

Abteilung 3
Az.: 17 210:331
4

Mainz, 14. April 2015

Wissenschaftliche Untersuchungen
zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform

Anlässe und Ziele der Kommunal- und Verwaltungsreform

Mit der Kommunal- und Verwaltungsreform sollen strukturelle Optimierungen herbeigeführt werden, die es der unmittelbaren Landesverwaltung und den kommunalen Gebietskörperschaften auch zukünftig ermöglichen, ihre Aufgaben fachlich fundiert, wirtschaftlich und zu vertretbaren Kosten sowie bürger-, sach- und ortsnahe zu erledigen.

Anlässe für die Kommunal- und Verwaltungsreform sind insbesondere die demografischen Veränderungen mit zurückgehenden Einwohnerzahlen, einer veränderten Altersstruktur, die Situation der öffentlichen Finanzen unter Berücksichtigung der besonderen Situation der rheinland-pfälzischen Kommunen sowie Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung.

Die Kommunal- und Verwaltungsreform soll die bereits realisierten, teilweise unterschiedlich bewerteten Maßnahmen des Landes zur Verwaltungsreform fortentwickeln. Zu den bisherigen Reformmaßnahmen gehören vor allem

- die Neuorganisation der Mittelinstanzen der Landesverwaltung mit der Einrichtung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und der Struktur- und Genehmigungsdirektionen im Jahr 2000,
- die Reformen im Bereich der Vermessungs- und Katasterverwaltung,
- die Reformen im Bereich der Versorgungsverwaltung,
- die Agrarverwaltungsreform,
- die Forstverwaltungsreform,
- die Reformen im Bereich der Finanzverwaltung und
- die erfolgten Veränderungen bei der ehemaligen Landesstraßenverwaltung und der ehemaligen Landesbauverwaltung.

Erste Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform

Im Hinblick auf die erste Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform gab es unterschiedliche Auffassungen zwischen Landesregierung und Opposition.

Auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform sollen die Strukturen der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden optimiert werden. Die Gebietsänderungen richten sich nach den Vorgaben des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272).

Teilweise sind die Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bereits umgesetzt worden. Die noch anstehenden Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sollen nach den Vorstellungen der Landesregierung bis zum Jahr 2019 herbeigeführt werden.

Auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform ist regierungsseitig auch eine erste Aufgabenkritik durchgeführt worden. Zuständigkeitsänderungen, die sich daraus ergeben haben, regelt das Zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280).

Zweite Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform

Die Ergebnisse der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform bewerten Landesregierung und Opposition unterschiedlich.

Auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform soll die Reform der Strukturen der unmittelbaren Landesverwaltung und im kommunalen Bereich fortgesetzt werden. Dabei gilt es in der unmittelbaren Landesverwaltung alle Ebenen sowie im kommunalen Bereich insbesondere auch die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte einzubeziehen.

Die gutachterlichen Untersuchungen sind an den folgenden Leitsätzen auszurichten:

1. Die Kommunal- und Verwaltungsreform soll im Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Funktionsträgern des Landes und der Kommunen weiterentwickelt werden. Dies trägt wesentlich zur Akzeptanzsteigerung und zur Vermeidung von Konflikten bei. Die Bürgerbeteiligung gilt es so zu organisieren, dass sie dem Prinzip der repräsentativen Demokratie gerecht wird.

2. Die Landesverwaltung und die Kommunen müssen ihre Aufgaben in erster Linie für die Bürgerinnen und Bürger erfüllen. Ein nachvollziehbares Verwaltungshandeln erhöht dessen Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern. Klare Aufgabenzuständigkeiten, die Einhaltung des Grundsatzes der Einräumigkeit der Verwaltung und des Prinzips der "einen Tür" der Verwaltungen führen zu einer besseren Servicequalität. Ein guter Service der Landesverwaltung und der Kommunen ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern eine schnelle, qualitativ hochwertige und kostengünstige Abwicklung der Verwaltungsangelegenheiten. Dabei müssen die Bürgerinnen und Bürgern die Verwaltung persönlich aufsuchen können. Ebenso sind andere Serviceangebote, wie etwa die Möglichkeiten zur Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten über das Internet und über einen mobilen Bürgerservice, vor allem für ältere und in der Mobilität eingeschränkte Bürgerinnen und Bürger, bedarfsgerecht auszubauen.
3. Die Strukturen der Landesverwaltung und im kommunalen Bereich sind im Hinblick auf den demografischen Wandel demografiefest auszugestalten. Die Landesverwaltung und die Kommunen müssen dauerhaft in der Lage sein, neue Aufgaben und Änderungen der Aufgabenstellung, die sich aufgrund der demografischen Entwicklungen ergeben, sachgerecht wahrzunehmen.
4. Die Kommunal- und Verwaltungsreform muss sich auf das gesamte Land erstrecken und regionale Unterschiede und Besonderheiten berücksichtigen.
5. Die Maßnahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform müssen sich an dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu erreichen, orientieren. Dabei geht es nicht um eine komplette Gleichstellung ländlicher und städtischer Bereiche. Die ländlichen und städtischen Bereiche benötigen aber eine hinreichende Wertschöpfung sowie eine intelligent geordnete, soziale, wirtschaftliche und gemeindliche Infrastruktur. Eine moderne Infrastruktur umfasst nicht nur die Verkehrswege, sondern vor allem auch ein schnelles und leistungsfähiges Datennetz. Dies ist eine Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Standortwettbewerb, für private Investitionen und damit auch für wohnortnahe Arbeitsplätze. Daneben bildet ein leistungsfähiges Datennetz die Basis für die Etablierung digitaler Verwaltungsstrukturen.
6. Im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform bedarf es einer Aufgabenkritik, die sich an den Zielen einer fachlich fundierten, wirtschaftlichen sowie bürger-, sach- und ortsnahe Aufgabenwahrnehmung und weiteren Zielen, beispielsweise

einem Abbau von Doppelzuständigkeiten, orientieren muss. In die Aufgabenkritik sind die Aufgaben aller Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung, das heißt der Ebene der Ministerien, der Landesoberbehörden einschließlich Sonderbehörden sowie der unteren Landesbehörden einschließlich Sonderbehörden, und im kommunalen Bereich einzubeziehen.

7. Auf der Basis der Ergebnisse der Aufgabenkritik sind die Aufgaben funktional zuzuordnen. Dabei müssen der Ursprung und Kern der kommunalen Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.
8. Im Hinblick auf die funktionale Zuordnung der Aufgaben sind die Strukturen der Kreisebene (Landkreise und kreisfreie Städte) zu optimieren. Die Optimierung der Strukturen der Kreisebene zielt auch auf eine Verringerung der Unterschiede bei der Größe und Leistungsfähigkeit von Kommunen der Kreisebene und auf eine Verbesserung von Stadt-Umland-Beziehungen ab.
9. Die Gebiete der Landkreise sind so zu strukturieren, dass dauerhaft keine landkreisübergreifenden Verbandsgemeinden bestehen.
10. Den Kommunen muss nach den Reformmaßnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung stehen, die sie auch in die Lage versetzt, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben soweit als möglich ohne Inanspruchnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung wahrzunehmen.
11. Die Maßnahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform sollen sich soweit als möglich am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das eine Kongruenz der Entscheidungsträger und Nutznießer lokaler öffentlicher Dienstleistungen sowie deren Kostenträger anstrebt, orientieren.
12. Die Kommunal- und Verwaltungsreform muss den Belangen der Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten gerecht werden.
13. Bei der Kommunal- und Verwaltungsreform sind auch die Erkenntnisse und Erfahrungen aus anderen Bundesländern zu berücksichtigen.

Anmerkung:

Bei den Untersuchungen sind die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zu den Gebietsänderungsgesetzen zu berücksichtigen.

Mit den Untersuchungen sollen insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

Themenbereich 1:

Demografische Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung

1. Wie sollte im Hinblick auf die demografische Entwicklung eine bürger- und sachnahe Erledigung öffentlicher Aufgaben definiert werden?
2. Welche öffentlichen Aufgaben sollten im Hinblick auf die demografische Entwicklung anderen Aufgabenträgern zugeordnet werden?
3. Wie sollte die Erledigung öffentlicher Aufgaben im Hinblick auf die demografische Entwicklung darüber hinaus optimiert werden (etwa Erweiterung der Bürgerserviceangebote der Kommunen)?
4. Wie sollte im Hinblick auf die demografischen Entwicklungen die öffentliche Infrastruktur, differenziert nach ländlichen Räumen und städtischen Räumen, angepasst werden?
5. Welche Einrichtungen und Dienstleistungen sollten in Grundzentren angeboten werden?
6. Welche Einrichtungen und Dienstleistungen sollten in Mittelzentren angeboten werden?
7. Welche Einrichtungen und Dienstleistungen sollten in Oberzentren angeboten werden?
8. Bei welchen Aufgaben und Einrichtungen sollten Kooperationen im Hinblick auf die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung intensiviert werden?
9. Welche Kriterien der Raumordnung und Landesplanung sollten bei Gebietsänderungen auf der Kreisebene in die Abwägungsprozesse einbezogen und wie sollten diese Kriterien in den Abwägungsprozessen gewichtet werden?
10. Wie wirken sich die Wanderungsbewegungen auf die vorangegangenen Fragestellungen aus?

Themenbereich 2:

Organisation und Gesetzesfolgenabschätzung für die kommunalen Ebenen und die Landesverwaltung

1. Organisation

- 1.1 Welche Aufgaben sollten oberste Landesbehörden grundsätzlich wahrnehmen?
- 1.2 Welche Aufgaben sollten obere Landesbehörden im Wesentlichen wahrnehmen?
- 1.3 Welche Sonderbehörden können zusammengefasst und welche Sonderbehörden können in Behörden der allgemeinen Landesverwaltung integriert werden?
- 1.4 Welche Aufgaben sollten Landesbetriebe wahrnehmen?
- 1.5 Welche Aufgaben sollten dem kommunalen Bereich obliegen?
- 1.6 Welche Aufgaben und Einrichtungen sollten Landkreise (Kreisverwaltungen) haben?
- 1.7 Welche Aufgaben und Einrichtungen sollten kreisfreie Städte haben?
- 1.8 Welche Aufgaben und Einrichtungen sollten große kreisangehörige Städte haben?
- 1.9 Welche Aufgaben und Einrichtungen sollten verbandsfreie Gemeinden haben?
- 1.10 Welche Aufgaben und Einrichtungen sollten Verbandsgemeinden (Verbandsgemeindeverwaltungen) haben?
- 1.11 Welche Kriterien sollten zur Optimierung von Gebietsstrukturen auf der Kreisebene herangezogen werden?
- 1.12 Welche Vorteile und Nachteile haben kommunale Kooperationen im Vergleich zu kommunalen Neugliederungen?
- 1.13 Wie werden Stadtregionsmodelle/Stadtkreismodelle für Rheinland-Pfalz bewertet?
- 1.14 Wie werden die Überlappungsbereiche bei den Einwohnergrößen verschiedener Gebietskörperschaftsgruppen beurteilt?

2. Landesorganisationsgesetz

Auf der Basis der Ergebnisse grundlegender Untersuchungen sollen konzeptionelle Vorschläge für den Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes, beispielsweise zu den Themenfeldern

- der grundsätzlichen Struktur der unmittelbaren Landesverwaltung mit obersten, oberen und unteren Landesbehörden und Einrichtungen des Landes (etwa Institute, Archive und Kompetenzzentren) sowie der mittelbaren Landesverwal-

tung mit ihren Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts,

- der Mindeststandards für die Aufbauorganisation (etwa für Leitungsspannen),
- zentraler sachlicher und örtlicher Zuständigkeitsregelungen unmittelbarer Landesbehörden,
- der Mindeststandards für Landesbetriebe (entsprechend der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung für die kommunalen Eigenbetriebe),
- einheitlicher Vorgaben für die Fach- und Dienstaufsicht,
- des landeseinheitlichen Aktenplans und
- der Vorgaben für eine Aufgabenkritik, eine Deregulierung und Verwaltungsmodernisierung (etwa die elektronische Verwaltung) in Anlehnung an das Verwaltungsorganisationsreformgesetz) entwickelt werden.

3. Gesetzesfolgenabschätzung

Zu welchen Regelungen und Regelungskomplexen sollte eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung und eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt werden?

Themenbereich 3:

Funktionalität der künftigen Aufgabenstruktur

1. Auf welche Aufgaben oder Teilaufgaben kann verzichtet werden?
2. Welche Aufgaben oder Teilaufgaben können von den obersten Landesbehörden auf tiefere Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung und in den kommunalen Bereich verlagert werden?
3. Welche Aufgaben oder Teilaufgaben können von der mittleren Ebene der unmittelbaren Landesverwaltung und von Landesbetrieben in den kommunalen Bereich, das heißt auf die Kreisebene (Landkreise und kreisfreie Städte) und auf kreisangehörige Kommunen (große kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Städte und Verbandsgemeinden) verlagert werden?
4. Welche Aufgaben oder Teilaufgaben können von Landkreisen auf kreisangehörige Kommunen verlagert werden?

5. Welche Aufgaben oder Teilaufgaben mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften können bei einer kommunalen Gebietskörperschaft zusammengeführt werden (überörtliche Zuständigkeit beziehungsweise regionalisierte Zuständigkeit der Verwaltung einer kommunalen Gebietskörperschaft, beispielsweise überörtliche Zuständigkeit der Stadtverwaltung einer kreisfreien Stadt für das Gebiet eines angrenzenden Landkreises oder mehrerer angrenzender Landkreise, überörtliche Zuständigkeit einer Kreisverwaltung für das Gebiet einer angrenzenden kreisfreien Stadt und überörtliche Zuständigkeit der Verwaltung einer verbandsfreien Gemeinde, einer großen kreisangehörigen Stadt oder kreisfreien Stadt für das Gebiet einer angrenzenden Verbandsgemeinde; insbesondere auch relevant für kommunale Gebietskörperschaften, die ihre Verwaltungssitze in derselben Stadt haben)?
6. Welche Aufgaben oder Teilaufgaben können von Ortsgemeinden auf Verbandsgemeinden und auf Landkreise verlagert werden?
7. Welche Aufgaben oder Teilaufgaben können von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden auf Landkreise und auf die unmittelbare Landesverwaltung verlagert werden?
8. Welche Aufgaben oder Teilaufgaben von Landkreisen und kreisfreien Städten können auf die unmittelbare Landesverwaltung verlagert werden?
9. Welche Geschäftsprozesse für Aufgaben oder Teilaufgaben der unmittelbaren Landesverwaltung und der kommunalen Gebietskörperschaften können optimiert werden, insbesondere auch durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken?

Themenbereich 4:

Finanzen

1. Welche Auswirkungen ergeben sich im Hinblick auf die finanzielle Grundausstattung der Kommunen durch eine Neuverteilung der Aufgaben?
2. Welche finanziellen Auswirkungen können sich durch Aufgabenverlagerungen zwischen der unmittelbaren Landesverwaltung und dem kommunalen Bereich sowie innerhalb des kommunalen Bereichs ergeben?

3. Welche finanziellen Optimierungspotenziale können in den derzeitigen kommunalen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen, differenziert nach Gebietskörperschaftstypen, realisiert werden?
4. Welche finanziellen Auswirkungen können sich durch Neugliederungen auf der Kreisebene ergeben?
5. Welche finanziellen Auswirkungen können sich durch Kooperationen ergeben?

Anmerkung:

Bei den Untersuchungen sind die Ergebnisse des Abschlussberichts der Enquete-Kommission 16/1 "Kommunale Finanzen" und die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zum kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen.

Themenbereich 5:

Kommunalrechtliche Fragen und Folgerungen

1. Welche kommunalverfassungsrechtlichen Konsequenzen ergeben sich durch eine Neuverteilung der Aufgaben?
2. Kooperationen
 - 2.1 Welche gesetzlichen Regelungen sind für die Ausgestaltung stärkerer Verflechtungen zwischen Städten und ihrem Umland im Hinblick auf eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und einen gemeinsamen Betrieb von Einrichtungen erforderlich?
 - 2.2 Wie können darüber hinaus die kommunalrechtlichen Regelungen zum Ausbau von Kooperationen auf denselben kommunalen Ebenen, zwischen verschiedenen kommunalen Ebenen und zwischen Land und kommunalem Bereich ausgestaltet werden?

3. Innere Kommunalverfassung

- 3.1 Wie können die Aufgaben zwischen Bürgermeisterin oder Bürgermeister und Rat sowie zwischen Landrätin oder Landrat und Kreistag neu abgegrenzt werden?
- 3.2 Welche zusätzlichen Möglichkeiten für Delegationen zur Entscheidung von Angelegenheiten von den Räten und Kreistagen auf Ausschüsse sollten geschaffen werden?

Themenbereich 6:

Bürgerbeteiligung

- 1. Mit welchen Zielen sollte eine Bürgerbeteiligung durchgeführt werden (etwa zur Informationsvermittlung an die Bürgerinnen und Bürger, zur Gewinnung neuer Erkenntnisse für die Konzeption und Durchführung von Reformmaßnahmen oder zur Legitimation von Reformmaßnahmen durch die Bürgerinnen und Bürger)?
- 2. Zu welchen Fragen oder Themen der nächsten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform sollten die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden?
- 3. In welcher Form oder in welchen Formen sollten die Bürgerinnen und Bürger zur nächsten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform beteiligt werden?
- 4. Wann sollten die Bürgerinnen und Bürger zur nächsten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform beteiligt werden?
- 5. Wie soll auf der nächsten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform eine neutrale Prozessbegleitung zur Durchführung der Bürgerbeteiligung gewährleistet werden?
- 6. Wie kann Konflikten aufgrund unterschiedlicher Ergebnisse einer Bürgerbeteiligung auf den verschiedenen kommunalen Ebenen begegnet werden?
- 7. Wie wird das Spannungsverhältnis zwischen der direkten Bürgerbeteiligung und der ehrenamtlichen Tätigkeit in kommunalen Vertretungen beurteilt?

Anmerkung:

Mit Herrn Professor Dr. Ziekow und Herrn Professor Dr. Junkernheinrich soll geklärt werden, ob eine Evaluation der bisherigen Maßnahmen der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform bereits jetzt, das heißt vor dem Abschluss der ersten Re-

formstufe und parallel zu den gutachterlichen Untersuchungen für die nächste Reformstufe, sinnvoll ist.