 1 (Abwehr von Gefahren durch haltende und parkende Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) übertragenen Zuständigkeiten festgestellt werden bzw. für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24 (Verstoß gegen Rechtsverordnungen nach §§ 6 I und 6e I StVG), 24a und 24c StVG, die im Rahmen der nach § 7 Nr. 2 (Abwehr von Gefahren wegen der Überschreitung der Termine für die Durchführung von Hauptuntersuchungen, Sicherheitsprüfungen und Abgasuntersuchungen sowie Verstößen gegen die Vorschriften über die Mindestprofiltiefe der Reifen im Zusammenhang mit der Verkehrsüberwachung nach Nummer 1) übertragenen Aufgaben festgestellt werden, § 8 I Nr. 3 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 39

Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen nach § 46 I 1 Nr. 3, 4a, 4b, 8, 9 und 11 StVO (Ausnahmen Halt- und Parkverbots, von der Vorschrift, an Parkuhren nur während des Laufes der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein zu halten (§ 13 Abs. 1), von der Vorschrift, im Bereich eines Zonenhaltverbots nur während der dort vorgeschriebenen Zeit zu parken (§ 13 Abs. 2), vom Verbot, Hindernisse auf die Straße zu bringen (§ 32 Abs. 1), von den Verbots, Lautsprecher zu betreiben, Waren oder Leistungen auf der Straße anzubieten (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 und 2) von den Verbots oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen, Richtzeichen, Verkehrseinrichtungen oder Anordnungen erlassen sind) außerhalb geschlossener Ortschaften, **§ 5 I Nr. 3** Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 40

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG (Verstoß gegen Rechtsverordnungen nach §§ 6 I und 6e I StVG), die im Rahmen der nach § 7 Nr. 3 (Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB) und nach § 7 Nr. 4 (Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) übertragenen Aufgaben festgestellt werden, § 8 I Nr. 4 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf

dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 41

Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24a (0,5 Promille-Grenze) und 24c StVG (Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen), die im Rahmen der nach § 7 Nr. 3 (Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen der Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) bzw. § 7 Nr. 4 (Abwehr von Gefahren wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeilregelungen sowie der Zuwiderhandlung gegen Vorschriftzeichen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, mit Ausnahme der Bundesautobahnen) übertragenen Aufgaben festgestellt werden, § 8 I 1 Nr. 4 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, Art. 45 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts).

Fb 42:

Zuständigkeit für Aufgaben der Erlaubnisbehörde nach GüKG sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 19 GüKG und die Erteilung und Entziehung einer Gemeinschaftslicenz nach Art. 5 I und Art. 8 II, III VO(EWG) 881/92, Art. 46 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten im Güterverkehrsrecht).

Fb 43:

Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Tierseuchengesetz und dem Gesetz zur Bekämpfung der Dasselfliege sowie zur Durchführung des Landestierseuchengesetz einschließlich der Bestellung von Bienenseuchensachverständigen, Art. 28, 35 und 36 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung zur Übertragung der Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Tierseuchengesetz und dem Gesetz zur Bekämpfung der Dasselfliege, Änderung des Landestierseuchengesetzes und der Zweiten Landesverordnung zur Durchführung des Landestierseuchengesetzes).

Fb. 44

Zuständigkeit auf dem Gebiet des Tierschutzrechts, Art. 37 KVR-GE (Änderung der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Tierschutzrechts).

2. Verteilung der Fragebögen an die Körperschaften

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Landesamt für Mobilität																						
Landkreise	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x			x	x	x
Landkreise zusätzlich	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x
kreisfreie Städte	x			x	x	x		x	x	x	x	x	x		x		x				x	x
kreisfreie Städte zusätzlich	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x		x		x				x	x
gr. Ka. Städte																x						
gr. Ka. Städte zusätzlich																x						
vbfr./VG																x				x		
vbfr./VG zusätzlich																x				x		

	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44
Landesamt für Mobilität					x																	
Landkreise		x									x	x								x		
Landkreise zusätzlich		x	x	x							x	x								x	x	x
kreisfreie Städte		x								x		x	x	x		x		x	x	x		
kreisfreie Städte zusätzlich		x								x	x	x	x	x		x		x	x	x		
gr. Ka. Städte	x									x			x	x		x						
gr. Ka. Städte zusätzlich	x									x		x	x	x		x		x	x			

vbfr./VG	x					x	x			x						x	x	x					
vbfr./VG zusätzlich	x					x	x	x	x	x		x				x	x	x	x	x			

3. Fragebogenmuster

Gebietskörperschaft/Behörde _____

Ausfüllende Stelle (mit Dienstbezeichnung): _____

Künftig von Ihrer Gebietskörperschaft wahrzunehmende Aufgabe:

Zuständigkeit für die Entgegennahme von Anträgen auf Zulassung einer Ausnahme von dem Verbot öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und von Aufzügen innerhalb des befriedeten Bannkreises für den Landtag von Rheinland-Pfalz, Art. 2 KVR-GE (Änderung des Bannmeilengesetzes).

1. Welches Amt/welcher Fachdienst wird für die verlagerte Aufgabe voraussichtlich zuständig sein?

2. a) Ist Ihre Gebietskörperschaft bereits für thematisch ähnliche Aufgabenfelder zuständig?

ja

nein

b) Wenn ja, für welche?

3. Wird die verlagerte Aufgabe nach Ihrer Einschätzung mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden können? (ja/nein)

ja

nein

4. Wenn nein: Wie viele zusätzliche Stellen sind voraussichtlich für die Erledigung der neuen Aufgabe in Ihrem Amt/Fachdienst erforderlich? ,

5. Wenn ja: Werden voraussichtlich Maßnahmen zur Qualifizierung des vorhandenen Personals notwendig werden, um die verlagerten Aufgaben wahrzunehmen?

ja

nein

6. Welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe werden die Stellen, die für die Erledigung der neuen Aufgabe vorgesehen sind, zuzuordnen sein? (Mehrfachnennungen möglich; bitte genaue Stellenzahlen angeben, z. B. „0,3“)

Beamte:

, einfacher Dienst (Hauptschulabschluss)

, mittlerer Dienst (mittlere Reife oder Hauptschulabschluss mit Berufsausbildung)

, gehobener Dienst (Fachhochschulreife oder Äquivalent)

, höherer Dienst (Hochschulstudium oder Master)

Angestellte:

, E 1 – E 4 (An- und Ungelernte)

, E 5 – E 8 (2- bis 3-jährige Ausbildung)

, E 9 – E 12 (Fachhochschulstudium bzw. Bachelor)

, E 13 – E 15 (wissenschaftliches Hochschulstudium bzw. Master)

7. a) Wie bewerten Sie die Verlagerung der Aufgabe auf Ihre Gebietskörperschaft?

sehr gut gut neutral negativ sehr negativ

b) Bitte begründen Sie kurz Ihre Einschätzung!

8. a) Rechnet Ihre Gebietskörperschaft bei der Wahrnehmung der neuen Aufgabe mit Problemen?

ja
 nein

b) Wenn ja, mit welchen?
