

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

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 der Bürgerinnen und Bürger

Im Bereich direktdemokratischer Teilnahmeverfahren erweist sich die Situation in Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Anwendungshäufigkeit und der verfahrensrechtlichen Hürden im Länder-

vergleich 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 Sonderbehörden 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 Entkoppelungseffekte 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 Zustimmungsquoten 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, obwohl 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.