

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

Teilgutachten zur Gesetzesfolgenabschätzung

Gutachter: Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer

27. Juni 2018

Inhaltsverzeichnis

I. Gutachtauftrag und bisheriger Rückgriff auf Gesetzesfolgenabschätzungen bei Kommunal- / Verwaltungsreformen..	3
II. Grundlagen, Formen und Erkenntnisinteressen der Gesetzesfolgenabschätzung	6
III. Bewertung möglicher Regelungen und Regelungskomplexe auf einer zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform mit Blick auf die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen	13
1. Maßnahmen der Funktionalreform	13
a) Änderung der Aufgabenanlagerung zwischen Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung.....	14
b) Verlagerung von der Landes- auf die kommunale Ebene und vice versa	14
c) Aufgabenverlagerungen innerhalb der kommunalen Ebene	15
d) Strukturänderungen in der Landesverwaltung.....	15
e) Institutionalisierte kommunale Kooperationen.....	16
2. Änderungen des territorialen Zuschnitts kommunaler Gebietskörperschaften betreffende Maßnahmen	18
3. Änderungen der inneren Kommunalverfassung	21
IV. Zusammenfassung.....	22

I. Gutachtauftrag und bisheriger Rückgriff auf Gesetzesfolgenabschätzungen bei Kommunal- / Verwaltungsreformen

Auf der Grundlage eines ausführlichen Themenkatalogs von für die Vorbereitung einer zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz zu untersuchenden Themen ist ein Gutachterteam mit eingehenden wissenschaftlichen Untersuchungen beauftragt worden. Die zur Bearbeitung gestellten Fragen betreffen sowohl inhaltliche als auch prozedurale Aspekte einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform.

Der dem vorliegenden Gutachten zugrunde liegende Auftrag bezieht sich auf die Frage, zu welchen Regelungen bzw. Regelungskomplexen einer Kommunal- und Verwaltungsreform eine prospektive, eine begleitende oder eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt werden sollte. Dieser Auftrag wird dahingehend verstanden, dass sowohl solche Regelungen identifiziert werden sollen, bei denen eine prospektive, eine begleitende und eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung kumulativ durchgeführt werden sollen, der sog. policy cycle (dazu s. unten II.) also gleichsam geschlossen würde, als auch solche Regelungen einbezogen werden sollen, für die die Durchführung nur einer der genannten Formen einer Gesetzesfolgenabschätzung zielführend erscheint.

Verwaltungsreformen in der Form von Funktional- und / oder Strukturreformen und – in noch wesentlich stärkerem Maße – Gebietsreformen auf kommunaler Ebene bedürfen der Vorbereitung durch Erstellung einer umfangreichen Datenbasis und der Bewertung dieser Daten mit Blick auf die Chancen und Risiken verschiedener Reformoptionen. Hierdurch weisen sie grundsätzlich eine große Offenheit für den Einsatz von Gesetzesfolgenabschätzungs-Modulen auf. Andererseits stellen Kommunal- und Verwaltungsreformen Prozesse dar, die in der Regel weit mehr als andere Gesetzgebungsverfahren politisch kontrovers und auf einen politisch determinierten Kompromiss angewiesen sind. Derartige Aushandlungsverfahren folgen regelmäßig einer anderen Rationalität als der eines evidence-based policy making.

Dies mag einer der Gründe dafür sein, weshalb sich ex ante-Gesetzesfolgenabschätzungen zu den voraussichtlichen Wirkungen von Kommunal- und / oder Verwaltungsreformen recht selten finden. Sofern gleichwohl Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführt wurden, sind sie eher kursorischer Natur¹. Eine Ausnahme stellt die zu den Gesetzen der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz durchgeführte eingehende begleitende Gesetzesfolgenabschätzung² dar.

Ex ante-Gesetzesfolgenabschätzungen zu Kommunalreformen oder Verwaltungsreformen sind nicht vollständig identisch mit wissenschaftlichen Gutachten, die zur Vorbereitung einer Reform zuweilen eingeholt werden. Derartige Gutachten werden nicht selten mit einer spezifischen Fragestellung, z. B. realisierbaren Einsparpotenzialen³ oder der Kommunalisierbarkeit von staatlichen Aufgaben⁴, beauftragt und bleiben dann hinter dem weiter gefassten Ansatz einer ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung zurück. Auf die Frage, in welchem Verhältnis Gesetzesfolgenabschätzungen zu auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz geplanten Regelungen einerseits und den wissenschaftlichen Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz andererseits stehen

¹ Vgl. für Niedersachsen die Gesetzesfolgenabschätzung für die Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung, http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahU-KEwiqg7TlytDbAhVSYVAKHWePBXcQFggs-MAE&url=http%3A%2F%2Fwww.mi.niedersachsen.de%2Fdownload%2F33941%2FGesetzesfolgenabschaetzung_fuer_die_Gesetzentwuerfe_zur_Umsetzung_der_Verwaltungsmodernisierung.pdf&usg=AOvVaw1yhJQTO8jFXKshSe-ATxe8Z.

² *Martin Junkernheinrich / Florian Boettcher / Stephan Brand / Jan Ziekow / Corinna Sicko / Axel Piesker*, Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2010, https://isim2015.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Staedte_und_Gemeinden/Dokumente/Kommunal-_und_Verwaltungsreform/Langfassung_bGFA_01.pdf.

³ Vgl. *Wolfgang Riotte / Petra Hiller / Jan Ziekow / Veith Mehde / Axel Schneider*, Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform Thüringen, 2013.

⁴ Vgl. *Jörg Bogumil / Falk Ebinger*, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012.

würden, wird im Zusammenhang mit den möglichen Gegenständen einer Gesetzesfolgenabschätzung im vorliegenden Kontext eingegangen werden (dazu unten III.).

Systematische ex post-Gesetzesfolgenabschätzungen zu Kommunal- und / oder Verwaltungsreformen finden sich ebenfalls selten. Soweit Evaluationen von Reformen durchgeführt wurden, fokussieren sie ganz überwiegend auf eine bestimmte Fragestellung⁵.

Aus dem Vorstehenden lässt sich entnehmen, dass umfassende Gesetzesfolgenabschätzungen von Regelungen im Zusammenhang von Kommunal- und Verwaltungsreformen bislang in Deutschland eine geringe Rolle gespielt haben. Dies gilt sowohl für ex ante- als auch ex post-Gesetzesfolgenabschätzungen. Hinsichtlich der letzteren ist dies besonders augenfällig, weil systematische Gesetzesevaluationen mittlerweile in Deutschland gut etabliert sind.

⁵ Zusammenfassend *Sabine Kuhlmann / Markus Seyfried / John Siegel, Wirkungen von Gebietsreformen*, 2017, S. 20 ff.

II. Grundlagen, Formen und Erkenntnisinteressen der Gesetzesfolgenabschätzung

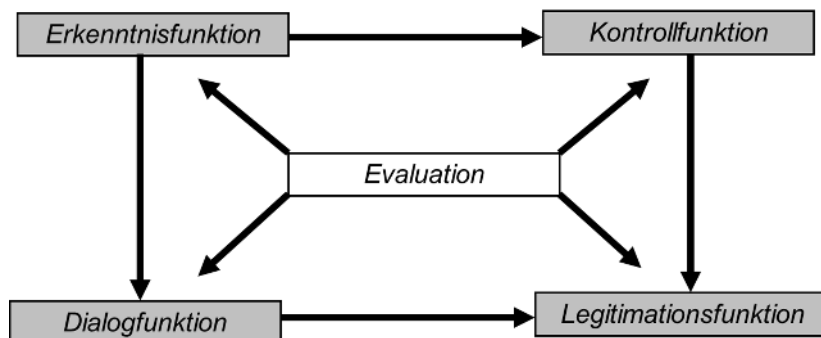
Die international rasant zunehmende Bedeutung von Gesetzesfolgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment) ist eng mit dem Diskurs über ein evidence-based policy making verknüpft. Die OECD sieht die Durchsetzung systematischer Gesetzesfolgenabschätzung als ein zentrales Instrument einer evidenz-basierten Politikgestaltung im Rahmen der Regulierungspolitik⁶. Evaluative Verfahren werden als Mittel der Überbrückung der Spannung zwischen dem zunehmenden Verlust an Sicherheit durch steigende Komplexität sozialer Systeme und der Notwendigkeit einer Erhöhung rationaler Steuerung dieser Systeme angesehen⁷.

Dementsprechend wird auch Gesetzesfolgenabschätzungen als evaluativen Verfahren häufig in erster Linie eine Rationalitätssichernde Funktion zugemessen. Insoweit ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Gesetzesfolgenabschätzung nicht das Ziel einer evidenz-basierten Disziplinierung der Politik verfolgen kann⁸. Dementsprechend gehen die Funktionen von Gesetzesfolgenabschätzung durchaus über die Bereitstellung von Informationen hinaus. Diese Funktionen lassen sich wie folgt beschreiben:

⁶ OECD, OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, 2016, S. 103 ff.

⁷ Vgl. Ian Sanderson, Evaluation, policy learning and evidence-based policy making, Public Administration 80 (2002), S. 1 (19).

⁸ Jan Ziekow, Stand und Perspektiven der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland, in: Montoro Chiner / Sommermann (Hrsg.), Gute Rechtsetzung – La Buena Legislación, 2015, S. 31 (32). Vgl. auch Eike Michael Frenzel, Gesetzgebungskompetenz und Gesetzesfolgenabschätzung: zur Verantwortung bei der Normschöpfung, in: Stelmach / Schmidt / Hellwege / Soniewicka (Hrsg.), Normschaffung, 2017, S. 111 (127).



Leitfunktionen von Evaluationen⁹

- *Erkenntnisfunktion:*

Bei Gesetzesfolgenabschätzungen werden entscheidungsrelevante Daten gesammelt und Informationen generiert. Die Informationssammlung erfolgt mit dem Ziel, Erkenntnisse zu gewinnen, um diese anhand vorher festgelegter Kriterien zu bewerten und daraus Steuerungsentscheidungen abzuleiten.¹⁰

- *Kontrollfunktion:*

Bei der Untersuchung von identifizierten Regelungsoptionen, eines Regelungsentwurfs oder in Kraft befindlicher rechtlicher Regelungen und ihrer Wirkungen geht es in erster Linie darum, Desiderate zu identifizieren, um entsprechend korrigieren zu können. Dabei werden auch Informationen gewonnen, die einen Hinweis darauf geben, ob die Adressaten ihre Aufgaben erfüllen bzw. ihren Verpflichtungen nachkommen (werden

⁹ Nach *Reinhard Stockmann*, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, S. 24 (37); *ders.*, Evaluation in Deutschland, in: Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung, 2006, S. 14 (21).

¹⁰ *Reinhard Stockmann*, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, S. 24 (37); *ders.*, Wissenschaftsbasierte Evaluation, in: Stockmann / Meyer (Hrsg.), Evaluation, 2010, S. 55 (73 f.); *Thomas Widmer / Thomas De Rocchi*, Evaluation – Grundlagen – Ansätze – Anwendungen, 2012, S. 27.

können). Zudem soll festgestellt werden, ob die in der Planung festgelegten Ziele erreicht werden können bzw. wurden. Hierfür werden »Erfolgs-«Kriterien wie Effektivität, Effizienz, Akzeptanz oder Nachhaltigkeit verwendet.¹¹

- *Dialogfunktion:*

Durch Gesetzesfolgenabschätzungen können Informationen bereitgestellt werden, die einen offenen Dialog zwischen verschiedenen Stakeholdern über ein Regelungskonzept ermöglichen¹². Hierdurch können die Zielgenauigkeit und die Akzeptanz der Regelung verbessert und Konsequenzen für das weitere Vorgehen gezogen werden.¹³

- *Legitimationsfunktion:*

Schließlich können Gesetzesfolgenabschätzungen auch dazu dienen, gesetzliche Maßnahmen / Regelungen, die beabsichtigt bzw. bereits umgesetzt sind, zu legitimieren. Mit Hilfe der gewonnenen Daten und Erkenntnisse ist es möglich, methodisch nachvollziehbar zu verdeutlichen, mit welchem Input welcher Output und welche Wirkungen im Zeitverlauf erzielt werden (können). Insoweit kann eine Gesetzesfolgenabschätzung dazu beitragen zu belegen, wie effizient mit Finanzmitteln umgegangen wird und welchen Wirkungsgrad die gesetzlichen Maßnahmen erreichen. Insbesondere vor dem Hintergrund knapper Finanzmittel nimmt diese Evaluationsfunktion an Bedeutung zu, da Programme oft

¹¹ Reinhard Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, S. 24 (38); ders., Wissenschaftsbasierte Evaluation, in: Stockmann / Meyer (Hrsg.), Evaluation, 2010, S. 55 (74); Thomas Widmer / Thomas De Rocchi, Evaluation – Grundlagen – Ansätze – Anwendungen, 2012, S. 27.

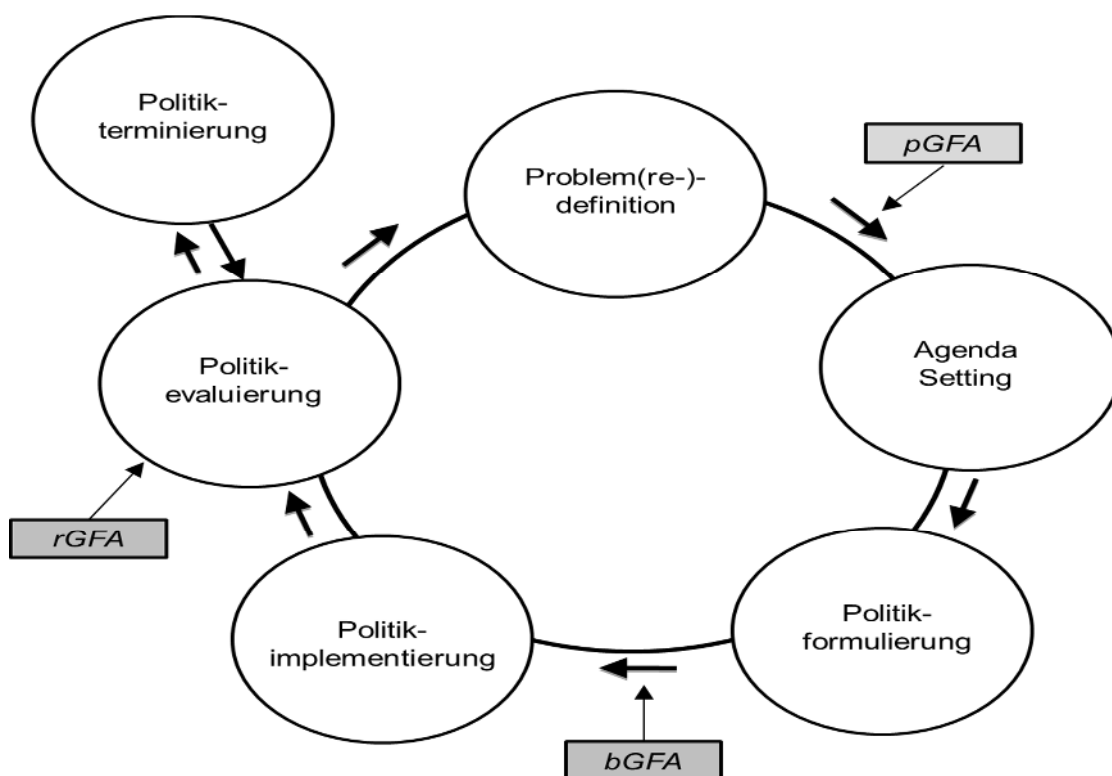
¹² Vgl. Frank Daumann, Institutionelle Voraussetzungen einer Beteiligung von Verbänden in der Gesetzesfolgenabschätzung, in: Karpen / Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, 2033, S. 223 ff.

¹³ Corinna Sicko, Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation: Ein Beitrag zum besseren Umgang mit dem Risikofaktor Recht, in: Risiko im Recht – Recht im Risiko, 2011, S. 199 (209); Reinhard Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, S. 24 (38); Thomas Widmer / Thomas De Rocchi, Evaluation – Grundlagen – Ansätze – Anwendungen, 2012, S. 27.

zueinander im Wettbewerb stehen und die politisch Verantwortlichen Prioritäten setzen und eine Auswahl vornehmen müssen.¹⁴

Die genannten Funktionen bilden sich in unterschiedlichen Situationen von Gesetzesfolgenabschätzungen durchaus differenziert ab, da die jeweilige Gesetzesfolgenabschätzung in verschiedenen politischen Entscheidungskonstellationen ansetzen kann. So ist beispielsweise die Erkenntnisfunktion zwar für alle Situationen der Gesetzesfolgenabschätzung von wesentlicher Bedeutung, inhaltlich jedoch unterschiedlich aufgeladen, wenn die Gesetzesfolgenabschätzung ex ante oder ex post zum Einsatz kommt.

Der mittlerweile schon klassisch zu nennende Ansatz zur Abbildung der Rationalität der Politikformulierung als lernendes System ist der sog. Policy Cycle, in den sich die Stufen der Gesetzesfolgenabschätzung integrieren lassen¹⁵:



¹⁴ Reinhard Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, S. 24 (38 f.); R. Stockmann, Wissenschaftsbasierte Evaluation, in: Stockmann/Meyer (Hrsg.), Evaluation, 2010, S. 55 (74 f.); Thomas Widmer / Thomas De Rocchi, Evaluation – Grundlagen – Ansätze – Anwendungen, 2012, S. 27.

¹⁵ Modifiziert nach Werner Jann / Kai Wegrich, Phasenmodell und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert / Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2009, S. 75 (86).

Das mit dem Policy Cycle verbundene Modell der Gesetzesfolgenabschätzung ist von Böhret und Konzendorf in drei Phasen unterteilt worden:

- *Phase 1 – Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (pGFA)*

Die erste Phase ist die sog. prospektive Gesetzesfolgenabschätzung. Sie setzt sehr früh an, nämlich bereits in der Phase der Problemdefinition, wenn es also noch keine Überlegungen gibt, wie in einem Regelungsfeld ein Problem gelöst werden soll. Dann dient sie dazu, einerseits alternative Regelungsmodelle zu erarbeiten und andererseits mit Hilfe dieser die Folgen der Regelungsalternativen abzuschätzen und zu bewerten. Damit unterstützt die Gesetzesfolgenabschätzung den Rechtsetzungsprozess durch Systematisierung bei der Entwicklung von Regelungsalternativen und durch Abschätzungen ihrer jeweiligen Folgen in einer Phase, in der noch überlegt wird, ob und in welcher Form eine rechtsförmige Regelung erfolgen könnte.¹⁶

In der Praxis der Rechtsetzung kommen prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen im engeren Sinne sehr selten vor, weil regelmäßig bereits politische Gestaltungsvorstellungen bestehen, auch wenn sie noch nicht vollständig ausformuliert sein mögen. Der Übergang zur Phase der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung ist daher fließend¹⁷, weshalb international lediglich zwischen ex ante und ex post impact assessment unterschieden wird.

Soweit sich der Politikformulierungsprozess tatsächlich noch in der Phase der Problemdefinition befindet, ist das Erkenntnisinteresse einer prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung in erster Linie darauf gerichtet, das betreffende Problem so zu strukturieren und durch Daten zu unterlegen, dass die Frage seiner Regelungsfähigkeit und -bedürftigkeit beantwortet werden kann. Soweit diese Frage bejaht wird, geht es in einem nächsten Schritt darum, mögliche Varianten zur Regelung des Problems

¹⁶ Carl Böhret / Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, S. 5 ff.

¹⁷ Dazu Jan Ziekow, The Impact of Legislative Impact Assessment on Regulatory Reform in Germany, in: Korea Legislation Research Institute (Hrsg.), Legislative Impact Assessment for Regulatory Reform: Achievements and Prospects, 2013, S. 97 (107 f.).

anhand verschiedener Kriterien (Problemlösungsgrad, Nebeneffekte, Kosten, Implementationsrisiken u. a.) zu identifizieren und zu bewerten. Die Auswahl aus den dargestellten Varianten ist eine Entscheidung des politischen Gestaltungsprozesses.

- *Phase 2 – Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA)*

Ist die Regelungsidee später zum Regelungsentwurf gediehen, so kommt in einer zweiten Phase die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zum Einsatz. In der Politikformulierungsphase werden bereits vorformulierte Rechtssätze (z. B. von Referentenentwürfen) auf Vollzugspraktikabilität, Befolgbarkeit, Verständlichkeit, Kosten-Nutzen-Relationen und rechtliche Funktionalitäten geprüft. Bei der Analyse wird unterstellt, dass die Rechtsvorschrift bereits in Kraft wäre.¹⁸

Das zentrale Erkenntnisinteresse einer begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung ist auf die Ermittlung gerichtet, ob und wenn ja durch welche Änderungen an dem Regelungsentwurf der Zielerreichungsgrad optimiert werden könnte sowie welche Kosten und negativen Nebeneffekte auftreten können und wie diese minimiert werden könnten.

- *Phase 3 – Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA)*

In der letzten Phase des politischen Entscheidungsprozesses – der Politikevaluierung – wird mit Hilfe von ex post-Evaluierungen überprüft, inwieweit sich die Rechtsvorschriften in der Praxis bewährt haben. Dies bedeutet, dass die Gesetzesfolgenabschätzung eine rechtliche Regelung bewertet, die bereits in Kraft ist. Im Wesentlichen ist zu prüfen, ob die politischen Absichten mit dieser Regelung erreicht werden und inwieweit Nebenfolgen auftreten. Die im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung gewonnenen Erkenntnisse dienen den politischen Entscheidungsträgern als Grundlage dafür, die evaluierte Regelung ggf. zu novellieren, auszusetzen oder neu zu gestalten.¹⁹

¹⁸ Carl Böhret / Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, S. 89 ff.

¹⁹ Carl Böhret / Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, S. 255 ff.

Die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung ist in ihrem Erkenntnisinteresse auf den „Erfolg“ und die „Kosten“ – beides in einem breiten Verständnis – der evaluierten Regelung bezogen, um daraus ggf. Optimierungsvorschläge abzuleiten. In der Praxis steht allerdings häufig die Legitimationsfunktion – positiv wie negativ – im Vordergrund, indem die „Bewährung“ einer Regelung als Ausdruck politischen Erfolgs oder Versagens instrumentalisiert wird. Aus diesem Grund sollten retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen von vornherein darauf angelegt sein, Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Regelsystems aufzuzeigen.

Der Grundgedanke dieses Drei-Phasen-Modells ist es, einen geschlossenen Folgenbewertungskreislauf für Normen zu erzielen. Es ist allerdings nicht notwendig, für alle Regelungen zwingend alle drei Phasen vollständig durchzuführen. Jede der drei Phasen hat ihre eigenen Erkenntnisinteressen, ihre eigenen Methoden und ihre eigenständige Berechtigung.

III. Bewertung möglicher Regelungen und Regelungskomplexe auf einer zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform mit Blick auf die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen

Aus der großen Zahl von Maßnahmen, die im Rahmen eines so komplexen Vorhabens wie einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform zur Verfolgung von Reformzielen in Betracht gezogen werden können, sind im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nur solche relevant und näher zu untersuchen, deren Verwirklichung gerade im Wege von rechtlichen Regelungen erfolgen würde. Dabei kommt es nicht auf die Form einer solchen Regelung an, sei es die Form eines formellen Parlamentsgesetzes, sei es die Gestalt einer Rechtsverordnung. Ebenso wenig kommt es darauf an, ob für die betreffende Maßnahme die Form eines Rechtssatzes gewählt werden *muss*, weil insoweit ein Gesetzesvorbehalt besteht, oder ob für eine solche Maßnahme eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie in einer rechtlichen Regelung aufgegriffen werden würde.

Im Folgenden werden auf der Grundlage der erstellten wissenschaftlichen Untersuchungen die auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz möglicherweise zu erwägenden Maßnahmen in einer Gliederung nach Handlungskomplexen darauf untersucht, inwieweit diesbezügliche rechtliche Regelungen zu erwarten sein könnten, und die in dieser Weise identifizierten Regelungen darauf bewertet, inwieweit die Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung sinnvoll sein könnte.

1. Maßnahmen der Funktionalreform

Das „Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung“ enthält zahlreiche Vorschläge zu funktionalen Optionen, die sich in die im Folgenden dargestellten Komplexe gliedern lassen. Dabei besteht für eine prospektive Gesetzesfolgen-

abschätzung in Antracht der durch das genannte Teilgutachten vorgenommenen umfangreichen Problemdefinition und Diskussion des Pro und Contra einer Verlagerung der einzelnen Aufgaben grundsätzlich kein Raum mehr.

a) Änderung der Aufgabenanlagerung zwischen Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung

Das genannte aufgabenbezogene Teilgutachten formuliert verschiedene Überlegungen zur Verlagerung von Aufgaben zwischen Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung. Soweit die bisherige Anlagerung der betreffenden Aufgaben durch Rechtssatz vorgenommen worden ist, würde es im Rahmen der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform einer Änderung dieser Normen bedürfen.

Eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung ist nicht sinnvoll, soweit sich ein entsprechender Regelungsentwurf – unabhängig davon, ob der Gesetzgeber den Überlegungen des genannten Teilgutachtens folgt oder nicht – mit diesen Überlegungen auseinandersetzt.

Retrospektiv die Veränderung von Zuständigkeiten innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung zu evaluieren, erscheint wenig zielführend. Eine solche Evaluierung würde erst dann belastbare Ergebnisse zeitigen können, wenn ein gewisser Zeitraum seit der Umgliederung vergangen ist. In diesem Zeitraum dürften aller Erfahrung nach bei der aufnehmenden Stelle die notwendigen Kapazitäten aufgebaut sein, so dass eine nochmalige Änderung als Konsequenz einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung äußerst unwahrscheinlich wäre.

b) Verlagerung von der Landes- auf die kommunale Ebene und vice versa

Aufgabenverlagerungen zwischen der kommunalen und der Landesebene bedürfen entsprechender rechtlicher Regelungen. In Anbetracht des möglichen Eingriffs in durch Art. 28 GG, Art. 49 Verf RLP geschützte Rechtspositionen (dazu das „Teilgutachten zum rechtlichen Rahmen und zur rechtlichen Bewertung der vorgeschlagenen Aufgabenstruktur“) bedürfen derartige Regelungen

einer sorgfältigen Begründung. Soweit die Verlagerungen sich in den durch das „Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung“ gezeichneten Bahnen bewegen, sind sie ausweislich der durchgeführten verfassungsrechtlichen Prüfung unbedenklich. Ein über diese beiden Teilgutachten hinausgehender wesentlicher Erkenntnisgewinn durch eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung ist nicht erkennbar.

Aus den oben III.1.a. genannten Gründen wäre auch eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung wenig sinnvoll.

c) Aufgabenverlagerungen innerhalb der kommunalen Ebene

Für die ebenfalls verfassungsrechtlich relevanten Aufgabenverlagerungen zwischen kommunalen Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen gilt das vorstehend zu III.1.b. Ausgeführte entsprechend.

d) Strukturänderungen in der Landesverwaltung

Das „Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung“ zeigt verschiedene Optionen für aufgabenbezogene Strukturänderungen der unmittelbaren Landesverwaltung auf. Dies betrifft insbesondere das „konzentrierte Direktionsmodell“ mit nur einer Bündelungsbehörde der Mittelinstanz sowie etwa die Schaffung einer „Integrierten Umwelt- und Genehmigungsdirektion“. In Anbetracht dessen, dass die bisherige Behördenstruktur gesetzlich verankert ist (vgl. nur §§ 6 ff. VwORG), bedürfte es für Änderungen gesetzlicher Regelungen.

Diesbezüglich weist das genannte Teilgutachten selbst explizit darauf hin, dass die entwickelten strukturellen Optionen vertiefender Analysen bedürften, sollten sie weiterverfolgt werden. Diesbezüglich wären daher begleitende Gesetzesfolgenabschätzungen anzuraten.

Für die Frage, ob die Durchführung retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzungen von strukturellen Reformen der Landesverwaltung sinnvoll wäre, ist darauf

hinzuweisen, dass es sich nach den aus der Durchführung derartiger ex post-Gesetzesevaluationen gewonnenen Erfahrungen²⁰ methodisch im Kern um eine Organisationsuntersuchung und Geschäftsprozessanalyse handeln würde. Eine derartige Untersuchung kann dazu beitragen, im Zuge der Restrukturierung entstandene Schnittstellen- und Kommunikationsprobleme zu identifizieren und zu beseitigen. Dies betrifft insbesondere den neu eingerichteten Workflow der Aufgabenerledigung. Jedenfalls dann, wenn Strukturänderungen in der unmittelbaren Landesverwaltung einen hohen Komplexitätsgrad aufweisen, wie es bei stärkeren Bündelungen der Fall wäre, könnte eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung im dargestellten Sinne in Erwägung gezogen werden.

e) Institutionalisierte kommunale Kooperationen

Als funktional determinierte Kooperationskonzepte werden in den wissenschaftlichen Untersuchungen zur zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz ein Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit, höhere Kommunalverbände sowie Stadt-Umland-Lösungen wie das Regionsmodell oder „Kultur-, Schul- und ÖPNV-Räume“ diskutiert. Diese Konzepte bedürften mit Ausnahme der Interkommunalen Zusammenarbeit sämtlich einer gesetzlichen Grundlage. Für die Interkommunale Zusammenarbeit ist mit dem Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) bereits eine gesetzliche Regelung vorhanden, die auch die Anordnung von Pflichtverbänden ohne Erlass zusätzlicher Vorschriften abdeckt (vgl. § 4 Abs. 3 KomZG). Allerdings wird es nahe liegen, jedenfalls den als Option entfalteten systematischen Ansatz der Förderung Interkommunaler Zusammenarbeit mit den Elementen Aufgabencluster, abrufbare Organisationsmodelle, Gewährung von Anreizen bei kriterienentsprechenden freiwilligen Kooperationen und Pflichtlösungen als ultima ratio in eine gesetzliche Vorzeichnung zu gießen.

²⁰ Vgl. nur die vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung durchgeführte Evaluation der Einrichtung des Bundespolizeipräsidiums, <http://www.foev-speyer.de/de/beratung/ingfa/projekte/bundespolizeipraesidium.php>.

Interkommunale Zusammenarbeit

In den wissenschaftlichen Untersuchungen ist darauf hingewiesen worden, dass ein systematischer Rückgriff auf Interkommunale Zusammenarbeit zur Erzielung funktionaler Optimierungen ein Novum darstellen würde, das von verschiedenen politischen Weichenstellungen abhängt. Eventuelle Friktionen eines solchen Modells sind in den wissenschaftlichen Untersuchungen bezeichnet worden. Sollte der Weg dieses systematischen Ansatzes eingeschlagen werden, so wäre eine Gesetzesfolgenabschätzung noch vor Erstellung eines ersten Regelungsentwurfs, mithin gleichsam auf der Grenze zwischen prospektiver und begleitender Gesetzesfolgenabschätzung, dringend zu empfehlen.

In Anbetracht fehlender Erfahrungen mit einem derartigen Ansatz sollte zusätzlich eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung in Erwägung gezogen werden. Da die Ergebnisse einer ex post-Evaluation nach flächendeckender Ausrollung eines landesweiten Kooperationskonzepts nicht die Konsequenz einer Rückholung dieses Ansatzes werden zeitigen können, könnte über ein stufenweises Evaluationskonzept nachgedacht werden, das laufende Nachsteuerungen ermöglicht.

Höherer Kommunalverband

Aus Sicht der durchgeführten wissenschaftlichen Untersuchungen stellt die Einrichtung eines landesweiten höheren Kommunalverbands keine Option dar, die aus einer aufgabenbezogenen Perspektive verfolgt werden sollte. Sofern dies in den politischen Entscheidungsprozessen gleichwohl in Erwägung gezogen werden sollte, schiene es schon mit Blick auf die Zusammenstellung eines Aufgabenportfolios sinnvoll, eine ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen, die auch die Folgen für die kommunale Aufgabenstruktur und die kommunale Selbstverwaltung insgesamt reflektieren sollte.

Demgegenüber erscheint der Erkenntnisgewinn durch eine später durchgeführte zusätzliche retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung gering.

Regionsmodell sowie „Kultur-, Schul- und ÖPNV-Räume“

Zur Verbesserung der Stadt-Umland-Zusammenarbeit sind in den wissenschaftlichen Untersuchungen insbesondere das sog. Regionsmodell sowie die

Einrichtung multifunktionaler „Kultur-, Schul- und ÖPNV-Räume“ als Pflichtverbände diskutiert worden. Beide Modelle würden beträchtliche Veränderungen der kommunalen Strukturen mit sich bringen. Um erzielbare Vorteile realisieren und eventuelle Verwerfungen minimieren zu können, bedürfte es in beiden Modellen der Entwicklung eines auf die rheinland-pfälzischen Besonderheiten zugeschnittenen Designs im Rahmen einer ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung. Jedenfalls für die Einrichtung von „Kultur-, Schul- und ÖPNV-Räumen“ als Sonderformen pflichtiger Interkommunaler Zusammenarbeit, die ggf. mit dem systematischen Ansatz für Interkommunale Zusammenarbeit verbunden werden könnte, sollte über eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung eine Nachsteuerung eröffnet werden.

2. Änderungen des territorialen Zuschnitts kommunaler Gebietskörperschaften betreffende Maßnahmen

Auf der zweiten Stufe würde die Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz in territorialer Hinsicht primär die Zuschnitte der Landkreise und Ortsgemeinden sowie den Fortbestand der Kreisfreiheit der kleineren kreisfreien Städte betreffen. Dabei dürften entsprechend dem Vorgehen auf der ersten Stufe der Reform zwei Schritte zu unterscheiden sein: Erstens die Niederlegung des Reformleitbildes sowie der für die jeweiligen Gebietsänderungsmaßnahmen zugrunde zu legenden Leitkriterien und zweitens die einzelnen Gebietsänderungsmaßnahmen.

Während die einzelnen Gebietsänderungsmaßnahmen jeweils der Gesetzesform bedürfen und auch für die Änderung des Gebiets von Ortsgemeinden mit weniger als 300 Einwohnern gemäß § 11 Abs. 3 GemO RLP eine Rechtsvorschrift erforderlich ist, ist die Niederlegung von Leitbild und Leitkriterien in einem Vorschalt- oder Grundsatzgesetz rechtlich nicht erforderlich. Allerdings stünde zu erwarten, dass wie auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform auch auf der zweiten Stufe ein solches „Grundsatzgesetz“ erlassen würde.

Das Teilgutachten „Gebietsreform in Rheinland Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden“ hat

sich sehr eingehend mit einem Reformleitbild und Leitkriterien für Gebietsänderungsszenarien auseinandergesetzt und dadurch eine Problemdefinition vorgenommen, so dass sich für die Stufe eines „Grundsatzgesetzes“ keine Notwendigkeit zur Durchführung einer prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung ergibt. Allerdings gilt dies nur in dem durch das genannte Teilgutachten gezogenen Rahmen. Würden im politischen Diskussionsprozess hingegen die Leitkriterien geändert oder ergänzt, beispielsweise eine Reformnotwendigkeit mit einer bereits aktuell fehlenden Leistungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften begründet oder Mindestgrößen für die unterschiedlichen kommunalen Gebietskörperschaften festgelegt oder eine Homogenisierung der Größenverhältnisse zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen als Zielgröße festgelegt, so bedürfte es einer entsprechenden Unterfütterung durch eine ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung. Weitergehend bedürfte es für Gebietsreformen auf Ortsgemeindeebene in jedem Fall einer ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung, um die Leitkriterien in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Dichte auszudifferenzieren.

Die Stufe der normativen Ausformulierung des Reformleitbildes sowie der für die jeweiligen Gebietsänderungsmaßnahmen zugrunde zu legenden Leitkriterien ist dadurch gekennzeichnet, dass sie selbst keine unmittelbaren Wirkungen erzeugt, sondern der durch sie inhaltlich strukturierte Prozess von Gebietsänderungen zur Umsetzung weiterer Rechtsetzungsakte bedarf. Dabei wird ein „Grundsatzgesetz“ zwar ein Grundmuster territorialer Änderungsbedarfe formulieren, gleichzeitig aber schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit unter verschiedenen Blickwinkeln Ausnahmen zulassen, um den Besonderheiten der Situation vor Ort Rechnung tragen zu können. Die vom Gesetzgeber zu treffenden Fusionsentscheidungen erfordern eine Abwägung einer beträchtlichen Zahl von Gesichtspunkten im Einzelfall. Dies macht es nahezu unmöglich, einem „Grundsatzgesetz“ aussagekräftig evaluierbare Wirkungen zuzuordnen. Eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung erscheint daher für diese Stufe wenig sinnvoll.

Auf der Stufe der durch die Leitkriterien geleiteten konkreten Gebietsänderungsmaßnahmen hat der Gesetzgeber jede einzelne Gebietsänderungsmaß-

nahme eingehend zu begründen. Die zur Strukturierung dieser Begründung erforderlichen zentralen Abwägungselemente sind in dem Teilgutachten „Gebietsreform in Rheinland Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden“ identifiziert worden. In Anbetracht der vom Gesetzgeber ohnehin in jedem Einzelfall vorzunehmenden Ermittlung der abwägungsrelevanten Daten unter Einbeziehung in Betracht kommender Alternativen und der Abwägung aller für und gegen die Gebietsänderungsmaßnahme zu berücksichtigenden Gesichtspunkte, sind die für ex ante-Gesetzesfolgenabschätzungen maßgeblichen Schritte auf dieser Stufe der Reform im Wesentlichen bereits verfassungsrechtlich geboten.

Für die Beurteilung, inwieweit retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen von verwirklichten Gebietsänderungsmaßnahmen zielführend sind, ist zunächst zu beachten, dass eine Rückabwicklung einer vollzogenen Gebietsänderung zwar möglich, jedoch mit beträchtlichen Anforderungen verbunden ist. Eine Gebietsänderungsmaßnahme sollte mithin nicht von vornherein gleichsam unter Revisionsvorbehalt gedacht werden. Daher wäre die Durchführung von retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen unter der Fragestellung, ob die verwirklichte Gebietsänderungsmaßnahme sich auch unter Auswertung der aus dem Vollzug der Maßnahme gewonnenen Erkenntnisse als zu präferierende Variante erweist, wenig sinnvoll. Gemessen werden könnten hingegen Indikatoren, die positive Effekte oder drohende Fehlsteuerungen bei der Umsetzung der Gebietsänderungsmaßnahmen abzubilden vermögen. Dies würde zunächst voraussetzen, dass diese Indikatoren schon bei der Formulierung von Leitbild und Leitkriterien hinterlegt werden. Darüber hinaus ist der mit einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung verbundene Aufwand nur dann sinnvoll²¹, wenn seitens des Gesetzgebers Nachsteuerungsmöglichkeiten – seien sie anreizorientiert, seien sie intervenierend – vorgesehen werden.

²¹ Zur Prüfung der Effizienz von Gesetzesevaluationen vgl. *Jan Ziekow / Alfred G. Debus / Axel Piesker*, Die Planung und Durchführung von Gesetzesevaluationen, 2013, S. 48.

3. Änderungen der inneren Kommunalverfassung

In den wissenschaftlichen Untersuchungen ist zur Erhöhung der Bereitschaft zu einem ehrenamtlichen Engagement auf Ortsgemeindeebene erwogen worden, die Ortsgemeinderäte, ggf. über die Einrichtung beschließender Ausschüsse, in die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben einzubeziehen. Eine solche Maßnahme bedürfte einer Änderung der derzeitigen Rechtslage.

Da sie das vorhandene Gefüge staatlicher und kommunaler Zuständigkeiten tiefgreifend verändern würde, sollten die in Betracht kommenden staatlichen Aufgaben, die Rahmenbedingungen und Erfolgskriterien einer solchen Maßnahme sorgfältig im Rahmen einer ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung eruiert werden.

In Anbetracht dessen, dass diese Einbeziehung der Ortsgemeinderäte die Schnittstellen in den Prozessen der Erfüllung staatlicher Aufgaben vermehren würde und dass die Änderung bei Nichtbewährung vergleichsweise unproblematisch wieder zurückgenommen werden könnte, erschiene es erwägenswert, auch eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen.

IV. Zusammenfassung

Aus der großen Zahl von Maßnahmen, die im Rahmen eines so komplexen Vorhabens wie einer umfassenden Kommunal- und Verwaltungsreform zur Verfolgung von Reformzielen in Betracht gezogen werden können, sind für die Frage der Sinnhaftigkeit von Gesetzesfolgenabschätzungen nur solche relevant, deren Verwirklichung gerade im Wege von rechtlichen Regelungen erfolgen würde. Das vorliegende Gutachten hat für folgende Regelungen bzw. Regelungskomplexe ergeben, dass die Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung sinnvoll sein könnte:

- Die in den wissenschaftlichen Untersuchungen aufgezeigten Optionen für aufgabenbezogene Strukturänderungen der unmittelbaren Landesverwaltung bedürfen vertiefender Analysen in Gestalt begleitender Gesetzesfolgenabschätzungen. Soweit Strukturänderungen in der unmittelbaren Landesverwaltung einen hohen Komplexitätsgrad aufweisen sollten, wie es bei stärkeren Bündelungen der Fall wäre, könnte darüber hinaus eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung in Erwägung gezogen werden, um im Zuge der Re-Strukturierung entstandene Schnittstellen- und Kommunikationsprobleme zu identifizieren und zu beseitigen.
- Bei Verfolgung eines systematischen Rückgriffs auf Interkommunale Zusammenarbeit zur Erzielung funktionaler Optimierungen wäre eine Gesetzesfolgenabschätzung noch vor Erstellung eines ersten Regelungsentwurfs dringend zu empfehlen. In Anbetracht fehlender Erfahrungen mit einem derartigen Ansatz sollte zusätzlich eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung als stufenweises Evaluationskonzept, das laufende Nachsteuerungen ermöglicht, in Erwägung gezogen werden.
- Sofern die Errichtung eines landesweiten höheren Kommunalverbands verfolgt werden sollte, schiene es schon mit Blick auf die Zusammenstellung eines Aufgabenportfolios sinnvoll, eine ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen, die auch die Folgen für die kommunale Aufgabenstruktur und die kommunale Selbstverwaltung insgesamt reflektiert.

- Um erzielbare Vorteile realisieren und eventuelle Verwerfungen von Optionen zur Verbesserung der Stadt-Umland-Zusammenarbeit wie dem sog. Regionsmodell oder multifunktionalen „Kultur-, Schul- und ÖPNV-Räumen“ minimieren zu können, bedürfte es der Entwicklung eines auf die rheinland-pfälzischen Besonderheiten zugeschnittenen Designs im Rahmen einer ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung. Darüber hinaus sollte für die Einrichtung von „Kultur-, Schul- und ÖPNV-Räumen“ über eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung eine Nachsteuerung eröffnet werden.
- Für den Fall, dass im politischen Diskussionsprozess die Leitkriterien für Gebietsänderungsszenarien (Stufe eines „Grundsatzgesetzes“) geändert oder ergänzt würden, bedürfte es einer entsprechenden Unterfütterung durch eine ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung. Weitergehend bedürfte es für Gebietsreformen auf Ortsgemeindeebene in jedem Fall einer ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung, um die Leitkriterien in einer einen systematischen Reformansatz ermöglichenden Dichte auszudifferenzieren. Dies gilt auch dann, wenn für Gebietsänderungen auf Ortsgemeindeebene ein ausschließlich auf Freiwilligkeit beruhender Ansatz verfolgt werden sollte.
- Auf der Stufe der konkreten Gebietsänderungsmaßnahmen sind die für ex ante-Gesetzesfolgenabschätzungen maßgeblichen Schritte im Wesentlichen bereits verfassungsrechtlich geboten. In retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen könnten Indikatoren gemessen werden, die positive Effekte oder drohende Fehlsteuerungen bei der Umsetzung der Gebietsänderungsmaßnahmen abzubilden vermögen. Dies bedürfte einer Hinterlegung dieser Indikatoren schon bei der Formulierung von Leitbild und Leitkriterien sowie der gesetzlichen Statuierung von Nachsteuerungsmöglichkeiten.
- Die zur Erhöhung der Bereitschaft zu einem ehrenamtlichen Engagement auf Ortsgemeindeebene erwogene Einbeziehung der Ortsgemeinderäte, ggf. über die Einrichtung beschließender Ausschüsse, in die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben sollte hinsichtlich der in Betracht

kommenden staatlichen Aufgaben, der Rahmenbedingungen sowie Erfolgskriterien einer solchen Maßnahme sorgfältig im Rahmen einer ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung eruiert werden. Sinnvoll erschiene auch eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung.