



Zwischen sanftem Druck und Zwangsfusion

**Ein Erfahrungsbericht zur Umsetzung der kommunalen
Gebietsreform in Rheinland-Pfalz**

Axel Piesker, M.A.

Vortrag auf dem Agenda 21-Gemeindetag am 19. Oktober 2011 in Bärnbach

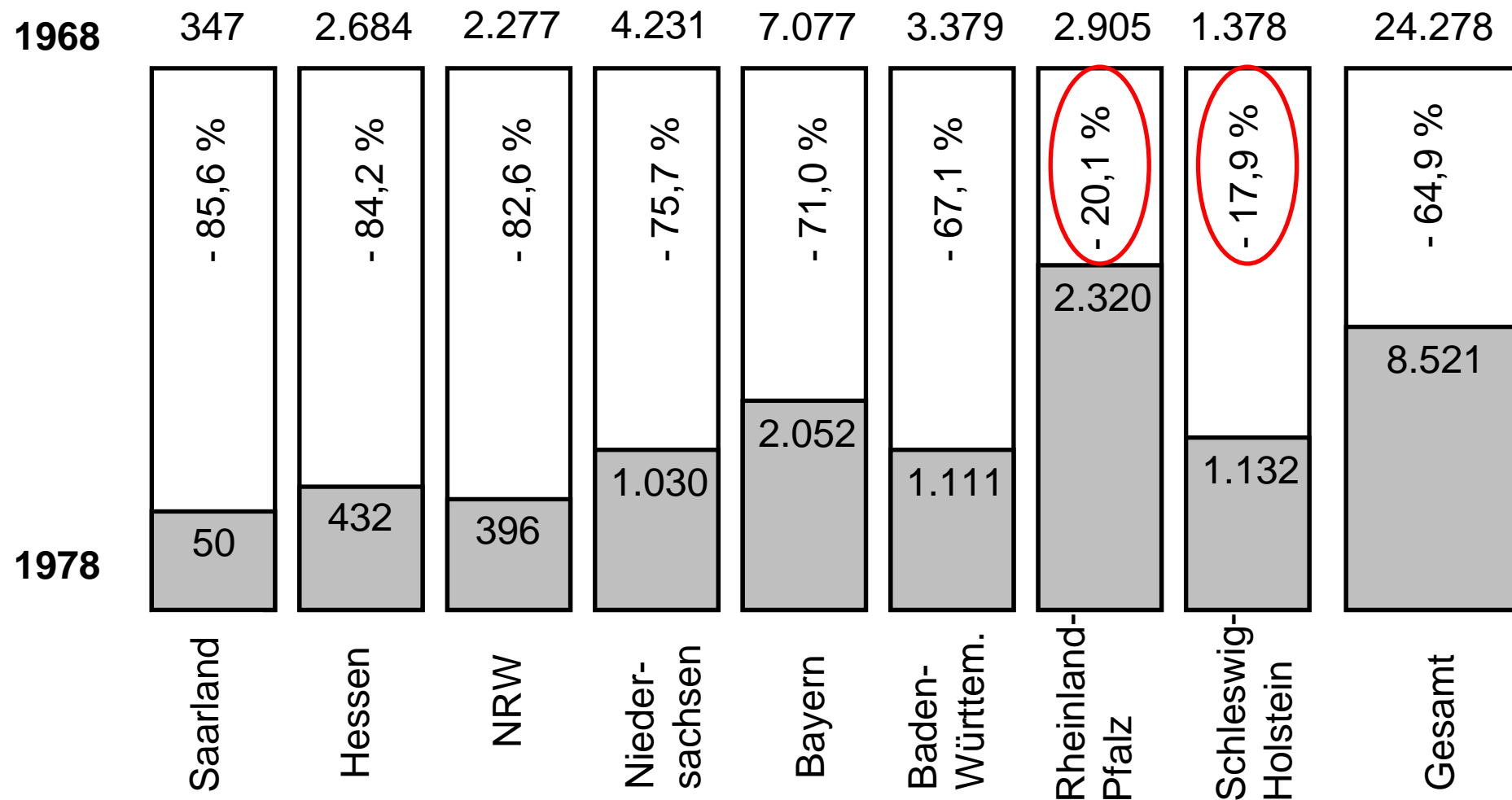
Gliederung

1. Einleitung
2. Typologisierung kommunaler Gebietsreformen
3. Kommunale Gebietsreformen – Gründe und Zielkonflikte
4. Kommunale Gebietsreformen in Rheinland-Pfalz
 - Ausgangslage für das aktuelle Reformvorhaben
 - Bürgerbeteiligung im Vorfeld der Reform
 - Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung
 - 1. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform
 - Auswirkungen und Umsetzungsstand des 1. KVR-G
5. Chancen und Probleme kommunaler Gebietsreformen
6. Erfolgs- und Risikofaktoren für eine kommunale Gebietsreform

Einleitung

- lange Tradition von Kommunal- und Verwaltungsreformen in Deutschland
- Identifikation von verschiedenen Reformwellen
 - 1. Welle: Anpassungen der Kommunalstrukturen in Westdeutschland in den 1960er/1970er Jahren
 - 2. Welle: Reform der ostdeutschen Kommunalstrukturen nach der Wiedervereinigung (1990er Jahre)
 - 3. Welle: weitere Anpassungsmaßnahmen in Ost- und auch Westdeutschland (2000er/2010er Jahre)?
- zum Teil erhebliche Veränderungen der kommunalen Landschaft in allen Flächenländern

Veränderung der Anzahl der Gemeinden in Deutschland



Typologisierung kommunaler Gebietsreformen

Reformtypen kommunaler Gebietsreformen

Kreisgebietsreformen

Ziel: territoriale Neuordnung von Landkreisen und kreisfreien Städten durch die Schaffung größerer Einheiten

Gemeindegebietsreformen

Ziel: territoriale Neuordnung von kreisangehörigen Städten und Gemeinden

werden in der Regel nicht zusammen, sondern zeitlich versetzt durchgeführt

Funktionalreformen

Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften durch die Kommunalisierung von Aufgaben (Aufgabenverlagerung von der Landesverwaltung auf die kommunale Ebene)

grundsätzliches Reformziel: Neuordnung von staatlichen Aufgaben und Kompetenzen auf den vorhandenen kommunalen und staatlichen Verwaltungsebenen

Kommunale Gebietsreformen – Gründe und Zielkonflikte

Gründe für Gebietsreformen

bestehende Organisationsstrukturen als Ursache von Leistungsschwäche, Reibungsverlusten und unzureichender Planung

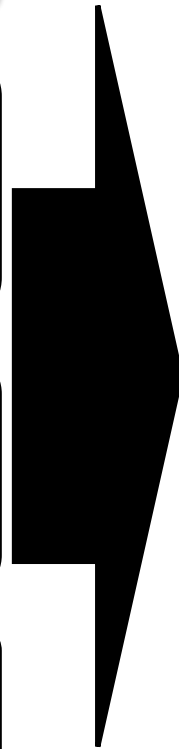
Kleinteiligkeit der kommunalen Gliederung als Mitverursacher der Finanznot kommunaler Gebietskörperschaften

Demografischer Wandel: wir werden älter, wir werden weniger!

Zielkonflikte

Aufrechterhaltung kleinteiliger Organisationen zur Bewahrung ideeller Werte wie Integrationskraft und Identitätsstiftung der bestehenden Kommunen sowie die Möglichkeit zur ehrenamtlichen Aktivität auf dieser Ebene

Bildung von größeren Einheiten zur Verbesserung der administrativen und finanziellen Leistungsfähigkeit



Zurückliegende Reformmaßnahmen in Rheinland-Pfalz

- Rheinland-Pfalz als erstes Bundesland mit einer umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreform unter dem Leitmotiv „Verwaltungsvereinfachung“

Wesentliche Eckpunkte des Reformprogramms (1969-1978)

Schaffung v.
Verbands-
gemeinden

Reform des
administrativen
Aufbaus

Gebiets-
änderungen auf
Kreisebene

Neugliederung
d. Mittelinstanz

Neuordnung
d. Gerichts-
bezirke

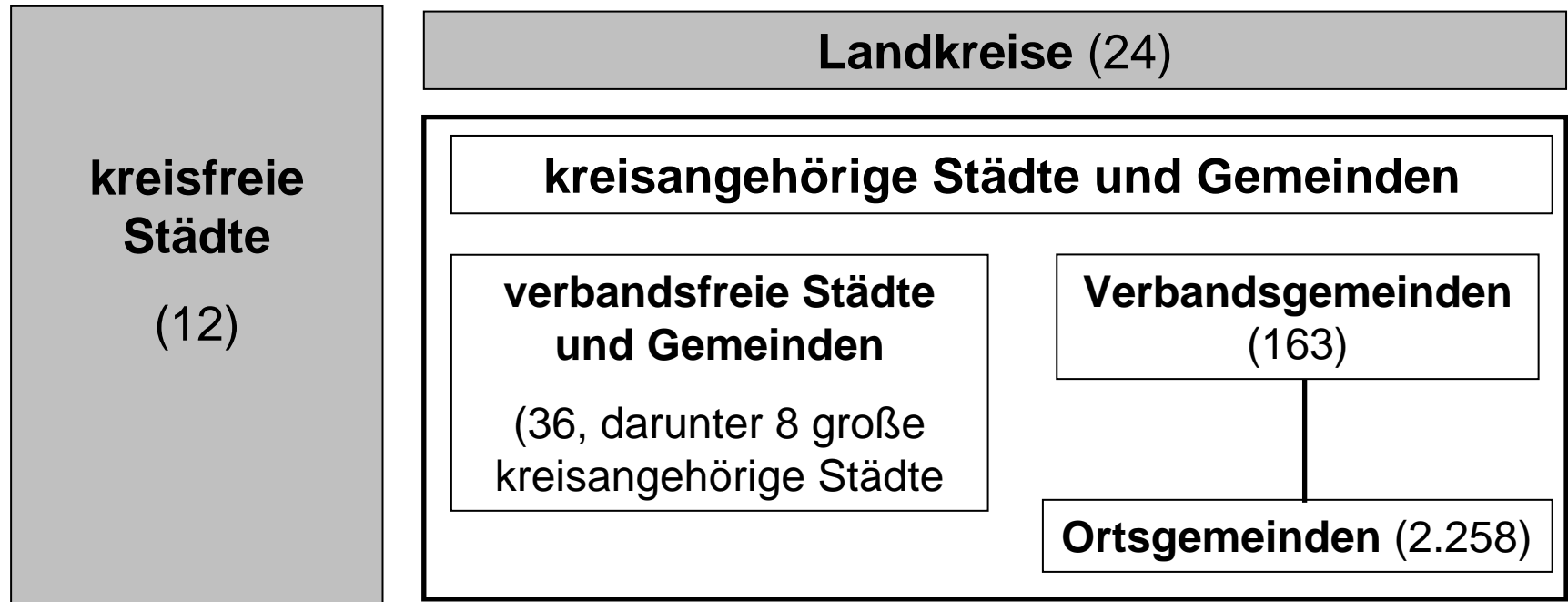
01.01. 2000: Abschaffung der Bezirksregierungen bei gleichzeitiger Einrichtung von an funktionalen Aspekten orientierten Verwaltungseinheiten (ADD, SGD)

Verbandsgemeinden (VG) in Rheinland-Pfalz

- Ersatz der bisherigen Amtsordnung durch die am 01. Oktober 1968 in Kraft getretenen Verbandsgemeindeordnung
- Schaffung von Verbandsgemeinden als Weiterentwicklung gemeinschaftlicher Bürgermeistereien und Ämter, jedoch mit eigener „Gemeindequalität“
- nicht nur Übernahme von Auftragsangelegenheiten und Kassengeschäften der Ortsgemeinden, sondern auch Erhalt genuiner Selbstverwaltungsangelegenheiten
- Ziel: Stärkung der Verwaltungskraft bei gleichzeitiger Sicherstellung der politischen Integration der Einwohner

Aktuelle Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz

- In Rheinland-Pfalz leben rd. 4 Mio. Einwohner in 2.493 kommunalen Gebietskörperschaften



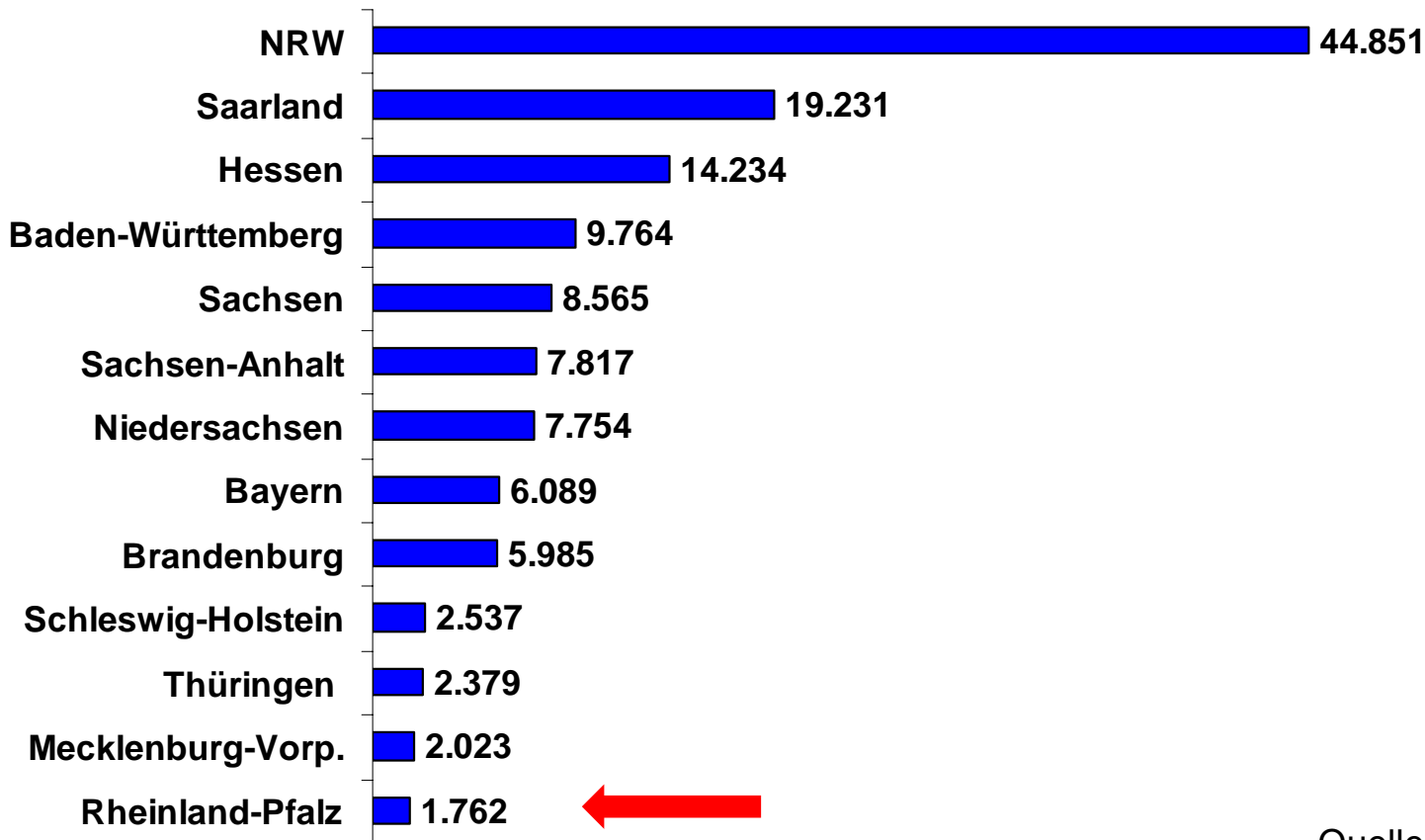
Verlauf der aktuellen Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR) in Rheinland-Pfalz

- **Mai 2006:** Regierungserklärung von Ministerpräsident Kurt Beck: u.a. Stärkung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung bei überschaubaren Größenverhältnissen; keine Reform vom Reißbrett
- **September 2006:** Festlegung der Aufgaben für eine Kommunal- und Verwaltungsreform durch den Ministerrat
- **Februar 2009:** Vorstellung der zentralen Eckpunkte der Reform (incl. Vordringlichkeitsliste) im Innenausschuss des Landtags
- **September 2009:** Vorlage von zwei Landesgesetzen zur KVR
- **Oktober 2010:** Inkrafttreten der beiden Landesgesetze zur KVR

Zielsetzung und Schwerpunkt der KVR

- Zentrales Ziel des 1. KVR-G: Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden
- Optimierung der Struktur der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden
- Gründe für die Durchführung des Reformvorhabens in Rheinland-Pfalz:
 - a) Kleinteilige Gebietsstrukturen
 - b) Finanzielle Situation der Kommunen
 - c) Demografische Entwicklung

Durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden im Bundesländervergleich (2010)



Quelle: eigene Berechnung

Strukturunterschiede auf Verbandsgemeindeebene (2010)

| Verbandsgemeinden | Landkreis | Einwohner | Fläche | Orts- gemeinden |
|--------------------|-------------------------|-----------|--------|--------------------|
| Montabaur | Westerwald- kreis | 35.700 | 151 | 25 |
| Bitburg-Land | Bitburg- Prüm | 16.704 | 275 | 51 |
| Prüm | Bitburg- Prüm | 21.300 | 465 | 44 |
| Neuerburg | Bitburg- Prüm | 9.644 | 245 | 49 |
| Heidesheim | Mainz- Bingen | 9.796 | 23 | 2 |
| Neumagen- Dhron | Bernkastel- Wittlich | 5.745 | 51 | 4 |

einwohner-
stärkste VG

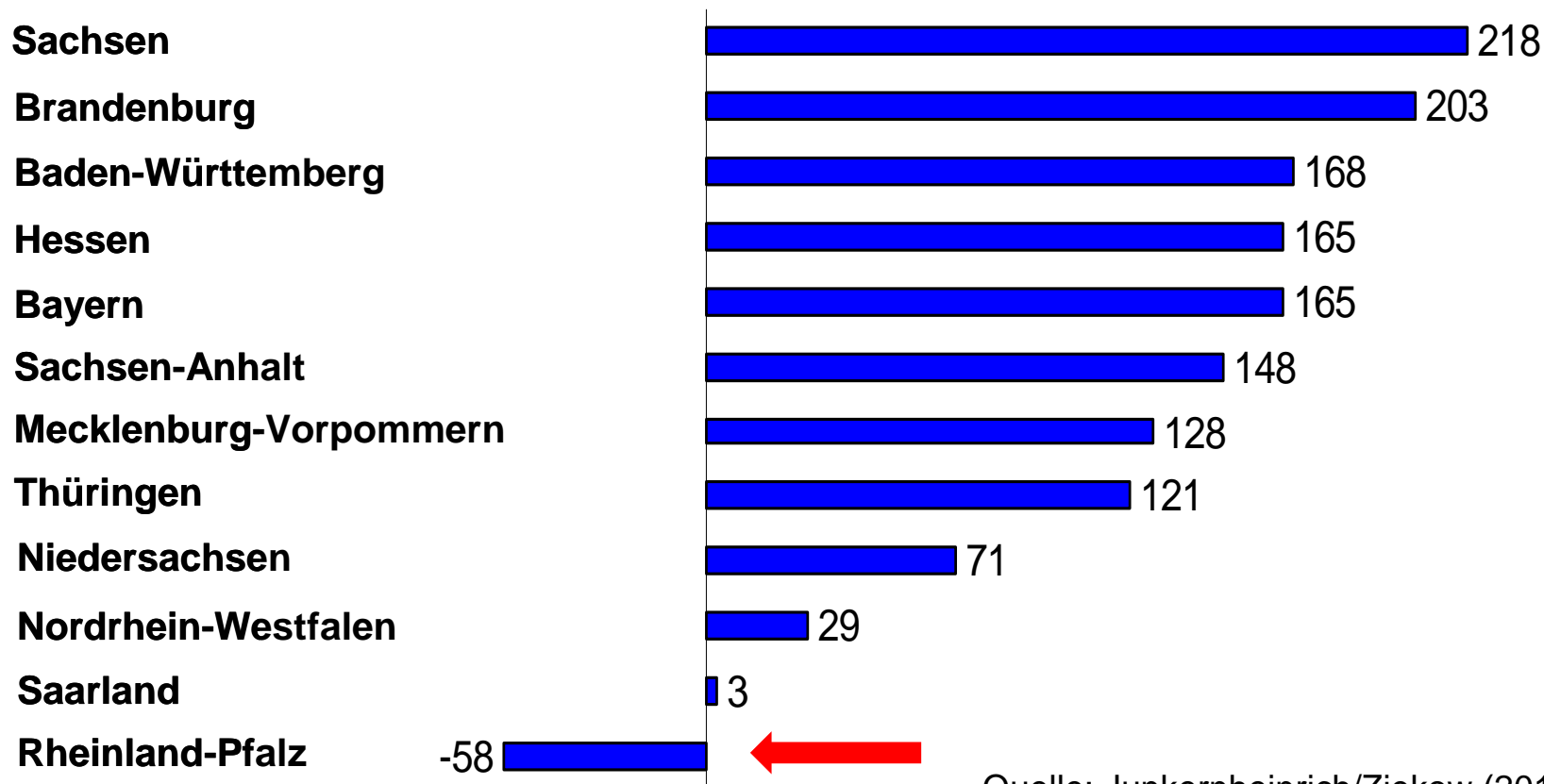
VG mit den
meisten OG

flächen-
größte VG

flächen-
kleinste VG

VG mit den
wenigsten
Einwohnern

Kommunale Jahresergebnisse im Bundesländervergleich in Euro/Ew. (2008)



Quelle: Junkernheinrich/Ziekow (2010): 50

Demografische Entwicklung in Rheinland-Pfalz 2020

- Bevölkerungsrückgang in Rheinland-Pfalz → durchschnittlich -3,2%
- auf Ebene der kreisfreien Städte, der Verbandsgemeinde und der verbandsfreien Gemeinden sehr unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung
- Bevölkerungsabnahme:
 - in 33 Kommunen: -8 % und mehr
 - in 62 Kommunen: -4 bis -5 %
 - in 65 Kommunen: -4 % und weniger
- Bevölkerungszunahme:
 - in 16 Kommunen: +4 % und mehr
 - in 36 Kommunen: +4 % und weniger

Zweistufige Bürgerbeteiligung im Vorfeld der KVR

R
E
F
O
R
M
P
R
O
Z
E
S
S

1. Stufe der Bürgerbeteiligung

Oktober bis November 2007: neun Regionalkonferenzen

April bis Mai 2008: fünf eintägige Bürgerkongresse

Juni 2008: sechs Planungszellen an drei Standorten

2. Stufe der Bürgerbeteiligung

März bis Juni 2009: repräsentative Bürgerbefragung (telefonisch)

März bis Juni 2009: freiwillige, nicht-repräsentative Online-Befragung

Entwurf des 1. und 2. Landesgesetzes zur KVR

Wesentliche Ergebnisse der Bürgerbeteiligung

- Beibehaltung der dreistufigen Kommunalstruktur aus Landkreis, Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde
- Forderung: Gewährleistung von Bürger, Sach- und Ortsnähe der Kommunalverwaltung vor Ort („kurze Wege“)
- Zusammenlegung von Kleinstgemeinden sowie Reduzierung der Zahl der Verbandsgemeinden und Landkreise
- Nutzung der Vorteile größerer kommunaler Gebietsstrukturen (größere fachliche Kompetenzen, Effektivitäts- und Effizienzvorteile)
- Änderungen der kommunalen Gebietsstrukturen mit „Augenmaß“
- Berücksichtigung von verschiedenen Kriterien bei der Zusammenlegung von Kommunen (Einwohnerzahl, Fläche, regionale Besonderheiten, gewachsene Strukturen)

Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

- Zusammenhang zwischen überdurchschnittlichen Kosten der Leistungserbringung und einer deutlich unterdurchschnittlichen Gemeindegröße
- Empfehlung: Größe für Verbandsgemeinden zwischen 13.000 und 15.000 Einwohnern
- Abweichung von den Forderungen im Bürgergutachten → keine ausschließlich freiwillige Gebietsreform
- keine umfassende Gebietsreform: Einbeziehung anderer Ebenen fehlt
- Diskussion weiterer Anreizmechanismen aufgrund der GFA (Teilentschuldung) → Verknüpfung mit einer Gemeindefinanzreform erforderlich
- Veränderung des politischen Diskussionsprozesses durch die GFA (z.B. Vorbereitungen für eine zweite Reformstufe)

Erstes Landesgesetz zur KVR (1. KVR-G)

- Versuch der Umsetzung der Vorschläge des Bürgergutachtens im 1. KVR-G
 - Regelungen zu freiwilligen Gebietszusammenschlüssen
 - Regelungen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit zur Steigerung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung (als Ergänzung zu Fusionen)
- Einführung einer Experimentierklausel
- Verbesserung der Bürgerbeteiligung

Zentrale Regelungen für die Gebietsreform im 1. KVR-G

- Festlegung von Mindesteinwohnergrenzen
 - Mindestgrenze für verbandsfreie Gemeinden: 10.000 Ew.
 - Mindestgrenze für Verbandsgemeinden: 12.000 Ew. (bei VGen mit 10.000 bis 12.000 Ew. müssen zusätzliche Kriterien erfüllt sein)
 - Festlegung weiterer Ausnahmetatbestände (geografische Lage, Topografie etc.)
- Festsetzung einer Freiwilligkeitsphase (Oktober 2010-Juni 2012)
- Einführung einer gestaffelten Fusionsprämie als Anreiz für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse
- Zwangsfusionen ab 2012 durch den Landesgesetzgeber vorgesehen

Auswirkungen und Umsetzungsstand des 1. KVR-G

- mehr als jede dritte Kommune (71 von 199 verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden) fusionsbedroht
- in den meisten Kommunen: intensive, konstruktive Auseinandersetzung mit dem Thema Fusion (nur wenig „Totalverweigerer“)
- Beauftragung von verschiedenen Gutachten zur Suche nach geeigneten Fusionspartnern (teilweise vom Land finanziert)
- Einbeziehung der BürgerInnen der betroffenen Kommunen in den Entscheidungsprozess (z.B. Einwohnerbefragungen, Bürgerentscheide geplant)
- erster Zusammenschluss per Gesetz beschlossen, weitere Fusionsverträge/Fusionsverhandlungen kurz vor Abschluss

Schritte bei einem freiwilligen Zusammenschluss

Ratsbeschluss über Aufnahme von Fusionsverhandlungen

Aufnahme von Verhandlungen/Festlegung der Kommunalform

bei positivem Verhandlungsergebnis → Ratsbeschluss zur Fusion

Unterzeichnung der Fusionsvereinbarung durch die Bürgermeister

Zustimmung der Aufsichtsbehörde

Formulierung eines eigenen Landesgesetzes

Chancen und Probleme kommunaler Gebietsreformen

Chancen

Effizienzgewinne, jedoch erst mittel- bis langfristig erzielbar

Verbesserte Personalausstattung in größeren Verwaltungseinheiten

Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung in der neuen kommunalen Gebietskörperschaft

Probleme

Verlust der bisherigen Bürgernähe durch größere Entfernung zur Kommunalverwaltung

Abkopplung strukturschwacher Kommunen von der wirtschaftlichen Entwicklung durch Verlust des Verwaltungssitzes

Schwächung des ehrenamtlichen Engagements vor Ort durch Vergrößerung der Verwaltungseinheit

Erfolgsfaktoren für eine kommunale Gebietsreformen

- **Dialog- und sachorientierter Reformansatz:** dauerhafte politische Unterstützung des Reformprozesses von oberster Stelle notwendig (durch Informationsangebote vor Ort und konkrete Hilfe → z.B. Gutachten)
- **Zweistufiger Reformprozess:** Raum für eigene Gestaltungsmöglichkeiten (Freiwilligkeitsphase), aber Druckmittel in der Hinterhand (Zwangsphase)
- **Bürgerbeteiligung:** Einbeziehung der BürgerInnen in den Reformprozess sowohl im Vorfeld als auch bei der Umsetzung vor Ort sinnvoll
- **Schaffung von Win-Win-Situationen:** Anreizstrukturen für eine vorteilhafte Fusionslösung in der Freiwilligkeitsphase (z.B. „Hochzeitsprämie“, Teilentschuldung) erforderlich

Risikofaktoren für eine kommunale Gebietsreformen

- **Kompromissloser Top-Down-Ansatz:** fehlende politische Unterstützung von oberster Stelle (ohne ernsthafte Informationsangebote und konkrete Hilfe bei der Fusion)
- **Zeitliche Vorgaben:** zu kurze Reaktionszeiten für Kommunen bei der Suche nach Fusionspartnern in der Freiwilligkeitsphase
- **Unnötige Einengung des Handlungsspielraums:** zu strikte Vorgaben bei der Wahl des Fusionspartners (z.B. Landkreisgrenzenproblematik)
- **Stigmatisierung:** frühzeitige Benennung der fusionsbedrohten Kommunen (Vordringlichkeitsliste)

Kontakt:

Axel Piesker, M.A.

Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA)

Freiherr-vom-Stein-Str. 2

D-67346 Speyer

Tel.: 06232-654-434

Email: piesker@ingfa-speyer.de

www.ingfa-speyer.de

Anhang – Verhältnis von Verbands- zu Ortsgemeinden

- Wasserversorgung/ Abwasserbeseitigung
- Ausbau und Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung
- Flächennutzungsplan

- Überörtliche Sozialeinrichtungen
- Schulträger von Grund-, Haupt- und Realschulen
- Brandschutz
- Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen

Verbandsgemeinde

Übertragung weiterer Selbstverwaltungsaufgaben auf die Verbandsgemeinde möglich

führt die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden (z.B. Rechnungswesen, Erstellung des Haushalts und Haushaltsplans)

Ortsgemeinden