Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform

Ziel ist die **Bündelung von Kräften und Ressourcen.**

Es geht im Kern um die:

- Stärkung der Leistungsfähigkeit,
- der Verwaltungskraft und
- der Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen

Die bestehenden wirtschafts- und finanzstrukturellen Ungleichheiten und die damit verbundenen Anfälligkeiten gegenüber wirtschafts- und finanzstrukturellen Problemen sollen verringert werden.

Gründe für die Reform

1. Demografische Entwicklung

Wir werden weniger und älter.

Nach der mittleren Berechnungsvariante des Statistischen Landesamtes wird die Bevölkerung von Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2020 um 3,2 % und bis zum Jahr 2050 um 14,9 % schrumpfen. Diese Entwicklung wird sich regional sehr unterschiedlich auswirken.

Gravierender wird sich die prognostizierte Altersstruktur nach der mittleren Berechnungsvariante auswirken:

- Die Zahl der unter 20-jährigen wird bis 2020 um 17,2 % und bis 2050 sogar um 34,5 % zurückgehen.
- Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren wird bis 2020 moderat um 3,1 % aber bis 2050 um 26 % sinken.
- Die Zahl der Senorinnen und Senioren über 65 wird im Gegensatz zu den beiden anderen Altersgruppen bis 2020 um 11,1 % und bis 2050 um 38 % steigen.

Diese Entwicklung wirkt sich auf das Erbringen von Verwaltungsdienstleistungen aus. Zum einen brauchen weniger Menschen auch weniger Dienstleistungen, zum anderen benötigt eine älter werdende Gesellschaft andere Formen von Dienstleistungen. Auch die Bereitstellung von Daseinsvorsorge wird sich anpassen müssen. Diese Entwicklung wird zudem große Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben.

2. Die Verwaltung ist effizienter geworden.

Nicht nur die demografische Entwicklung macht eine Reform notwendig, sondern auch die Veränderung in den Verwaltungen in den vergangenen 30 Jahren.
Die Entwicklung im Bereich der EDV und der Telekommunikation war rasant. Dies führt dazu, dass Verwaltungsvorgänge in der Regel einfacher und schneller abgewickelt werden können. Das bedeutet vereinfacht gesagt, wir brauchen grundsätzlich weniger Personal für den gleichen Umfang von Verwaltungsdienstleistungen.

Im Jahr 1995 waren nach Zahlen des Statistischen Landesamtes noch knapp 140.500 Personen bei Land und Kommunen beschäftigt, im Jahr 2006 waren es nur noch rund 105.600.

Die technische Entwicklung wird sich fortsetzen. In Zukunft werden immer mehr Verwaltungsdienstleistungen auch elektronisch angeboten werden können. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und die Installation eines einheitlichen Ansprechpartners werden dem elektronischen Rechtsverkehr mit den Behörden einen großen Schub geben.

3. Die vorhandenen Ressourcen müssen sparsamer genutzt werden.

Die öffentlichen Finanzen sind in allen Bereichen angespannt. Die Abnahme der Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter wird nicht zu einer Entspannung der Haushalte führen.
Mit den vorhandenen Ressourcen muss sparsamer umgegangen werden. Dazu gehören nicht nur Haushaltsmittel, Energie und andere Rohstoffe, sondern auch der Mensch. Es wird aufgrund der demographischen Entwicklung sehr wichtig werden, gut ausgebildetes Personal effizient einzusetzen, schließlich werden weniger Menschen zur Verfügung stehen, die die Dienstleistungen erbringen.

4. Eine Angleichung der Größenverhältnisse führt zu mehr Chancengerechtigkeit

Die Struktur der rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften auf der Ebene der Verbandsgemeinden ist sehr unterschiedlich.

Die Größe der verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz geht von 5.087 Ew. bis zu 27.581 Ew, wobei die Fläche von 9 qkm bis zu 132 qkm reicht.
Auch bei den Verbandsgemeinden gibt es eine große Spreizung. Diese reicht bei den Einwohnerzahlen von 5.777 bis zu 38.740 Einwohnern. Bei der Fläche von 17 qkm bis 465 qkm und bei der Anzahl der Ortsgemeinden von 2 bis über 50.

Diese eklatanten Unterschiede führen natürlich aus sich heraus zu einer sehr unterschiedlichen Struktur, die sich mit den Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs nur sehr schwer erfassen lassen.

Größere Gebietskörperschaften können z.B. auch unterschiedliche Einwohner-, Gewerbe- oder Einrichtungsstrukturen innerhalb ihres Gebiets besser ausgleichen.

5. schwindende Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden

Die bereits heute in kleineren verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden zur Bewältigung der gegenwärtigen kommunalen Aufgaben begrenzte Verwaltungskraft wird sich dort in Zukunft nicht mehr aufrechterhalten lassen, sondern abnehmen und eine fachlich und wirtschaftlich optimale bürgernahe Aufgabenwahrnehmung vielfach in Frage stellen oder gar ausschließen.

Kriterien der Gebietsoptimierung (Anlage 1)

Grundsätze

1. Die Ortsgemeinden werden erhalten bleiben. Diese sind mit ihrer Allzuständigkeit die Wiege des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements der Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer. Hier besteht eine hohe Identifikation mit der Gemeinde.
2. Es sollen nach Möglichkeit keine Verbandsgemeinden zerteilt werden.
3. Die Landkreise werden nicht verändert. Mittel- und langfristig wird aber darüber nachzudenken sein, ob auch hier Anpassungen vorzunehmen sind.
4. Keine Eingemeindungen von Ortsgemeinden aus Verbandsgemeinden in kreisfreie Städte oder große kreisangehörige Städte (darüber hinaus auch keine Eingemeindungen von Ortsgemeinden aus Verbandsgemeinden in verbandsfreie Gemeinden)

Verfassungsrechtliche Vorgaben

Kommunale Gebietszusammenschlüsse müssen sich im Spannungsbogen der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft sowie der Bürgernähe der Kommunen bewegen.

Kommunale Gebietszusammenschlüsse müssen gemeinwohlverträglich sein.

Die Gemeinwohlverträglichkeit darf nicht allein aus der Sicht der einzelnen Kommunen beurteilt werden. Vielmehr sind auch höherrangige verfassungsrechtliche Staatsziele und Einrichtungsgarantien in die Beurteilung der Gemeinwohlverträglichkeit einzubeziehen.

Zu den Gemeinwohlgründen für kommunale Gebietszusammenschlüsse gehört insbesondere, dass die **Leistungsfähigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit und die Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden nicht nur weiterhin gewährleistet, sondern auch verbessert wird**.

Nur so lässt sich in Zukunft eine bestmögliche Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger auch in der Fläche sicherstellen und die Übertragung zusätzlicher Aufgaben, die sich bürger-, sach- und ortsnäher als derzeit wahrnehmen lassen, auf die verbandsfrei-

en Gemeinden und die Verbandsgemeinden ermöglichen. Erforderlich sind leistungsfähige verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden, die in der Lage sind, die aktuellen und die künftigen Aufgaben im Interesse der örtlichen Gemeinschaft optimal zu erfüllen.

Hauptkriterien:

Einwohnerzahl

Ein wichtiges Kriterium für eine Gebietsoptimierung ist die Einwohnerzahl. Dies ist ein objektives und anerkanntes Kriterium für die Beurteilung von Verwaltungskosten und Verwaltungseffizienz.

Wir sehen folgende Größenordnungen für erforderlich an:

verbandsfreie Gemeinden mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner,
Verbandsgemeinden mindestens 12.000 Einwohnerinnen und Einwohner,

um auch künftig über eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft für eine fachlich und wirtschaftlich optimale und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung zu verfügen.

In Bezug auf ihre Einwohnerzahlen haben größere Verbandsgemeinden signifikant niedrigere Personalausgaben sowie Verwaltungs- und Betriebsausgaben.

Anzahl der Ortsgemeinden und die Gebietsgröße

Auch die Anzahl der zu betreuenden Ortsgemeinden und die Gebietsgröße spielen in dem Zusammenhang eine Rolle, da die Verbandsgemeinden auch die Verwaltungsgeschäfte für die Ortsgemeinden übernehmen und diesen unterstützend zur Seite stehen. Mit der Anzahl der Ortsgemeinden steigt auch der Verwaltungsaufwand.

Für Verbandsgemeinden zwischen 10.000 und 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sollen daher auch die Flächen und die Zahlen ihrer Ortsgemeinden als weitere Kriterien angelegt werden.
Daher hält die Landesregierung Verbandsgemeinden mit 10.000 bis 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die überdurchschnittlich große Flächen und überdurchschnittlich viele Ortsgemeinden haben, ebenfalls für akzeptable Strukturen. Dabei sind Richtwerte die derzeitige durchschnittliche Fläche einer rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde von etwa 105 Quadratkilometern und die gegenwärtige durchschnittliche Anzahl der Ortsgemeinden einer rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde von 14 Kommunen.

Weitere Kriterien
In den Abwägungsprozessen zur Optimierung der Gebietsstrukturen der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden können auch zusätzliche Aspekte von Belang sein, beispielsweise

- landschaftliche und topografische Gegebenheiten,
- die geografische Lage von Kommunen unmittelbar an den Grenzen zu Nachbarbundesländern und Nachbarstaaten,
- historische und religiöse Bindungen und Beziehungen,
- die Wirtschafts- und Finanzkraft von Kommunen sowie
- die Zahlen von Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen ausländischer Streitkräfte.

Vorteile und Synergieeffekte durch größere Gebietskörperschaften
Da die Kostenstruktur in jeder einzelnen Gebietskörperschaft sehr unterschiedlich ist, lassen sich keine allgemeinen Aussagen über die Effizienzgewinne in Euro und Cent treffen.

Sicher ist aber, dass es zu erheblichen Einsparungen und Synergien kommen wird:

- Personalkosteneinsparungen sind mittel- und längerfristig in erheblichem Umfang möglich.
- Einsparung von Sachkosten.

- wirtschaftlicherer Bau und Betrieb öffentlicher Einrichtungen.
- Verwendung der Einsparungen für andere öffentliche Aufgaben

Weitere Vorteile für eine größere Einheit:

- Durch die Stärkung der Verwaltungskraft bestünde die Möglichkeit zur Übertragung zusätzlicher substanzieller Aufgaben, die sich bürger-, sach- und ortsnäher auf der örtlichen kommunalen Ebene erledigen lassen.
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen durch eine bessere Positionierung der Kommunen etwa auf den Gebieten der Wirtschaftsförderung und der Fremdenverkehrsförderung.
- Flächennutzungsplanung für größere Gebiete ermöglicht eine bedarfsgerechtere Planung, etwa hinsichtlich der Ausweisung von Bau- oder Gewerbegebieten.
- Verringerung bestehender wirtschafts- und finanzstruktureller Ungleichheiten.

Freiwillige Zusammenschlüsse der Verbandsgemeinden bis Mitte 2012

Die Landesregierung setzt vorrangig auf freiwillige Zusammenschlüsse von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Förderung:

- einmalige einwohnerbezogene Zuwendung: 150 EUR/Ew der kleineren Kommune. Degressiv bis Mitte 2012.
- günstige finanzielle Förderungen von Infrastrukturprojekten,
- fachliche Beratung und moderierende Begleitung von Prozessen für kommunale Gebietsänderungen durch das Ministerium des Innern und für Sport.

Hauptvorteil ist aber, dass die Kommunen und ihre Vertreterinnen und Vertreter, die Räte und die Bürgerinnen und Bürger ihre Zukunft selbst in die Hand nehmen und gestalten können. Es können individuelle Regelungen getroffen werden, die es bei einer landesweiten gesetzlichen Regelung so nicht geben kann.

Kooperation von Kommunalverwaltungen mit Sitz in derselben Stadt (Anlage 2)

In den Fällen, in denen mehrere Kommunalverwaltungen mit zumindest teilweise gleichen Aufgaben der örtlichen Ebene ihren Sitz in derselben Stadt haben, sollen deren Kommunalverwaltungen möglichst umfassend kooperieren.
Eine solche Kooperation kommt beispielsweise für folgende Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten in Betracht:

- Bürgerbüros
- Ordnungsrechtliche Aufgaben
- Verwaltungsvollstreckung
- Kommunale Bauhöfe
- Betrieb öffentlicher Einrichtungen
- Beschaffung von Waren und Leistungen
- Gemeinsame Vergabestellen für Auftragsvergaben

Die Landesregierung wird derartige Kooperationen der Kommunalverwaltungen mit Sitz in derselben Stadt durch finanzielle Anreize fördern.

Die Landesregierung strebt für Auftragsangelegenheiten (staatliche Angelegenheiten), die bis 2012 nicht auf freiwilliger Basis gemeinsam erledigt werden, eine überörtliche Zuständigkeit durch gesetzliche Regelungen an.
Eine Kooperation soll auch zwischen Kreisverwaltungen und Verwaltungen anderer Kommunen am selben Sitz erreicht werden.
Bei einer Zusammenführung der Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) oder Selbstverwaltungsaufgaben übt eine Kommunalverwaltung diese Aufgaben auch für das Gebiet der anderen Kommune aus. (Regelung durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder durch Gesetz oder Rechtsverordnung [letzteres nur für die staatlichen Aufgaben]).

Die interkommunale Zusammenarbeit soll auch allgemein über diese Fälle hinaus ausgebaut werden.

Verbesserung des Bürgerservice

Durch die Verschiebung in der Altersstruktur, wird auch eine andere Art der Erbringung von Verwaltungsdienstleistung notwendig werden. Insgesamt soll der Service der Verwaltungen verbessert werden.

Dazu zählt beispielsweise die Einrichtung weiterer dezentraler Bürgerbüros, ergänzt durch mobile Bürgerdienste sowie die Erweiterung hochwertiger E-Government-Angebote der Kommunen.

Mobile Bürgerdienste umfassen zum Beispiel auch Angebote der Kommunen, dass Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter in Verwaltungsangelegenheiten Bürgerinnen und Bürger auf deren Wunsch hin zu Hause aufsuchen. Solche Bürgerdienste, insbesondere die Angebote einer aufsuchenden Verwaltung, verbessern wesentlich die Bürgernähe für ältere, behinderte und berufstätige Bürgerinnen und Bürger.

Verbesserung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger

Rheinland-Pfalz verfügt über ein sehr ausgeprägtes und auch zahlenmäßig starkes bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt. Um dieses Potential zur Verwirk-lichung des Gemeinwohlziels verstärkt zu nutzen, werden die Bedingungen der Einbeziehung der Bürger in die Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben verbessert.
Die in der Kommunalverfassung vorgesehenen Beteiligungsformen des Einwohnerantrages, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids sollen unter verbesserten Bedingungen stattfinden können.
Dazu werden die **Quoren von 15 v. H. auf 10 v. H. gesenkt**. Diese Absenkung dient auch einer Verbesserung der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen.
Des Weiteren sollen Bürgerbegehren künftig auch zu Themen, wie z.B. der Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen und Vorhaben mit Planfeststellungsverfahren möglich sein.

In weiteren Beteiligungsformen, wie Bürgerkongressen, Planungszellen und ähnlichen Verfahren wird Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit an der Mitwirkung, etwa zur

Erstellung von Bürgerhaushalten und der Planung kommunaler Infrastrukturprojekte geboten. **Darüber hinaus soll die Kommunalverfassung mit dem Ziel geöffnet werden, dass eine verstärkte projektbezogene Mitarbeit der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht wird.**

Hauptamtliche Beigeordnete in Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden

Zukünftig sollen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden Beigeordnete in Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hauptamtlich tätig sein können.

Derzeit lässt die Gemeindeordnung zu, dass die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hauptamtliche Beigeordnete haben. Dies wird mit Blick auf den zwischenzeitlich veränderten Aufgabenbestand und -umfang für nicht mehr gerechtfertigt gehalten.

RheinlandPfalz
MINISTERIUM DES INNERN
UND FÜR SPORT

Anlage 1

Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden

mit einem als vordringlich eingestuften Gebietsänderungsbedarf

Verbandsfreie Gemeinden

Stadt Herdorf	AK	7.116 EW	18 qkm
Stadt Kirn	KH	8.458 EW	17 qkm
Stadt Osthofen	AZ	8.267 EW	19 qkm
Altrip	RP	7.822 EW	10 qkm
Bobenheim-Roxheim	RP	9.988 EW	20 qkm
Lambsheim	RP	6.292 EW	13 qkm
Neuhofen	RP	7.181 EW	12 qkm
Römerberg	RP	9.185 EW	28 qkm
Budenheim	MZ	8.569 EW	11 qkm

Verbandsgemeinden

Bad Münster am Stein-Ebernburg (aus wirtschaftlichen Gründen)	KH	11.198 EW	59 qkm	10 OG
Treis-Karden	COC	8.966 EW	133 qkm	17 OG
Rhens	MYK	8.741 EW	29 qkm	4 OG
Braubach	EMS	7.727 EW	57 qkm	5 OG
Kröv-Bausendorf	WIL	8.892 EW	116 qkm	10 OG
Manderscheid	WIL	7.757 EW	162 qkm	21 OG
Neumagen-Dhron	WIL	5.751 EW	51 qkm	4 OG
Thalfang am Erbeskopf	WIL	7.419 EW	145 qkm	21 OG
Irrel	BIT	8.819 EW	113 qkm	17 OG
Kyllburg	BIT	7.913 EW	153 qkm	21 OG

Speicher	BIT	7.950 EW	60 qkm	9 OG
Hillesheim	DAU	8.781 EW	129 qkm	11 OG
Kelberg	DAU	7.335 EW	140 qkm	33 OG
Obere Kyll	DAU	8.781 EW	138 qkm	14 OG
Alsenz-Obermoschel	KIB	7.199 EW	103 qkm	16 OG
Hochspeyer	KL	6.940 EW	78 qkm	4 OG
Otterbach	KL	9.681 EW	47 qkm	7 OG
Otterberg	KL	9.530 EW	76 qkm	5 OG
Wolfstein	KUS	8.665 EW	103 qkm	15 OG
Maikammer	SÜW	8.006 EW	40 qkm	3 OG
Waldsee	RP	8.718 EW	28 qkm	2 OG
Wallhalben	PS	7.597 EW	79 qkm	12 OG
Guntersblum	MZ	9.476 EW	59 qkm	9 OG

Anlage 2

Kooperation von Kommunalverwaltungen

Bitburg BIT:
Stadtverwaltung Bitburg (12.928 EW, 48 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Bitburg-Land (16.762 EW, 276 qkm, 51 OG),

Wittlich WIL:
Stadtverwaltung Wittlich (17.787 EW, 50 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Wittlich-Land (21.815 EW, 235 qkm, 24 OG),

Alzey AZ:
Stadtverwaltung Alzey (17.916 EW, 35 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Alzey-Land (24.394 EW, 174 qkm, 24 OG),

Grünstadt DÜW:
Stadtverwaltung Grünstadt (13.257 EW, 18 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Grünstadt-Land (20.179 EW, 105 qkm, 16 OG),

Mayen MYK:
Stadtverwaltung Mayen (19.087 EW, 58 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Vordereifel (17.039 EW, 168 qkm, 27 OG),

Andernach MYK:
Stadtverwaltung Andernach (29.669 EW, 53 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Pellenz (16.278 EW, 55 qkm, 5 OG),

Bingen am Rhein MZ:
Stadtverwaltung Bingen am Rhein (24.519 EW, 38 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Rhein-Nahe (15.218 EW, 115 qkm, 10 OG),

Bad Kreuznach KH:
Stadtverwaltung Bad Kreuznach (43.677 EW, 46 qkm) und
Verbandsgemeindeverwaltung Bad Kreuznach (9.047 EW, 48 qkm, 9 OG);

Trier:
Stadtverwaltung Trier (104.079 EW) und
Verbandsgemeindeverwaltung Trier-Land (21.488 EW, 175 qkm, 11 OG),

Kaiserslautern:
Stadtverwaltung Kaiserslautern (97.436 EW) und
Verbandsgemeindeverwaltung Kaiserslautern-Süd (11.029 EW, 94 qkm, 6 OG),

Landau in der Pfalz:
Stadtverwaltung Landau in der Pfalz (43.035 EW) und
Verbandsgemeindeverwaltung Landau-Land (14.001 EW, 90 qkm, 14 OG),

Pirmasens:
Stadtverwaltung Pirmasens (41.692 EW) und
Verbandsgemeindeverwaltung Pirmasens-Land (12.848 EW, 143 qkm, 10 OG),

Zweibrücken:
Stadtverwaltung Zweibrücken (34.615 EW) und
Verbandsgemeindeverwaltung Zweibrücken-Land (17.100 EW, 125 qkm, 17 OG).

Einwohnerzahlen zum Stand des 30. Juni 2008 laut Stat. Berichte des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz