

**Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der  
Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz**

**Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der  
Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung**

**Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport  
des Landes Rheinland-Pfalz**

Potsdam/Speyer/Wien, Mai 2018

Dr. Falk Ebinger

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Benoit Paul Dumas

Christoph Nitze

Nicolas Ullrich

Steffen Zabler

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Abkürzungsverzeichnis.....	6
Tabellenverzeichnis.....	11
Abbildungsverzeichnis.....	13
Anlagenverzeichnis.....	14
<b>1 Einführung.....</b>	<b>16</b>
1.1 Ausgangslage und Untersuchungsauftrag.....	16
1.2 Kurzüberblick über die Aufgaben- und Organisationsstrukturen in RLP.....	19
1.3 Methodik .....	24
1.3.1 Allgemeine Logik der aufgabenorientierten Betrachtung.....	24
1.3.2 Datenerhebung und Datengrundlage .....	24
1.3.3 Vorgehen und Bewertungskriterien der aufgabenorientierten Betrachtung .....	26
<b>2 Aufgabenwahrnehmung in der unmittelbaren Landesverwaltung und Optimierungsoptionen .....</b>	<b>32</b>
2.1 Methodik der Aufgabenbezogenen Analyse der Landesverwaltung .....	32
2.2 Analyse der Aufgaben der Landesverwaltung und möglicher Reformationsoptionen.....	33
2.2.1 Ministerium für Bildung.....	33
2.2.1.1 Personalverwaltung.....	33
2.2.1.2 Lehrerinnen- und Lehrerausbildung .....	41
2.2.1.3 Schulaufsicht.....	49
2.2.1.4 Schulpsychologische Beratung .....	60
2.2.1.5 Schutz von Kindern in Kindertagesstätten .....	72
2.2.2 Ministerium des Innern und für Sport.....	80
2.2.2.1 Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst.....	80
2.2.2.2 Kommunale Investitionen .....	94
2.2.2.3 Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz .....	104
2.2.2.4 Vermessung und Geoinformation.....	118
2.2.3 Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz .....	130
2.2.3.1 Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige .....	130
2.2.3.2 Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen.....	144
2.2.4 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie.....	155

2.2.4.1	ESF-Projektförderungen als „zwischengeschaltete Stelle“ .....	155
2.2.4.2	Gesundheitsfachschulen .....	164
2.2.4.3	Arzneimittel- und Apothekenwesen .....	172
2.2.4.4	Durchführung Soziales Entschädigungsrecht (SER).....	178
2.2.4.5	Feststellungsverfahren nach SGB IX.....	186
2.2.4.6	Aufgaben nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG) .....	194
2.2.4.7	Sozialer, psychologischer, technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte .....	201
2.2.5	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur: Generaldirektion kulturelles Erbe .....	201
2.2.5.1	Organisation und Aufgabenbestand .....	201
2.2.5.2	Prüfung des Aufgabenwegfalls/ der Verlagerung auf Dritte .....	205
2.2.5.3	Prüfung des Optimierungspotentials .....	206
2.2.5.4	Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen .....	213
2.2.6	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau .....	216
2.2.6.1	Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft.....	216
2.2.6.2	Landwirtschaftliche Bildung und Forschung .....	234
2.2.6.3	Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz.....	244
2.2.6.4	Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung .....	254
2.2.7	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten.....	264
2.2.7.1	Naturschutz und Landespflege.....	264
2.2.7.2	Wasserwirtschaft.....	281
2.2.7.3	Landesbetrieb Landesforsten .....	295
2.2.7.4	Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie.....	307
2.2.7.5	Gewerbeaufsicht, Geräte- und Produktsicherheit, Immissionsschutz, Chemikaliensicherheit, Gentechnik.....	317
2.2.7.6	Sozialer, psychologischer, technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte (MSAGD) .....	317
3	Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene und Optimierungsoptionen .....	336
3.1	Methodik der aufgabenbezogenen Analyse auf kommunaler Ebene.....	336
3.2	Kreise und kreisfreie Städte .....	338
3.2.1	Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs (§9 Abs. 3 Nr. 5,8,9 SchulG).....	338
3.2.2	Realschulen (§9 Abs. 3 Nr. 4 SchulG) .....	342
3.2.3	Berufsbildende Schulen (§9 Abs. 3 Nr. 7 SchulG).....	345
3.2.4	Förderschulen (§9 Abs. 3 Nr. 10 SchulG) .....	348
3.2.5	Schulzentren .....	351

3.2.6	Integrierte Gesamtschulen (§9 Abs. 3 Nr. 6 SchulG, Gesamtschulen) .....	354
3.2.7	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe .....	357
3.2.8	Bau- und Grundstücksordnung.....	367
3.2.9	Land- und Forstwirtschaft, Weinbau.....	371
3.2.10	Naturschutz und Landschaftspflege .....	375
3.2.11	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz.....	378
3.2.12	Umweltschutzmaßnahmen .....	381
3.2.13	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen .....	384
3.2.14	Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen .....	387
3.2.15	Ordnungsangelegenheiten .....	390
3.2.16	Verkehrsangelegenheiten .....	393
3.2.17	Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung .....	397
3.3	Kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Gemeindeverbände .....	401
3.3.1	Grundschulen (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 SchulG).....	401
3.3.2	Bau und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen .....	405
3.3.3	Brandschutz und technische Hilfe.....	410
3.3.4	Bau und Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen .....	414
3.3.5	Flächennutzungsplan.....	416
3.3.6	Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung .....	420
3.3.7	Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung .....	423
3.4	Ortsgemeinden.....	425
4	Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung ..	429
4.1	Überblick über Entwicklungsoptionen der Gesamtstruktur .....	429
4.2	Nachhaltige Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung.....	434
4.2.1	Stand der verwaltungswissenschaftlichen Forschung zu kommunalen Gebietsgrößen... .....	434
4.2.2	Ortsgemeinden.....	437
4.2.3	Verbandsgemeinden/verbandsfreie Gemeinden.....	440
4.2.4	Stadtkreise <i>und</i> Landkreise .....	441
4.2.4.1	Explorative Analyse auf Anhaltspunkte für nachhaltige kommunale Strukturen ...	446
4.2.4.2	Landkreise.....	448
4.2.4.3	Stadtkreise.....	454
4.2.5	Kommunalisierungsmodell.....	458
4.2.6	Alternative Modelle zur Ertüchtigung der kommunalen Ebene .....	459
4.2.6.1	Interkommunale Zusammenarbeit .....	460
4.2.6.2	Alternative Gebietsreformen – Stadtkreismodell .....	469

4.2.6.3	Landesweiter Höherer Kommunalverband .....	471
4.3	Landesverwaltung – Gesamtstrukturen .....	472
4.3.1	Konsolidiertes Direktionsmodell .....	472
4.3.2	Konzentriertes Direktionsmodell: .....	478
4.3.3	Zweistufiges Modell .....	482
4.4	Landesverwaltung – Sektorale Betrachtungen .....	488
4.4.1	Neuordnung der Zuständigkeiten im wirtschafts- und umweltbezogenen Bereich ...	488
4.4.1.1	Landesweite Struktur- und Genehmigungsdirektion .....	489
4.4.1.2	Integrierte Umwelt- und Genehmigungsdirektion.....	489
4.4.1.3	Integrierte Analytik und Laborwesen .....	490
4.4.2	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV).....	494
4.4.3	Landesbetriebe im Infrastrukturbereich .....	500
4.4.4	Bezirksverband Pfalz als Träger staatlicher Aufgaben.....	504
4.4.5	Weitere obere Landesbehörden .....	507
5	Zusammenfassung der Befunde und Empfehlungen.....	509
5.1	Landesebene – aufgabenbezogene Betrachtung.....	509
5.1.1	Ministerium für Bildung.....	509
5.1.2	Ministerium des Innern und für Sport.....	512
5.1.3	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz.....	516
5.1.4	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie .....	518
5.1.5	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur: Generaldirektion Kulturelles Erbe .....	523
5.1.6	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau .....	525
5.1.7	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten.....	528
5.1.8	Zwischenfazit .....	532
5.2	Landesebene – Strukturbezogene Analyse .....	509
5.2.1	Entwicklung der Mittelinstanz.....	536
5.2.1.1	Konsolidiertes Direktionsmodell .....	536
5.2.1.2	Konzentriertes Direktionsmodell.....	541
5.2.2	Sektorenbezogene Betrachtung .....	542
5.2.2.1	Reform der Umweltverwaltung.....	542
5.2.2.2	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV).....	544
5.2.2.3	Bezirksverband Pfalz als Träger staatlicher Aufgaben.....	545
5.3	Kommunalverwaltung – Aufgabenbezogenen Betrachtung .....	546
5.3.1	Landkreise und Stadtkreise .....	546
5.3.2	Kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden.....	548

5.3.3	Ortsgemeinden.....	549
5.4	Kommunale Ebene – Strukturbezogene Analyse der Kommunalverwaltung.....	549
5.4.1	Ortsgrößenbezogene Empfehlungen .....	550
5.4.2	Kooperationslösungen auf kommunaler Ebene.....	552
5.4.2.1	Interkommunale Zusammenarbeit .....	552
5.4.2.2	Stadtkreismodell.....	553
5.4.2.3	Höherer Kommunalverband.....	553
5.5	Wesentliche Reformempfehlungen und Ausblick.....	554
	Literatur.....	558
	Anlage.....	579

## Abkürzungsverzeichnis

ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
AdV	Amtliches deutsches Vermessungswesens
AfA	Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber
ÄfB	hessische Ämter für Bodenordnung
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufnG RP	Landesaufnahmegesetz Rheinland-Pfalz
BAMF	Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Brandenburg
BDP	Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen e.V.
BdSt	Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V.
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BM	Ministerium für Bildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSA	Direktion Burgen, Schlösser, Altertümer
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
DLRs	Dienstleistungszentren ländlicher Raum
DSchG	Denkmalschutzgesetz
ebd	Ebenda
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfond
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FAWF	Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft
GA	Gutachterausschüsse für Grundstückswerte

GdB	Grad der Behinderung
GDKE	Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz
GdS	Grad der Schädigung
GemO	Gemeindeordnung
GfA	Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit begrenzter Haftung
GT	Ganztagsbetreuung
HE	Hessen
HeimG	Heimgesetz
HSVS	Hessischer Verwaltungsschulverband
IED	Industrieemissions-Richtlinie
InphA	Institut für pharmazeutische und angewandte Aufgaben
ISB	Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz
ISM	Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
JM	Justizministerium
JVA	Justizvollzugsanstalt
KitaG	Kindertagesstättengesetz
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
KVR	Kommunal- und Verwaltungsreform
LAB NI	Landesaufnahmebehörde Niedersachsen
LAFG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LaGeSo	Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin
LAufnG	Landesaufnahmegesetz
LBB	Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung
LBKG	Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LDP	Direktion Landesdenkmalpflege
LefAA	Landeseinrichtung für Asylbegehrende und Ausreisepflichtige

LFKS	Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz
LfU	Landesamt für Umwelt
LFV	Landesfeuerwehrverband Rheinland-Pfalz
LGVerm	Landesgesetz über das amtliche Vermessungswesen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LISA	Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung Sachsen-Anhalt
LK	Landkreise
LKrWG	Landes-Kreislaufwirtschaftsgesetz
LMU München	Ludwig-Maximilians-Universität München
LSJV	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz
LUA	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz
LUFA	Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt
LVerGeo	Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation
LVR-ABR	LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland
LVR-ADR	LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland
LWTG	Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe
Mdl	Ministerium des Innern und für Sport
MFFJIV	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz
MSAGD	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie
MTA	Medizinisch-Technischer Assistent
MUEEF	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MWVLW	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
MWWK	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖbVi	öffentlich bestellten Vermessungsingenieure
OEG	Opferentschädigungsgesetz
OG	Ortsgemeinden
OGA	Oberer Gutachterausschuss für den Bereich des Landes Rheinland-Pfalz
OP	Operationelles Programm

ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OrgU	Organisationsuntersuchung
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PL	Pädagogisches Landesinstitut
PTA	Pharmazeutisch-Technische Assistenten
RP	Rheinland-Pfalz
SAB	Sächsische Aufbaubank
SchulG	Schulgesetz
SER	Soziales Entschädigungsrecht
SGB	Sozialgesetzbuch
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SportFG	Sportförderungsgesetz
ST	Sachsen-Anhalt
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
TD	Teildienststelle
TH	Thüringen
TÜV	Technischer Überwachungsverein
uDSB	untere Denkmalschutzbehörden
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VermKÄ	Vermessungs- und Katasterämter
VermKV	rheinland-pfälzische Vermessungs- und Katasterverwaltung
VG	Verbandsgemeinde
VO (EU)	Verordnung der Europäischen Union
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-Dorf	Verwaltungsvorschrift „Förderung der Dorferneuerung“
VV-IStock	Verwaltungsvorschrift Investitionsstock

VV-StBauE	Verwaltungsvorschrift-Städtebauliche Erneuerung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwORG	Verwaltungsorganisationsreformgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZdF	Zentralstelle der Forstverwaltung
ZGS	zwischengeschaltete Stelle

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Struktur der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz. ....	19
Tabelle 2: Struktur der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz (Stand: Januar 2018).....	23
Tabelle 3: Performanzdimensionen und Konzeptspezifikation zur Prüfung des Optimierungspotentials .....	27
Tabelle 4: Organisatorische Modelle für die abschließende Bewertung der Reformoptionen .....	30
Tabelle 5 Einzelaufgaben des vorliegenden Clusters .....	33
Tabelle 6: Anzahl Studienseminare nach Schultypen (TD = Teildienststelle).....	42
Tabelle 7: VZÄ-Anteile der Aufgabenwahrnehmung nach Schultyp bzw. nach Institution .....	50
Tabelle 8: Übersicht über die Standorte der schulpsychologischen Beratungsstellen in Rheinland-Pfalz (Referenzjahr: 2016).....	62
Tabelle 9: Typen von Fachhochschulen.....	83
Tabelle 10: Übersicht über die kommunalen Förderbereiche. ....	94
Tabelle 11: Bewilligungen Städtebauförderung (Stand: März 2017).....	96
Tabelle 12: Ebenen der Feuerwehrausbildung in Deutschland .....	105
Tabelle 13: Übersicht dreistufiger Verwaltungsaufbau AdV.....	120
Tabelle 14: Übersicht über die Vermessungs- und Katasterverwaltung ausgewählter Bundesländer (Stand: Februar 2018).....	121
Tabelle 15: Auslastung der GfA Ingelheim in den Jahren 2013-2017. ....	132
Tabelle 16: Übersicht Abschiebehaftanstalten in Deutschland. ....	133
Tabelle 17: Kosten der Abschiebungshaft der GfA.....	139
Tabelle 18: Kapazitäten der AfAs in Rheinland-Pfalz (Stand: Januar 2018). ....	145
Tabelle 19: Entwicklung der Anzahl der Asylbegehrenden in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2010-2016. .....	146
Tabelle 20: Zuständigkeiten bei der (Erst-)Aufnahme von Geflüchteten in ausgewählten Bundesländern. ....	147
Tabelle 21: Organisationsstruktur des ESF in Rheinland-Pfalz (Stand: 28.02.2018). ....	156
Tabelle 22: Übersicht über die Zwischengeschalteten Stellen des ESF-Fonds in Deutschland.....	158
Tabelle 23 Merkposten (bei Aufgabenverlagerung zu beachtende weitere Einzelaufgaben aus dem vorliegenden Cluster) .....	165
Tabelle 24 Umfangreiche Aufgaben im vorliegenden Cluster .....	187
Tabelle 25 Aufwand der Einzelaufgaben des vorliegenden Clusters nach Aufgabenbereich und Institution .....	194
Tabelle 26: Aufgaben der Denkmalfachbehörde nach §25, Abs. 1 DSchG. ....	203

Tabelle 27: Übersicht über die Einzelaufgaben des Clusters Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft in den DLRs .....	217
Tabelle 28: Übersicht landwirtschaftliche Beratungsangebote in den deutschen Bundesländern. ...	220
Tabelle 29: Übersicht über die Einzelaufgaben des Clusters Landwirtschaftliche Bildung und Forschung in den DLRs .....	235
Tabelle 30: Übersicht über die Organisation der Flurneuerung in den deutschen Bundesländern. ....	246
Tabelle 31: Übersicht über den Fokus der Einzelaufgaben des Clusters Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung in den DLRs .....	255
Tabelle 32: Gemeindegebietsreformen in den alten Bundesländern .....	437
Tabelle 33: Gebietsstrukturen in den Flächenländern .....	442
Tabelle 34: Kreisgebietsreformen in Westdeutschland .....	443
Tabelle 35: Varianz in der absoluten Personalausstattung der Landkreise nach Produktgruppen ...	450
Tabelle 36: Kritische Personalausstattung nach Produktgruppen und Produkten in den Landkreisen. ....	452
Tabelle 37: Varianz in der absoluten Personalausstattung der Kreisfreien Städte nach Produktgruppen. ....	455
Tabelle 38: Kritische Personalausstattung nach Produktgruppen und Produkten in den Landkreisen ....	457
Tabelle 39: Überblick über die Interkommunalen Kooperationen von Kreisfreien Städten .....	461
Tabelle 40: Von Kreisfreien Städten vorgeschlagene Kooperationen.....	463
Tabelle 41: Aufgabenumschichtungen im Konsolidierten Direktionsmodell.....	473
Tabelle 42: Aufgabenumschichtungen im Konzentrierten Direktionsmodell .....	481
Tabelle 43: Exemplarische Aufgabenumschichtungen im zweistufig-dezentralen Modell (mit weitreichender Kreisgebietsreform) .....	486
Tabelle 44: Übersicht über die theoretisch kommunalisierbaren Aufgabencluster .....	533
Tabelle 45: Aufgabenumschichtungen im Konsolidierten Direktionsmodell.....	537

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zuständigkeitsgebiet SGD Süd .....	22
Abbildung 2: Personalkosten für das Ausbildungspersonal der Staatlichen Studienseminare je Anwärter nach Schultyp. ....	46
Abbildung 3: Anzahl der SchülerInnen pro SchulpsychologIn (alle Schulformen) – Vergleich der Bundesländer 2016 (Deutschland gesamt: 1:8.892). ....	64
Abbildung 4: Entwicklung der Studienzahlen der berufsintegrierten Studiengänge B.A. Verwaltung und B.A. Verwaltungsbetriebswirtschaft. (Stand: 12.09.2017) .....	89
Abbildung 5: Entwicklung Bedarfsdeckung LFKS insgesamt .....	113
Abbildung 6: Anteil hauptberuflicher Ausbildung LGTND.....	114
Abbildung 7: Organisationsplan Justizvollzugsanstalt Hannover (Stand: Januar 2017) .....	140
Abbildung 8: Organigramm der Generaldirektion Kulturelles Erbe.....	203
Abbildung 9: Zuständigkeitsbereiche der Außenstellen der Direktion Landesarchäologie .....	210
Abbildung 10: Räumliche Struktur der Dienstleistungszentren ländlicher Raum.....	230
Abbildung 11: Schulstandorte in der Agrarwirtschaft in Rheinland-Pfalz.....	241
Abbildung 12: Standorte der Vermessungs- und Katasterverwaltung.....	252
Abbildung 13: Forstamtsstruktur in Rheinland-Pfalz .....	299
Abbildung 14: Organisation der Gewerbeaufsicht in den deutschen Flächenländern .....	324
Abbildung 15: Organisationsmodelle der Bau- und Liegenschaftsverwaltungen in den Ländern .....	503

## Anlagenverzeichnis

<b>Anlage 1</b>	<b>Liste der Landescluster - Grundprüfung</b>
<b>Anlage 2</b>	<b>Kreis-Produktplan</b>
<b>Anlage 3</b>	<b>Methodik der Auswahl der Untersuchungsgemeinden</b>
<b>Anlage 4 (digital)</b>	<b>Datenlieferung - Rohfassung</b>
<b>Anlage 4.1</b>	<b>Erfassung Landesaufgaben - Ministerien - Geschäftsbereiche</b>
Anlage 4.1.1	BM
Anlage 4.1.2	FM
Anlage 4.1.3	JM
Anlage 4.1.4	Mdl
Anlage 4.1.5	MFFJIV
Anlage 4.1.6	MSAGD
Anlage 4.1.7	MUEEF
Anlage 4.1.8	MWVLW
Anlage 4.1.9	MWWK
Anlage 4.1.10	StK
<b>Anlage 4.2</b>	<b>Erfassung kommunale Aufgaben - Landkreise</b>
Anlage 4.2.1	Kreisverwaltung Alzey-Worms
Anlage 4.2.2	Kreisverwaltung Birkenfeld
Anlage 4.2.3	Kreisverwaltung Cochem Zell
Anlage 4.2.4	Kreisverwaltung Eifelkreis Bitburg-Prüm
Anlage 4.2.5	Kreisverwaltung Kaiserslautern
Anlage 4.2.6	Kreisverwaltung Kusel
Anlage 4.2.7	Kreisverwaltung Rhein-Pfalz-Kreis
Anlage 4.2.8	Kreisverwaltung Trier-Saarburg
Anlage 4.2.9	Kreisverwaltung Westerwaldkreis
<b>Anlage 4.3</b>	<b>Erfassung kommunale Aufgaben - Kreisfreie Städte</b>
Anlage 4.3.1	Stadtverwaltung Kaiserslautern
Anlage 4.3.2	Stadtverwaltung Koblenz
Anlage 4.3.3	Stadtverwaltung Mainz
Anlage 4.3.4	Stadtverwaltung Pirmasens
Anlage 4.3.5	Stadtverwaltung Trier

<b>Anlage 4.4</b>	<b>Erfassung kommunale Aufgaben - Kreisangehörige Städte</b>
Anlage 4.4.1	Stadtverwaltung Mayen
Anlage 4.4.2	Stadtverwaltung Neuwied
<b>Anlage 4.5</b>	<b>Erfassung kommunale Aufgaben - Verbandsfreie Gemeinden</b>
Anlage 4.5.1	Gemeindeverwaltung Haßloch
<b>Anlage 4.6</b>	<b>Erfassung kommunale Aufgaben - Verbandsgemeinden</b>
Anlage 4.6.1	Verbandsgemeindeverwaltung Arzfeld
Anlage 4.6.2	Verbandsgemeindeverwaltung Dahner Felsenland
Anlage 4.6.3	Verbandsgemeindeverwaltung Hagenbach
Anlage 4.6.4	Verbandsgemeindeverwaltung Konz
Anlage 4.6.5	Verbandsgemeindeverwaltung Montabaur
Anlage 4.6.6	Verbandsgemeindeverwaltung Nieder-Olm
Anlage 4.6.7	Verbandsgemeindeverwaltung Weißenthurm
<b>Anlage 5 (digital)</b>	<b>Aufgabencluster - Landesebene</b>
Anlage 5.1	Aufgabencluster BM
Anlage 5.2	Aufgabencluster FM
Anlage 5.3	Aufgabencluster JM
Anlage 5.4	Aufgabencluster Mdl
Anlage 5.5	Aufgabencluster MFFJIV
Anlage 5.6	Aufgabencluster MSAGD
Anlage 5.7	Aufgabencluster MUEEF
Anlage 5.8	Aufgabencluster MWVLW
Anlage 5.9	Aufgabencluster MWWK

# 1 Einführung

## 1.1 Ausgangslage und Untersuchungsauftrag

Vor dem Hintergrund wachsenden demographischen und finanziellen Problemdrucks sowie einer veränderten Aufgabenwahrnehmung durch die öffentliche Verwaltung soll mit der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz unter anderem die funktionale Organisation der Landes- und Kommunalverwaltung überprüft und optimiert werden (vgl. Mdl 2015, 2ff.). Anknüpfend an die bisherigen Reformmaßnahmen der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform soll die Aufgabenanlagerung in der Landes- und Kommunalverwaltung mittels einer umfassenden Aufgabenkritik, die sich an den Zielen einer fachlich fundierten, wirtschaftlichen sowie bürger-, sach- und ortsnahen Aufgabenerledigung orientiert, auf den Prüfstand gestellt und optimiert werden. Hierzu sind alle Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung sowie im kommunalen Bereich insbesondere die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte einzubeziehen (ebd., 3). Die Aufgabenkritik soll eine Hilfestellung dahingehend bieten, aus funktionaler Sicht sinnvolle Aufgabenverlagerungen zwischen Ebenen und/oder sektoralen Fachbehörden und auf dieser Basis ggf. nötige strukturelle Anpassungen im Verwaltungsaufbau vorzunehmen. Ziel ist es dabei auch, bestehende Doppelzuständigkeiten abzubauen (ebd., 5) sowie den möglichen Aufgabenverzicht (ebd., 8) und Aufgabenverlagerungen zwischen verschiedenen kommunalen Ebenen (Landkreise, kreisangehörige Kommunen) zu prüfen (ebd., 9).

Dieses Gutachten soll für die Bereiche der „Funktionalität der künftigen Aufgabenstruktur“ sowie der „Organisation für die kommunalen Ebenen und die Landesverwaltung“ eine Hilfestellung für die politischen Entscheidungsträger liefern. Dabei werden Aufgaben aller Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung sowie des kommunalen Bereichs einbezogen. Ziel ist es, auf der Basis einer umfassenden Bestandsaufnahme der Aufgabenanlagerung im Status quo Vorschläge zur Optimierung der Aufgabenzuordnungen und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung zu unterbreiten. Hierzu werden ausgewählte Aufgaben der unmittelbaren Landesverwaltung, der Landkreise, der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Städte, Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden nach funktionalen Kriterien analysiert, um verschiedene Optionen funktionaler (Neu-)Zuordnung zu diskutieren, ohne die dem politischen Raum zustehende Entscheidung über Maßstäbe und konkrete Zuschnitte territorialer Neugliederungen zu präjudizieren. Für die Ebene der Landkreise/kreisfreien Städte werden ferner unterschiedlich weitreichende Möglichkeiten der Territorialreform angenommen, um aufzuzeigen, welche Konsequenzen sich daraus für die funktionale Aufnahmefähigkeit der Kreisebene ergeben würden.

Der Auftrag des Teilgutachtens umfasst vier wesentliche Arbeitspakete:

(1) Basierend auf einer von den Auftragnehmern mitentwickelten und vom Auftraggeber bzw. den kommunalen Spitzenverbänden zugelieferten Bestandsaufnahme der Landesaufgaben und der kommunalen Aufgaben waren Clusterungen von Aufgaben vorzunehmen und anhand

einschlägiger funktionaler Kriterien zu kategorisieren<sup>1</sup>. Auf dieser Grundlage sollte von den Gutachtern eine Auswahl derjenigen Aufgabenblöcke getroffen werden, die unter Reformgesichtspunkten und nach Maßgabe der durch sie gebundenen Personalressourcen als besonders relevant anzusehen sind. Diese sollten sodann einer funktionalen Tiefenanalyse unterzogen werden.

(2) Die funktionale Tiefenanalyse (Aufgabenkritik, -zuordnung und Verlagerungen) sollte den Kern des Teilgutachtens bilden. Ziel war es hier, die Funktionalität der bestehenden Aufgabenstruktur mit anderen möglichen Varianten der funktionalen Zuordnung (unter Einbeziehung der Option des Aufgabenwegfalls) zu kontrastieren, um aus aufgabenbezogener Sicht Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Um die Frage zu beantworten, inwieweit sich eine Aufgabenverlagerung bei verschiedenen Modellen der Leistungsfähigkeit anbietet, sollten von den Gutachtern Bewertungskriterien entwickelt werden (Spezialisierungsbedarfe, Skalenerträge, Bedarf an Ortsnähe, Distanz bei gegebener politischer Salienz etc.) und auf die zu untersuchenden Aufgabenbereiche angewendet werden. Außerdem sollte zur Beurteilung der Verlagerung von Aufgaben zwischen verschiedenen Raumebenen das Kriterium der Aufnahmefähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften einbezogen werden, welche sich wesentlich über die Gebietsgröße und insb. Einwohnerzahl definieren lässt. Daher sollten im Rahmen des Teilgutachtens mögliche Aufgabenverlagerungen auch auf der Grundlage von Annahmen über abstrakte Konsolidierungsoptionen der Kreisebene betrachtet werden (Beibehaltung des territorialen Status quo, begrenzte oder weitergehende Gebietsreformen), aus denen entsprechende funktionale Konsequenzen für die grundsätzliche Verlagerbarkeit von Aufgaben abgeleitet werden sollten. Die Bewertung der einzelnen organisatorischen Lösungen sollte – wenn verfügbar – auf vergleichenden Betrachtungen mit den Erfahrungen in anderen Bundesländern, Expertenbefragungen in den bestehenden Strukturen, unter Einbeziehung verfügbarer wissenschaftlicher Studien, Dissertationen, Forschungsarbeiten etc. über Effekte von Verwaltungsstrukturereformen und schließlich auf theoretischen Erörterungen der erwartbaren Reformeffekte basieren. Die folgenden Optionen sollten jeweils erörtert werden:

- Aufgabenwegfall: Diskussion der Beendigung der Aufgabenwahrnehmung basierend auf Beispielen aus anderen Bundesländern oder praktischen Erwägungen
- Aufgabenübertragung auf Dritte: Diskussion der Delegation auf andere Träger (Private, Verbände, Kammern etc.)
- Aufgabenumschichtungen zwischen Ebenen (Dezentralisierung/Zentralisierung): Diskussion der Vor- und Nachteile einer Verlagerung auf höhere Kommunalverbände, Landkreise und kreisfreie Städte oder kreisangehörige Gemeinden. Den Schwerpunkt sollte hier die Übertragung auf die Kreisebene abhängig von der Verwaltungskraft der

---

<sup>1</sup> Nähere Ausführungen zur Methodik, zu Auswahl- und Bewertungskriterien für Aufgabenblöcke finden sich in Kapitel 1.3.

vorgeschlagenen, gebietsbezogenen Entwicklungsmodelle bilden. Aus funktionaler Sicht sollte außerdem die mögliche Option einer Übertragung von Kreisaufgaben (Landkreise, kreisfreie Städte) auf höhere Ebenen betrachtet werden („Hochzonen“).

- Optimierung des Status quo: Diskussion der Beibehaltung der grundsätzlichen Anlagerung mit graduellen Anpassungen in Strukturen, Verantwortlichkeiten oder Prozessen.
- Beibehaltung des Status quo: Diskussion der Vor- und Nachteile der Beibehaltung, insb. auch unter Berücksichtigung der monetären und funktionalen Transaktionskosten einer Reform.

3) Für die auf der Ebene der unmittelbaren Landesverwaltung verbleibenden Aufgaben waren im Rahmen des Teilgutachtens die Funktionalität der Aufgabenstruktur und mögliche Verlagerungen zu eruieren. Im Gleichschritt mit einer funktionalen Optimierung sollte hinterfragt werden, inwieweit die Behördenorganisation der Landesverwaltung angepasst und konsolidiert werden kann. Hierzu war zum einen zu berücksichtigen, inwiefern Aufgaben von den obersten Landesbehörden auf nachgeordnete Landesbehörden erfolgen können. Zum anderen sollten organisationale Grundsatzfragen diskutiert, d.h. Vorschläge zur Reorganisation der unmittelbaren Landesverwaltung unterbreitet werden, wie insbesondere die Bündelung von Behörden der Sonderverwaltung, die Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung, die Rolle der Mittelinstanzen und der Einsatz alternativer Organisationsmodelle.

4) Hinsichtlich der Aufgabenverlagerungen innerhalb der kommunalen Ebene war den Gutachtern aufgetragen, ausgewählte (relevante) Aufgabenblöcke vertiefend zu betrachten. Es sollten qualitative Aussagen über potenzielle Aufgabenverlagerungen getroffen werden (Landkreise, kreisfreie Städte, Verbandsgemeinden, (große) kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden, Ortsgemeinden, funktionale Bündelungen auf der Ebene Kreisfreier Städte/Landkreise), die aus allgemeinen Annahmen hinsichtlich gebietlicher Maßstäbe auf der Kommunalebene und unter Berücksichtigung der gegebenen territorialen Bedingungen/jüngsten Veränderungen abgeleitet werden sollten.

Im Folgenden wird zunächst ein Kurzüberblick über die aktuellen Aufgaben- und Organisationsstrukturen der Verwaltung in Rheinland-Pfalz gegeben, gefolgt von einer Darstellung der Methoden und Datengrundlagen, auf welche sich dieses Teilgutachten stützt. Sodann werden die unter Reformgesichtspunkten relevanten Aufgabenblöcke der *Landesverwaltung*, geordnet nach Ressorts, analysiert (Kapitel 2). Dabei werden Fragen der Aufgabekritik adressiert, die Funktionalität der bestehenden Aufgabenstruktur bewertet und unter Berücksichtigung verschiedener denkbarer Möglichkeiten der Territorialreform sowie unter Nutzung eines mehrdimensionalen Bewertungsrasters Empfehlungen zur möglichen Verlagerbarkeit gegeben. Soweit verfügbar, fließen vergleichende Betrachtungen mit den Erfahrungen anderer

Bundesländer in die Analyse ein. Danach erfolgt eine Untersuchung relevanter Aufgabenblöcke der *kommunalen Ebene* mit Blick auf deren optimierte Anlagerung, wobei zwischen Kreisen und Kreisfreien Städten, Kreisangehörigen Städten, Verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie Ortsgemeinden unterschieden wird (Kapitel 3). Aus allgemeinen Annahmen hinsichtlich gebietlicher Maßstäbe auf der Kommunalebene und unter Berücksichtigung der gegebenen territorialen Bedingungen/jüngsten Veränderungen werden qualitative Aussagen über potenzielle Aufgabenverlagerungen abgeleitet. Kapitel 4 befasst sich mit organisationalen Grundsatzfragen, d.h. Vorschlägen zur Reorganisation der unmittelbaren Landesverwaltung, wie insbesondere Bündelung von Behörden der Sonderverwaltung, Integration von Behörden in die allgemeine Verwaltung, Rolle der Mittelinstanzen und Einsatz alternativer Organisationsmodelle. Zudem werden Fragen der interkommunalen Kooperation, alternative Varianten zur Ertüchtigung der kommunalen Ebene und sektorale Optimierungsmöglichkeiten auf der Ebene der Landesverwaltung diskutiert. Den Abschluss bildet eine zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Befunde und Empfehlungen des Teilgutachtens (Kapitel 5).

## 1.2 Kurzüberblick über die Aufgaben- und Organisationsstrukturen in RLP

An dieser Stelle soll in knapper Form die aktuelle Struktur der Landes- und Kommunalverwaltung in Rheinland-Pfalz dargestellt werden, die den Ausgangspunkt der vorliegenden aufgabenbezogenen Analyse bildet.

### Struktur der Landesverwaltung

Die unmittelbare rheinland-pfälzische Landesverwaltung gliedert sich in 10 oberste Landesbehörden, 17 obere Landesbehörden mit landesweiter Zuständigkeit, 32 obere Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit, 7 obere Landesbehörden mit landesweiter oder regionaler Zuständigkeit und nachgeordnetem Bereich, 132 untere Landesbehörden (ohne Schulen) und 8 Landesbetriebe mit landesweiter Zuständigkeit.

Tabelle 1: Struktur der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz.

<b>10 Oberste Landesbehörden</b>	
• Ministerium der Finanzen	• Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten
• Ministerium der Justiz	• Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
• Ministerium des Innern und für Sport	• Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur
• Ministerium für Bildung	• Staatskanzlei
• Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	
• Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	

<b>17 Obere Landesbehörden mit landesweiter Zuständigkeit</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amt für Bundesbau</li> <li>• Aufsichts- und Dienstleistungsdi- rektion</li> <li>• Feuerwehr- und Katastrophen- schutzschule</li> <li>• Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz</li> <li>• Hochschule der Polizei</li> <li>• Hochschule für öffentliche Verwal- tung</li> <li>• Landesamt für Finanzen</li> <li>• Landesamt für Mess- und Eichwe- sen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landesamt für Geologie und Bergbau</li> <li>• Landesamt für Umwelt</li> <li>• Landesarchivverwaltung</li> <li>• Landeskriminalamt</li> <li>• Landesuntersuchungsamt</li> <li>• Pädagogisches Landesinstitut</li> <li>• Polizeipräsidium</li> <li>• Statistisches Landesamt</li> <li>• Zentrale Verwaltungsschule</li> </ul>
<b>32 Obere Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 Staatliche Studienseminare für die Lehrämter an Schulen</li> <li>• 5 Polizeipräsidien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord</li> <li>• Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd</li> </ul>
<b>7 Obere Landesbehörden mit landesweiter oder regionaler Zuständigkeit und nachgeordnetem Bereich</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Generalstaatsanwaltschaften</li> <li>• Aufsichts- und Dienstleistungsdi- rektion</li> <li>• Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landesamt für Steuern</li> <li>• Landesamt für Vermessung und Geobasisin- formation</li> <li>• Zentralstelle der Forstverwaltung</li> </ul>
<b>132 Untere Landesbehörden (ohne Schulen)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 45 Forstämter</li> <li>• 25 Finanzämter</li> <li>• 24 Kreisverwaltungen</li> <li>• 8 Justizvollzugsanstalten</li> <li>• 8 Staatsanwaltschaften</li> <li>• 6 Dienstleistungszentren Ländlicher Raum</li> <li>• 6 Vermessungs- und Katasterämter</li> <li>• 2 Jugendstrafanstalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Landesschulen für Gehörlose und Schwer- hörige</li> <li>• Hochschule für Finanzen</li> <li>• Jugendarrestanstalt</li> <li>• Justizvollzugsschule</li> <li>• Landesfinanzschule</li> <li>• Landesschule für Blinde und Sehbehinderte</li> <li>• Nationalparkamt Hunsrück-Hochwald</li> <li>• Schulen</li> </ul>
<b>8 Landesbetriebe mit landesweiter Zuständigkeit</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrieb Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreu- ung</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landesbetrieb Daten und Information</li> <li>• Landesbetrieb Deutsche Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz</li> <li>• Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landesbetrieb Mobilität</li> <li>• Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester Mainz</li> <li>• Landesbetrieb Staatsorchester Rheinische Philharmonie</li> </ul>
---	--

Quelle: Eigene Darstellung nach Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2018.

Sie ist grundsätzlich dem dreistufigen Model der Organisation von Landesverwaltungen zuzuordnen, das verschiedene Formen von Mittelinstanzen unterscheidet (vgl. Bogumil 2007, 248ff.):

- den dreistufigen Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen,
- den dreistufigen Aufbau mit funktional ausgerichteten Mittelinstanzen in Rheinland-Pfalz und
- den dreistufigen Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen.

Dabei wird deutlich, dass Rheinland-Pfalz mit seiner funktional ausgerichteten Organisationsform der Mittelinstanzen in Deutschland einen Sonderfall darstellt. Im Vergleich zu den Mittelinstanzen der anderen, dreistufig organisierten Bundesländer orientieren sich die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGDen) nicht ausschließlich an regionalen Merkmalen, sondern übernehmen als obere Landesbehörden unterschiedliche Aufgaben. Der funktionale Aufgabenzuschnitt zwischen den Direktionen ist demzufolge als primäres Organisationsprinzip zu sehen, auch wenn die SGDen zusätzlich territorial untergliedert sind.

Die funktionale Aufgabenteilung wurde im Jahr 2000 im Zuge der Abschaffung der drei regional zuständigen Bezirksregierungen in Neustadt an der Weinstraße, Koblenz und Trier eingeführt. Die Standorte der Mittelbehörden blieben dabei erhalten, allerdings wurden deren Zuständigkeitsportfolios durch das Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) verändert. Zudem wurden 30 Sonderbehörden in die neu gegründeten Direktionen ADD (mit Sitz in Trier), SGD Nord (mit Sitz in Koblenz) und SGD Süd (mit Sitz in Neustadt an der Weinstraße) integriert (vgl. Bogumil 2007, 248).

Die **ADD** verfügt derzeit über ein heterogenes Tätigkeitsfeld und bündelt als Mittelbehörde die in sich stark ausdifferenzierten Aufgabenbereiche *Kommunale und hoheitliche Aufgaben, Soziales* (u.a. Denkmalschutz, Kommunalaufsicht, Brand- und Katastrophenschutz, Ordnungswesen, Hoheitsangelegenheiten, Soziales, Flüchtlingswesen), *Schulen* (u.a. Allgemeine Schul-

verwaltung, Schulaufsicht, Personalverwaltung) sowie *Landwirtschaft, Weinbau und Wirtschaftsrecht* (u.a. Agraraufsicht, Agrarförderung, Ländliche Entwicklung). Neben dem Hauptsitz in Trier unterhält die ADD weiterhin Standorte in Ingelheim, Kaiserslautern, Koblenz und Neustadt an der Weinstraße. Ferner betreibt die ADD landesweit an verschiedenen Orten Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende (AfAs).

Die **SGD Nord** nimmt für den nördlichen Teil von Rheinland-Pfalz Aufgaben in den Bereichen *Gewerbeaufsicht* (u.a. Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren, Technischer Arbeitsschutz, Geräte- und Produktsicherheit, Strahlenschutz), *Wasser- und Abfallwirtschaft und Bodenschutz* (Regionalstellen) und *Raumordnung, Landesplanung, Naturschutz und Bauwesen* (u.a. Ausweisung von Naturschutzgebieten, Vollzug der Artenschutzgesetzgebung, brandschutztechnische Beratung, Enteignungen und Entschädigungen) wahr. Ihr Hauptsitz befindet sich in Koblenz, weitere Standorte existieren zudem in Montabaur, Idar-Oberstein und Trier.

Die **SGD Süd** ist spiegelbildlich zur SGD Süd organisiert und übernimmt dementsprechend deckungsgleiche Aufgaben. Ihr Zuständigkeitsgebiet erstreckt sich von der südlichen Landesgrenze bis zu den Landkreisen Kusel, Donnersbergkreis, Alzey, Worms und Mainz-Bingen (siehe Abbildung 1). Neben ihrem Hauptsitz in Neustadt an der Weinstraße verfügt die SGD Süd über weitere Standorte in Mainz, Budenheim, Kaiserslautern und Speyer.



Abbildung 1: Zuständigkeitsgebiet SGD Süd. Quelle: Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, 2018.

## Struktur der Kommunalverwaltung

Die rheinland-pfälzische Kommunalverwaltung besteht aus insgesamt 24 Landkreisen, 143 Verbandsgemeinden, 2.262 Ortsgemeinden, 30 verbandsfreien Städte/Gemeinden (davon 8 große kreisangehörige Städte) und 12 kreisfreien Städten (siehe Tabelle 2).

Eine Besonderheit des Kommunalsystems stellt zweifelsohne das Verbandsgemeindemodell dar. Die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz sind rechtlich selbstständige Gebietskörperschaften (Gemeindeverbände), die aus den Ortsgemeinden und den dazugehörigen Verbandsgemeinden bestehen und deren Mitglieder sich unmittelbar aus den Einwohnern des Verbandsgemeindegebietes zusammensetzen. Die hauptamtlichen Verbandsgemeindeverwaltungen führen nicht nur die eigenen Verwaltungsgeschäfte, sondern – in deren Namen und Auftrag – auch die der angehörigen Ortsgemeinden. Hierzu gehören nach § 67 Gemeindeordnung (GemO) beispielsweise die Verwaltung der gemeindlichen Abgaben, die Führung des Rechnungswesens, die Erstellung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans mit seinen Anlagen, die Erteilung der Kassenanordnungen sowie die Erstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses und die Vollstreckungsgeschäfte. Sie sind dabei an Beschlüsse der Ortsgemeinderäte und an Entscheidungen der Ortsbürgermeister gebunden. Zudem sind die Verbandsgemeinden nach § 67 GemO Träger von Selbstverwaltungsaufgaben, die aus ressourcentechnischen Gründen von den Ortsgemeinden nicht erfüllt werden können. Zu diesen „geborenen“ Aufgaben gehören unter anderem die nach den Schulgesetzen übertragenen Aufgaben; der Brandschutz und die technische Hilfe; der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen; die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung. Sofern nicht ausdrücklich anders bestimmt, nehmen die Verbandsgemeinden ferner die staatlichen Auftragsangelegenheiten auf der Gemeindeebene wahr (vgl. Kuhlmann et al. 2012, 14ff.; Leventz 2013, 231 ff.).

Tabelle 2: Struktur der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz (Stand: Januar 2018).

<b>Kreisebene</b>	24 Landkreise		12 kreisfreie Städte
<b>Gemeindeebene</b>	143 Verbandsgemeinden	30 verbandsfreie Städte/Gemeinden (davon 8 große kreisangehörige Städte)	
	2.262 Ortsgemeinden		

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Allgemeinen weisen die rheinland-pfälzischen kommunalen Gebietskörperschaften im Vergleich der deutschen Flächenländer eine sehr kleinteilige Struktur auf. Bei den Landkreisen verfügt beispielsweise lediglich Thüringen über eine geringere Durchschnittseinwohnerzahl. Bei den kreisfreien Städten belegt Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Einwohnerrelation sogar den letzten Platz. Neben der Kleinteiligkeit der Kommunalstrukturen sind außerdem die Größendisparitäten der Gebietskörperschaften hervorzuheben. Auf beide Eigenheiten soll an die-

ser Stelle allerdings nicht weiter eingegangen werden. Vielmehr wird auf Kapitel B des Gesamtgutachtens verwiesen werden, in dem die Besonderheiten der kommunalen Ebene detailliert dargestellt werden.

### 1.3 Methodik

#### 1.3.1 Allgemeine Logik der aufgabenorientierten Betrachtung

Die methodischen Grundsätze der hier vorliegenden Funktionalanalyse basieren auf einer aufgabenbezogenen Perspektive. Dies bedeutet konkret, dass die Struktur des Gutachtens durch Aufgaben(gruppen) bestimmt ist und sich nicht an der Aufbauorganisation orientiert. Durch dieses Vorgehen ist gesichert, dass alle Aufgaben des staatlichen und kommunalen Bereichs systematisch erfasst werden und die Analyse sowie die Bewertung der Aufgabe einen starken Fokus auf die jeweilige Aufgabennatur legen können.

#### 1.3.2 Datenerhebung und Datengrundlage

In einem ersten Schritt wurde die notwendige Erhebung der Grundlagendaten gemeinsam mit dem Mdl konzeptioniert. Die Funktionalanalyse stützt sich auf eine Kombination aus standardisierter Datenerhebung und – wo erforderlich – qualitativer Evidenz auf der Basis von Experteninterviews. Die standardisierte Datenerhebung wurde für die Landesverwaltung seitens des Landes vorgenommen – getrennt nach Ressorts, inklusive des nachgeordneten Bereichs. Auf der kommunalen Ebene erklärten sich unter Vermittlung der kommunalen Spitzenverbände fünf kreisfreie Städte, neun Landkreise, zwei kreisangehörige Städte, sieben Verbandsgemeinden und eine verbandsfreie Gemeinde zur Datenerhebung bereit. Dabei wurden sämtliche Auftragsangelegenheiten sowie Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erhoben.

In der Datenerfassung wurden die einzelnen Aufgaben von den Aufgabenträgern erfasst und in eine Systematik aus Aufgabenbereich und Aufgabenblock bzw. Produkt, Produktgruppe und Produktbereich eingeteilt. Zur Charakterisierung der Aufgabe wurden in Abstimmung mit dem gesamten Gutachterteam neben der Beschreibung der Aufgabe selbst die folgenden Details abgefragt:

- die rechtliche Regelungsgrundlage
- der Aufgabentyp
- der Adressatenkreis
- der Personaleinsatz
- die eingesetzten Haushaltsmittel

- personelle, technische und sonstige Voraussetzungen
- Fall- oder Maßzahlen der Aufgabenwahrnehmung
- regelmäßig mitwirkende Dienststellen oder Institutionen
- korrespondierende Aufgaben auf der Landesebene oder der kommunalen Ebene
- rechtliche, technische oder sonstige Hindernisse einer Verlagerung

Nach der Erhebung wurden die erfassten Einzelaufgaben an die Gutachter weitergegeben. Von staatlicher Seite wurden dabei bis zum Abschluss der Erhebung am 18. Mai 2017 rund 2.600 einzelne Aufgaben gemeldet. Der Detaillierungsgrad und die Präzision der in dieser standardisierten Erhebung gemachten Angaben variieren je nach Ressort stark. Der Einsatz von Haushaltsmitteln sowie die konkreten Fallzahlen wurden in der Mehrzahl der Aufgaben nicht berichtet, weswegen diese Indikatoren leider nicht zur Aufgabenanalyse zur Verfügung standen. Darüber hinaus wurden die konkreten Aufgaben bzw. Leistungen sehr unterschiedlich differenziert und beschrieben. Die Frage nach den spezifischen Voraussetzungen und Hindernissen einer Verlagerung wurde ebenfalls nicht flächendeckend beantwortet. Die Gründe für diese Lücken sind liegen vermutlich teilweise in unklaren Aufgabenabgrenzungen und fehlenden trennscharfen Aufschlüsselungen und Dokumentationen, aber auch in dem zur Erfassung notwendigen Aufwand sowie anderweitigen Abwägungen der zuliefernden Stellen.

Die Verarbeitung einer so hohen Zahl von Aufgaben in unterschiedlichem Detaillierungsgrad machte die Anwendung eines Verfahrens zur der Aufgabenbündelung und -selektion unumgänglich. Es wäre im Rahmen der gesetzten Frist weder umsetzbar, noch wäre es zielführend gewesen, *alle* erfassten Aufgaben einer vertiefenden Analyse zu unterziehen. Eine Einzelbetrachtung würde die vielfältigen Einbettungen jeder einzelnen Aufgabe (Personal- und Wissensbestände, Ausstattung, Verflechtungen und Schnittstellen) notwendigerweise vernachlässigen. Deshalb war es erforderlich, einen nachvollziehbaren Modus zu entwickeln, um die gemeldeten Aufgaben zu bündeln und in ihren Kontext einzubetten. Hierfür wurden auf Basis verschiedener Kriterien aus inhaltlich zusammenhängenden Aufgaben klar abgrenzbare Aufgaben-Cluster definiert. Aus diesen Clustern wurden jene Aufgaben zur vertiefenden Analyse ausgewählt, (1) denen für die Landesverwaltung, insb. aufgrund des Einsatzes von *signifikanten Personalressourcen*, eine Bedeutung zugesprochen werden kann, (2) die *überwiegend vollziehende* Elemente und weniger steuernde oder beaufsichtigende Elemente enthalten sowie (3) die in ihrem Vollzug einen gewissen *organisatorischen Kern* aufweisen, d.h. einen nicht vernachlässigbaren, in einer Verwaltungseinheit gebündelten Personaleinsatz. Im Zuge der Detailanalyse wurden dann über die Betrachtung von *Schnittstellen* weitere für den Vollzug der untersuchten Cluster wichtige Aufgaben identifiziert, die in der Gesamtbetrachtung Berücksichtigung fanden. Das genaue Vorgehen und die Kriterien der Clusterauswahl (getrennt nach Landes- und Kommunalaufgaben) sind zu Beginn der Kapitel 2 und 3 näher erläutert.

Die dann im Nachgang zur standardisierten Datenerhebung und zur Auswahl der Aufgaben-Cluster geführten Experteninterviews dienten mehreren Zwecken. Zum ersten wurden darin konkrete Nachfragen zur Datenlieferung geklärt. Zum zweiten dienten sie dem tieferen Verständnis der jeweiligen Aufgabe und der Rolle der einzelnen Akteure darin, um die Natur und die spezifischen Anforderungen an den Aufgabenvollzug abschätzen zu können. Drittens ging es in den Gesprächen darum, Problemlagen und Verbesserungsvorschläge der Akteure aus der Praxis zu erfassen und davon ausgehend Optimierungspotentiale zu identifizieren. Explizit *nicht* Gegenstand der Experteninterviews waren Fragen an die betroffenen Akteure aus der Landes- und Kommunalverwaltung zu einer umfassenden Organisationskritik und Defizitanalyse. Neben den direkt an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Akteuren wurden auch Gespräche mit Experten aus angrenzenden Organisationen sowie bei Bedarf aus anderen Landesverwaltungen geführt. Inhalt waren hier insb. Fragen der Organisation, Zusammenarbeit, Schnittstellen und Konflikte. Die Befragungen fanden unter Zusicherung der vollständigen Anonymität auch in Bezug auf die organisatorische Zuordnung statt, um den Befragten eine maximale Freiheit in der Beantwortung der Fragen der Interviewer zu geben.

Insgesamt wurden im Rahmen des Gutachtens Gespräche mit 88 Interviewpartnern geführt und damit ein sehr breites Spektrum an vertiefender qualitativer Expertise mit in die Datenerhebung integriert. Trotz der vorbereitenden Information durch das Mdl kam es bei mehreren Institutionen im Rahmen der qualitativen Interviews zu Zugangsproblemen, die nur durch aufwändige Erläuterungen und Rückkoppelung über die koordinierende Stelle im Mdl beseitigt werden konnten. Dadurch sind in dieser Phase des Projekts teilweise erhebliche zeitliche Verzögerungen und Mehraufwand entstanden.

### 1.3.3 Vorgehen und Bewertungskriterien der aufgabenorientierten Betrachtung

Die Tiefenanalyse basiert auf einem einheitlichen Prüfschema, das im Folgenden kurz skizziert wird. Den Startpunkt bildet jeweils die Erfassung des Clusters in einem Kopfbogen mit dem Ziel, dieses in eine Aufgaben- bzw. Produktsystematik einzuordnen. Im Kopfbogen werden jeweils die Bestandteile, die im Fokus der Analyse stehen, sowie die organisatorische Anlagerung über sämtliche beteiligten Organisationseinheiten, inklusive der jeweiligen Personalstärke, angegeben. Erst durch die Zusammenführung der durch die unterschiedlichen Organisationseinheiten gemeldeten Zuständigkeiten in der Erledigung der Aufgaben eines Clusters konnte ein umfassender Überblick im Sinne einer Prozessanalyse erreicht werden, der Kooperationswege und Schnittstellen offengelegt.

Den zweiten Schritt bildet ein sog. Mapping, welches jeweils mit einer Beschreibung des Aufgabenbestandes und der Vollzugsorganisation beginnt. Basis dafür ist eine präzise Beschreibung der vollzogenen Aufgaben sowie der wesentlichen Schritte und Tätigkeiten, Schnittstellen und institutionellen Interdependenzen. Darüber hinaus werden die Personalverteilung, die spezifischen technischen und personellen Voraussetzungen, die Adressaten der Aufgabe, die

weiteren mitwirkenden Stellen und die allgemeine Einbettung in den Behördenaufbau dargestellt. Hierdurch erfolgt eine Erweiterung der Untersuchungsperspektive über das Cluster hinaus, so dass die angestrebte umfassende Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung erfolgen kann. Auf dieser Basis erfolgt eine Fokussierung auf den funktionalen Kern, der im Zentrum der nachfolgenden Analyse steht. Zum Abschluss des Mappings wird ein Blick in die Aufgabenorganisation anderer Bundesländer geworfen, um das Spektrum an bereits umgesetzten organisationalen Lösungen aufzuzeigen und ggf. deren Reformhistorie zu rezipieren. Zentrales Ziel des Mappings ist es, die wesentlichen Anforderungen der Aufgabe(n) und das Zusammenspiel mit anderen Organisationseinheiten im Rahmen der Aufgabenerledigung zu verdeutlichen.

Nach diesen vorgelagerten Schritten 1 und 2 folgt die *eigentliche* Tiefenanalyse. Zuerst wird hier ein Aufgabenwegfall beziehungsweise die Übertragung auf Dritte (Privatisierung, Kammern, Verbände) für das Aufgaben-Cluster geprüft. Die Bewertung des Wegfalls oder der Übertragung hängt in besonderem Maße von den rechtlichen Rahmenbedingungen und ggf. zur Verfügung stehenden Alternativmodellen, insb. in anderen Bundesländern, ab. Im Einzelfall wurden in diesem Schritt auch weitere funktionale Differenzierungen vorgenommen und einzelne Aufgabenbestandteile gesondert diskutiert.

Im Anschluss erfolgt die Prüfung des Optimierungspotentials entlang einer Trias von Bewertungskriterien, bestehend aus (1) Effektivität/Funktionalität, (2) Effizienz und (3) Legitimität. Diese Trias ist in der Verwaltungswissenschaft, insbesondere bei der Bewertung von Verwaltungsreformen, fest etabliert und anerkannt (Kuhlmann et al. 2017, 9ff. m.w.N.), wenngleich die Benennung und Abgrenzung dieser Dimensionen in der Literatur nicht einheitlich verwendet wird und sich auch verschiedene (allerdings nah verwandte) Varianten finden lassen. Der Grundgedanke hinter dieser Dreiteilung ist, die funktionale, die ökonomische sowie die politische Rationalität abzubilden und gesondert zu bewerten, die öffentlichem Verwaltungshandeln und Verwaltungsreformen zugrunde liegt.

Tabelle 3: Performanzdimensionen und Konzeptspezifikation zur Prüfung des Optimierungspotentials

<b>Effektivität/Funktionalität</b>	<b>Effizienz</b>	<b>Legitimität</b>
Professionelle Qualität	Einsparungen	Politische Steuerung
Komplexität	Skaleneffekte	Demokratische Qualität
Spezialisierungsgrad	Verbundeffekte	Teilhabe
Homogenität	Transformationskosten	Transparenz
Koordination		Regionale Identität
Bürger-/Ortsnähe		Realisierbarkeit
Kundenorientierung		

Quelle: Eigene Darstellung

Um diese abstrakte Dreiteilung für die Analyse anwendbar zu machen, werden in einem weiteren Schritt die drei Leitdimensionen auf der Basis einer umfassenden Auswertung verwaltungswissenschaftlicher Literatur und einschlägiger Gutachten weiter spezifiziert und ausdifferenziert (vgl. Tab. 1). Diese Konzeptspezifikationen sind als grobes Raster zu betrachten, anhand dessen die einzelnen Aufgaben hinsichtlich ihrer Anforderungen kategorisiert werden und die Abschätzung potentieller Effekte bei organisatorischen Veränderungen erfolgt.

Auf den ersten Blick wird deutlich, dass diese Aufzählung weder erschöpfend noch perfekt trennscharf sein kann. So wie Effektivität und Effizienz in einem direkten Verhältnis zueinander stehen, so können verschiedene Formen der politischen Steuerung sowohl Auswirkungen auf die Legitimität als auch auf die Funktionalität und Effizienz haben. Die Unvollständigkeit und ggf. mangelnde Trennschärfe ist für die weitere Analyse allerdings als weitgehend unproblematisch einzustufen, da für jedes Cluster eine eigene explizite Schwerpunktsetzung der Zielkriterien und der sich daraus ableitenden Bewertungskriterien erfolgt. Auf dieser Basis kann auch der Verzicht – mangels Relevanz – oder im Sonderfall das Hinzuziehen weiterer Kriterien notwendig sein kann.

Die Prüfung der gegebenen Vollzugssituation im Rahmen der definierten Kriterien erfolgt in zunächst auf abstrakter Ebene. Hierfür werden die Auswirkungen verschiedener Organisationsveränderungen (bspw. eine Konzentration oder Fragmentierung der Aufgabenwahrnehmung, eine Überführung aus der Sonder- in die Allgemeine Verwaltung oder aus der staatlichen in die kommunale Zuständigkeit) im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die einzelnen Performanzaspekte diskutiert. Auf ein Beispiel angewendet: Die Zentralisierung des Vollzugs einer bisher disloziert in regional organisierten staatlichen Sonderbehörden vollzogenen Aufgabe in eine landesweit zuständige staatliche Behörde mit breiterem Aufgabenspektrum hat die folgenden Auswirkungen: (1) Es findet eine Konzentration des Personaleinsatzes statt, was über Skalenerträge Effizienzvorteile und über Spezialisierungseffekte Effektivitätsvorteile verspricht. (2) Durch die Bündelung in einer Bündelungsbehörde sowie die Zusammenfassung von zuvor über zwei staatliche Ebenen verteilten Zuständigkeiten können vertikale und horizontale Schnittstellen reduziert werden, so dass der Koordinationsaufwand und wiederum Effektivität und Effizienz gestärkt werden. (3) Allerdings gehen durch die Konzentration auch Vorteile durch Ortsnähe, Ortskenntnis und Bürger-/Kommunalnähe verloren. Dies kann zu Effizienz- und Effektivitätsverlusten und ggf. auch zu Legitimitätsverlusten führen. Letztere Aspekte könnten bei einer Verlagerung innerhalb der staatlichen Ebene jedoch als im Verhältnis zu den sonstigen Kriterien als vernachlässigbar erachtet werden. Bei Verlagerung zwischen der staatlichen und kommunalen Ebene könnten diese Legitimitätsaspekte jedoch ein entscheidendes Bewertungskriterium sein, da sich damit je nach Aufgabe die demokratische Kontrolle und Akzeptanz vor Ort in entscheidender Weise verändern könnte.

Dieses abstrakte uns sehr einfach gehaltene Beispiel macht deutlich, dass durch Veränderung der Anlagerung multiple Veränderungen innerhalb einer einzigen Leitdimension der Performanz stattfinden können, die einer aufgabenabhängigen Gewichtung bedürfen. Entsprechend

muss unter Berücksichtigung der Aufgabennatur eine Abwägung getroffen werden, welche dieser Kriterien besonders „schlagend“ sind und welche weniger oder nicht. Standardisierte Abwägungsroutinen, wie sie beispielsweise in rechtswissenschaftlichen Abwägungen aufgrund einer klaren Reihung der Rechts- und Schutzgüter und einem eingeschränkten Kreis an Beteiligten möglich sind, können im Rahmen der hier erfolgenden holistischen und sich in einem einheitlichen Schema über alle Verwaltungsteile erstreckenden Analyse nicht herangezogen werden. Dies stellt jedoch kein Defizit, sondern vielmehr einen Vorteil im Sinne einer tatsächlich individualisierten aufgabenbezogenen Betrachtung dar. Hierbei werden in jedem Fall die für relevant erachteten Performanzaspekte, die Argumentationsketten sowie die Bewertungen auf den einzelnen Performanzdimensionen wie auch die getroffene Gesamtabwägung offengelegt, so dass die Gesamtbewertung der Gutachter jederzeit nachvollzogen und diskutiert werden kann.

Die Bewertung entlang der abstrakten Kategorien wird im letzten Schritt – der Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen – in reale Organisationsbegriffe „übersetzt“. Hierbei wird die Performanzbewertung der abstrakten Organisationsmodelle auf real für die jeweiligen Aufgaben in Frage kommenden spezifischen Organisationsformen der staatlichen und kommunalen Ebene übertragen. Beispielsweise könnte in diesem Schritt die oben abstrakt benannte Zentralisierung als eine konkrete Hochzonung innerhalb der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung definiert werden und daraufhin wird diese konkrete, an die realen Bedingungen angepasste Option anhand der drei Performanzdimensionen bewertet. Die organisatorischen Optionen werden je nach Analyseteil (Landesanalyse oder Kommunalanalyse) zu verschiedenen Szenarien kategorisiert, um eine Vergleichbarkeit herzustellen. Diese Szenarien stellen verschiedene institutionelle Arrangements dar, innerhalb derer das jeweilige Aufgabencluster vollzogen werden kann. Für die Analyse der Landesaufgaben wurden dazu zum einen verschiedene Entwicklungsmodelle der Kreisstrukturen vorgeschlagen. Diese unterscheiden sich je nach der zukünftigen Größe der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Diese Differenzierung ist notwendig, da die Größe der Kreise zum einen Auswirkungen auf die Größe der Zielgruppe einer kommunalisierten Verwaltungszuständigkeit und zum anderen die Größe in direktem Zusammenhang zur Anzahl der Kreise in Rheinland-Pfalz steht und damit entscheidenden Einfluss auf die Anzahl der Standorte in kommunalisierten Strukturen hat. Dabei werden auf Ebene der Landkreise die Größenmodelle 350.000, 250.000, 150.000 Einwohner explizit diskutiert. Darüber hinaus wird, sofern eine Kommunalisierung auf die Größenklasse 150.000 Einwohner als möglich erscheint, auch das dem Status quo am nächsten kommende Größenmodell mit 100.000 Einwohnern diskutiert.

Bei den staatlichen Organisationsformen wird wiederum in untere Landesbehörde als Sonder- oder Sammelbehörde, staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (bündelnde Oberbehörde bzw. klassische bündelnde Mittelbehörde) und Behörde mit landesweiter Zuständigkeit ohne Mittelinstanzfunktion unterschieden. All diese Szenarien haben (teilweise mehrere) Entsprechungen in der realen Organisation der Landesbehörden. Die Struktur- und Genehmi-

gungsdirektionen (SGDen) und die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) sind (funktionale) Mittelinstanzen mit – unterschiedlich ausgeprägter – Bündelungsfunktion (formal institutionalisiert als bündelnde Oberbehörden mit landesweiter bzw. regionaler Zuständigkeit). Dagegen sind die Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs) untere Landesbehörden überwiegend in der Form von Sammelbehörden. Im Fall der Kommunalanalyse wird zusätzlich die Kategorie der *Hochzonung* im Sinne einer Maßstabsvergrößerung in die Systematik aufgenommen.

Tabelle 4: Organisatorische Modelle für die abschließende Bewertung der Reformoptionen

<b>Landesanalyse</b>	<b>Kommunalanalyse</b>
Kommunalisierung 100.000 EW <sup>2</sup>	Verlagerung auf Ortsgemeinden, verbandsangehörige Städte
Kommunalisierung 150.000 EW	Verlagerung auf Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte
Kommunalisierung 250.000 EW	Verlagerung auf Landkreise, kreisfreie Städte
Kommunalisierung 350.000 EW	Hochzonung auf eine konzentrierte Verwaltungseinheit auf kommunaler oder staatlicher Ebene
Untere Landesbehörde als Sonder- oder Sammelbehörde	
Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde	
Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen	

Quelle: Eigene Darstellung

Die Darstellung der Entwicklungsmodelle an dieser Stelle ist idealtypisch zu verstehen. Im Anwendungsfall werden einzelne, aus faktischen Gründen nicht diskussionswürdige Reformoptionen ausgelassen. Andererseits ist es auch möglich, zusätzliche Modelle wie bspw. die Organisation in Kommunalverbänden oder eine optimierte Form des Status quo in die Bewertungstabelle aufzunehmen. Der Status quo der jeweiligen Aufgabe ist verständlicherweise ebenfalls Teil der Modelle, um die Vergleichbarkeit zu verschiedenen Reformoptionen zu gewährleisten (In manchen Fällen wurde ein „Status quo plus“ benannt, der die Abschaffung von Ausnahmen im Status quo bezeichnet). Wie oben erwähnt werden die verschiedenen Optionen anhand der drei Dimensionen bewertet. Dabei wird eine fünfstufige Skala genutzt, welche von „++“ (bestmögliche Organisation der Aufgabenwahrnehmung) bis zu „-“ (nicht zu empfehlende Organisation der Aufgabenwahrnehmung) reicht. Dabei wird ausdrücklich nicht der Status quo

<sup>2</sup> Sofern eine Kommunalisierung auf 150.000 möglich erscheint.

als Referenz („0“) verwendet. Vielmehr kann auch der Status quo mit „++“ bewertet werden, wenn aus der Analyse hervorgeht, dass bezüglich der geprüften Performanzdimensionen keine Optimierungspotentiale bestehen. Anhand des Abschneidens der Reformoptionen in den drei Performanzdimensionen werden die Reformoptionen dann absteigend nach dem „Grad der Empfehlbarkeit“ gelistet, wobei die Rankings 1 („uneingeschränkt empfehlenswert“), 2 („eingeschränkt empfehlenswert“) und 3 („nicht empfehlenswert“) vergeben wurden. Nachdem in der Analyse der einzelnen Aufgaben-Cluster die verschiedenen Reformoptionen bewertet wurden, werden in Kapitel 4 auf der Basis dieser Empfehlungen die Konsequenzen für den Aufbau und die grundsätzliche Struktur der Verwaltung in Rheinland-Pfalz erläutert. Dabei ist die Frage zu beantworten, inwieweit potentielle organisatorische Änderungen in einzelnen Aufgabenbereichen zu grundsätzlichen Empfehlungen bzgl. verschiedener Aufbauorganisationsmodelle der Landesverwaltung führen.

## 2 Aufgabenwahrnehmung in der unmittelbaren Landesverwaltung und Optimierungsoptionen

### 2.1 Methodik der Aufgabenbezogenen Analyse der Landesverwaltung

Das Ergebnis der Aufgabenerfassung auf Landesebene ist eine Sammlung aus gut 2.600 Einzelaufgaben aller Geschäftsbereiche. In einem ersten zentralen Schritt wurde die oben angesprochene Bildung von Aufgaben-Clustern durchgeführt. Dazu erfolgte eine Orientierung an den jeweiligen *Aufgabenbereichen*, die innerhalb der Aufgabenblöcke definiert sind. Ob die Differenzierung nach Aufgabenbereichen als Basis für die Clusterbildung fein genug ist oder die tatsächliche Aufgabenverwandtschaft adäquat widerspiegelt, wurde für jedes einzelne Cluster auf der Basis einer inhaltlichen Einschätzung der Gutachter überprüft und ggf. wurden Änderungen an der Clustergruppierung vorgenommen. Die darauffolgende notwendige Selektion von Clustern, die mit einer näheren Betrachtung bedacht werden, erfolgte auf der Basis von zwei Kriterien. Erstens wurden nur Cluster in die nächste Analysestufe aufgenommen, die insgesamt über sämtliche darin enthaltenen Einzelaufgaben mindestens 20 VZÄ auf sich vereinen. Zweitens wurden Aufgaben, die einen politischen Steuerungscharakter oder eine klare Aufsichtsfunktion aufweisen, ausgeschlossen.

Ergebnis der Cluster-Bildung und Vorselektion sind 48 Cluster, die einer sogenannten Grundprüfung unterzogen werden. In der Grundprüfung werden die Cluster daraufhin überprüft, ob die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine vertiefte Funktionalreformdiskussion gegeben sind. Zentral ist dabei, ob der jeweilige Cluster einen gewissen organisatorischen Kern im Aufgabenvollzug besitzt. Cluster ohne solchen organisatorischen Nukleus sind überwiegend Berichts- und Kontrollaufgaben oder extrem arbeitsteilige Aufgaben, zu denen bspw. diverse Stellungnahmen beigetragen werden. Darüber hinaus wurden in diesem Schritt auf der Basis einer inhaltlichen Aufgabenbetrachtung die grundsätzliche Reformierbarkeit des Clusters beurteilt und Cluster ohne erkennbares oder mit sehr geringem Reformpotential für die weiteren Analyseschritte ausgeklammert. Cluster mit einem geringen Reformpotential können bspw. aufgrund einer extremen Spezialisierung der Tätigkeit (Bsp. Kampfmittelräumdienst) oder anderer faktischer Zwänge (Bsp. Notwendigkeit eines statistischen Landesamtes in der unmittelbaren Landesverwaltung) für die weiteren Analyseschritte ausgeschlossen werden. Dieser Logik folgend, wurden z.B. auch das Finanz- und das Justizministerium inkl. der weiteren oberen und unteren Landesbehörden in den Geschäftsbereichen dieser Ministerien nicht in die Analyse mit einbezogen. Neben dem fehlenden Reformpotential (im Sinne der Kommunal- und Verwaltungsreform) der in den Geschäftsbereichen des Finanz- und Justizministeriums angesiedelten Aufgaben liegen dieser Entscheidung entsprechende Absprachen mit dem Auftraggeber zugrunde, der dieses Vorgehen ausdrücklich befürwortet hat. Die Ergebnisse der Grundprüfung im Detail finden sich in Anlage 5. Nach Abschluss der Grundprüfung verbleiben 28 Cluster für die genauere Detailprüfung, wie sie in Abschnitt 1.3.3 detailliert beschrieben ist.

## 2.2 Analyse der Aufgaben der Landesverwaltung und möglicher Reformoptionen

### 2.2.1 Ministerium für Bildung

#### 2.2.1.1 Personalverwaltung

<b>Prüfbogen 1 - Ministerium für Bildung</b>		
<b>Schulrecht, Personalrecht, Personalverwaltung, Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und Landesprüfungsamt</b>		
<b>Personalverwaltung</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Personalangelegenheiten allgemeinbildende und berufsbildende Schulen und Studienseminare		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Personalverwaltung (74,95 VZÄ) - Personalmanagement im Rahmen erweiterter Selbstständigkeit von Schule / Ganztagschule in Angebotsform (19,07 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Bildung	04,10 VZÄ	100,82 VZÄ
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion	96,72 VZÄ	

#### 2.2.1.1.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Die im vorliegenden Cluster „Personalverwaltung“ zusammengefassten Aufgaben sind im Aufgabenblock „Schulrecht, Personalrecht, Personalverwaltung, Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und Landesprüfungsamt“ angesiedelt. Das vorliegende Cluster beinhaltet alle vier Einzelaufgaben des gleichnamigen Aufgabenbereichs. Dabei handelt es sich im Einzelnen um folgende Aufgaben:

Tabelle 5 Einzelaufgaben des vorliegenden Clusters

<b>Aufgabe</b>	<b>Institution</b>	<b>VZÄ</b>
Gestellungsverträge / Gestellungsverhältnisse an Schulen	ADD Trier	01,70
Lehrergesundheit	ADD Trier	01,00
Personalmanagement im Rahmen erweiterter Selbstständigkeit von Schule / Ganztagschule in Angebotsform	ADD Trier	19,07
Personalverwaltung	ADD Trier	74,95
Besetzung von Funktionsstellen im schulischen Bereich, Ruhestandsversetzungen, Abordnungen, Versetzungen und Entlassungen von Funktionsstel-	BM	04,10

leninhabern, Beurlaubungen von Lehrkräften, Grundsatzfragen zur Einstellung in den Schuldienst und zur Eingruppierung von angestellten Lehrkräften, Grundsatzfragen des schulischen Vorbereitungsdienstes		
---	--	--

Wie aus der Tabelle hervorgeht, bilden die personalbezogenen Aufgaben „Personalmanagement“ und „Personalverwaltung“ mit zusammen 94,02 VZÄ den funktionalen Kern des Clusters und werden dementsprechend bzw. aufgrund ihres Umfangs in der folgenden Untersuchung vertieft analysiert. Bei den aktuell im Referat 31 der Abteilung 3 der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) wahrgenommenen Aufgaben handelt es sich um Aufsichts- und Vollzugsaufgaben, deren Adressaten Schulleiter und deren ständige Vertreter, Lehrkräfte, Personalräte, Studienreferendare und Lehramtsanwärter sind. An der Aufgabenwahrnehmung wirken des Weiteren das Landesamt für Finanzen (im Bereich Bezüge, des Weiteren seit 2012 personalführende Dienststelle), das Bildungs- und das Finanzministerium, das Pädagogische Landesinstitut und das Institut für Lehrgesundheit, Gesundheitsämter sowie Schulen, Studienseminare, die zentrale medizinische Untersuchungsstelle, das Integrationsamt und Personalvertretungen regelmäßig mit. Dementsprechend handelt es sich um einen Aufgabenbereich mit hohem Interdependenzgrad, wobei der größte Koordinationsaufwand mit dem BM bzw. mit der Staatskanzlei in den Fällen erforderlich ist, in denen diese an der Aufgabenwahrnehmung im Bereich Personalverwaltung beteiligt sind (siehe unten).

Dabei besteht mit dem BM folgende Zuständigkeitsteilung: Das BM ist für die Ernennung, Versetzung und Abordnung von Personal ab der Stufe A16 sowie für Schulleiter und deren Vertreter (außer bei Grundschulen) zuständig, während in der ADD die übrige Personalverwaltung bis A15 verantwortet wird. Dabei entfallen ca. 1.000-1.200 Lehrkräfte auf einen Sachbearbeiter in der ADD. Konkret werden alle Maßnahmen der Personalverwaltung, welche im Laufe der Karriere von Lehrkräften in Schulen anfallen können, in der ADD durchgeführt. Im Einzelnen handelt es sich dabei v.a. um folgende Maßnahmen:

- Ernennung
- Probezeit bzw. Verbeamtung, Änderung der Probezeit oder Entlassung
- Mutterschutz und Elternzeit
- Beförderungen bis A15 und anlassbezogene Beförderungen bei Funktionsstellen
- Abordnungen und Versetzungen
- Teilzeitbewilligungen
- Beurlaubungen inkl. Wiedereingliederungen und Ermäßigungen des Stundendeputats (bei Schwerbehinderungen)
- Dienstunfähigkeiten (anlassbezogen) bzw. vorzeitige Ruhestandsversetzungen
- Ruhestandsversetzungen
- Disziplinarmaßnahmen
- Dienstjubiläen

Die Aufgabenwahrnehmung wurde in diesem Zusammenhang als komplex charakterisiert, wobei diese Komplexität insbesondere aus der Vielzahl der anfallenden Maßnahmen resultiert. Dennoch wenden die an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeiter teilweise standardisierte Verfahren an bzw. greifen auf vorgefertigte Texte zurück. Bei den an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeiter handelt es sich um Referenten mit juristischer Ausbildung und um Sachbearbeiter, welche Beamte des zweiten und dritten Einstiegsamts sind und ihre Ausbildung häufig an der Verwaltungsfachhochschule Mayen absolviert haben.

Die Aufgabenwahrnehmung findet dabei hauptsächlich am Standort Trier statt, wobei in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße Außenstellen existieren. Diese Außenstellen beherbergen sowohl Juristen (ca. 1,5-2 VZÄ) als auch Sachbearbeiter (ca. 2-4 VZÄ). In den Außenstellen werden vor allem schulrechtliche Beratungen sowie Disziplinarverfahren durchgeführt. Dabei ist zu beachten, dass die Einrichtung der Außenstellung erst Anfang der 2000er Jahre erfolgte, zuvor lag eine konzentrierte Aufgabenwahrnehmung vor.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Grundsätzlich ist in der Bundesrepublik Deutschland zwischen drei Modellen der Organisation der Schulverwaltung zu unterscheiden: drei Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen) verfügen über einen dreistufigen Aufbau der Schulverwaltung, weitere vier Bundesländer (die Stadtstaaten sowie das Saarland) organisieren die Schulverwaltung in einem einstufigen Modell. Die verbleibenden Bundesländer wenden unterschiedliche Formen einer zweistufigen Schulverwaltung an. Das rheinland-pfälzische Modell einer zweistufigen Schulverwaltung mit Einheiten auf der Ministerialebene und auf der Ebene der Mittelinstanz mit Bündelungsfunktion bzw. der oberen Landesbehörden findet Entsprechungen in Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt (Bogumil et al. 2016, 147ff.). In den genannten drei Bundesländern sind die Angelegenheiten der Personalverwaltung ähnlich wie in Rheinland-Pfalz bei der entsprechenden oberen Landesbehörde angesiedelt (Landesschulamt Sachsen-Anhalt 2017, Niedersächsische Landesschulbehörde 2017 und Landesamt für Schule und Bildung Sachsen 2018). In den Bundesländern mit dreistufigem Aufbau der Schulverwaltung liegt die Verantwortung für die Personalverwaltung auf der Ebene der Mittelinstanzen (Bezirksregierungen Düsseldorf und Münster 2017, Regierungspräsidium Stuttgart 2017, Regierung von Oberbayern 2017).

In weiteren fünf Bundesländern (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen) ist die Schulverwaltung ebenfalls zweistufig organisiert. Allerdings haben diese Bundesländer staatliche Schulämter als untere Schulverwaltungsbehörden mit der Personalverwaltung des Schulwesens betraut (Bildungsserver Mecklenburg-Vorpommern 2017, Die Staatlichen Schulämter des Landes Brandenburg 2017, Schleswig-Holstein 2006, Staatliche Schulämter in Hessen 2017, Thüringen 2017).

#### 2.2.1.1.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Da Bildung dem Grundgesetz entsprechend als „ein grundrechts- und öffentlichkeitsrelevanter Bereich“ anzusehen ist (Hepp 2011, 44), kann auf die im Bildungsbereich anfallenden Aufgaben nicht verzichtet werden. Darüber hinaus ist aus den pädagogischen Kernverpflichtungen des Staates abzuleiten, dass „einer Aufgaben- und Organisationsprivatisierung im Bereich der staatlichen Schulverwaltung eine enge Grenze“ (ebd.) gesetzt ist. Dementsprechend ist auch für die Personalverwaltung keine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf Dritte zu empfehlen. Wie oben gezeigt wurde, deckt sich dies mit der Verwaltungsrealität in den anderen Bundesländern.

#### 2.2.1.1.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität und Funktionalität

Aufgrund einer Vielzahl von Dienststellen und Institutionen, die an der Aufgabenwahrnehmung der Personalverwaltung regelmäßig mitwirken, handelt es sich wie erwähnt um eine Aufgabe mit hohem Interdependenzgrad. Diesem Umstand wird durch den Status quo der Aufgabenwahrnehmung in der ADD Rechnung getragen: da nur eine zentrale Behörde die Personalverwaltung verantwortet, wird der **Koordinationsaufwand** somit vergleichsweise geringgehalten. Eine weitere Reduzierung des Koordinationsaufwands, insbesondere mit dem BM und der Staatskanzlei, könnte durch eine Übertragung der gesamten Personalverwaltung (inkl. A16 aufwärts) in die ADD herbeigeführt werden.

Der Bundesländervergleich zeigt jedoch, dass die Wahrnehmung der Personalverwaltung auch in Schulämtern als unteren Schulverwaltungsbehörden möglich ist (Bogumil et al. 2016, 147ff.). Einschränkend ist hier jedoch anzumerken, dass bei der Mehrheit der entsprechenden Bundesländer (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) kreisübergreifende Schulverwaltungsstrukturen geschaffen wurden. Nur in Schleswig-Holstein liegt der Fall eines sog. „Kondominiums“ vor. D.h., dass hier die staatlichen Schulämter in der Form der Organleihe Kreisen bzw. kreisfreien Städten zugeordnet sind (ebd., 13). Für eine Kommunalisierung der Personalverwaltung im rheinland-pfälzischen Kontext würde dies bedeuten, dass in jedem Fall eine Vergrößerung des Kreisgebietszuschnitts vorzunehmen wäre. Für den Fall der Anwendung eines Kondominiums sollte die Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte dem schleswig-holsteinischen Vorbild entsprechend im niedrigen zweistelligen Bereich liegen und im Vergleich zum rheinland-pfälzischen Status quo mit 24 Kreisen und 12 kreisfreien Städten mindestens halbiert werden. Dies entspricht der Schaffung von Landkreisen mit durchschnittlich ca. 250.000 EW. Wenn eine Kommunalisierung der Personalverwaltung ohne Organleihe angestrebt wird, sollte entweder eine Reform der Kreisgebietsstrukturen mit dem Ziel einer einstelligen Anzahl von Kreisen und kreisfreien Städten vorgenommen werden (Landkreise mit durchschnittlich ca. 350.000 EW) oder – wie z.B. in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – kreisübergreifende Gebietsstrukturen der Schulverwaltung geschaffen werden.

In Bezug auf die **Homogenität der Aufgabenwahrnehmung** gilt: Einerseits entspricht der Status quo der zentralen Aufgabenwahrnehmung in der ADD den Anforderungen an eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung. Andererseits gilt, dass der Bundesländervergleich als Nachweis einer Realisierbarkeit der Organisation der Personalverwaltung unterhalb der Mittelinstanzebene herangezogen werden kann – wenn auf der Kreisebene entsprechende Gebietsstrukturen geschaffen werden (siehe oben). Im Fall von kleineren Gebietsgrößen auf der Kreisebene (durchschnittlich ca. 150.000-250.000 EW) wird hingegen von einer Kommunalisierung abgeraten, v.a. da aus dem Bundesländervergleich keine Anhaltspunkte für eine Machbarkeit dieser Reformoption hervorgehen. Unabhängig von organisatorischen Neuordnungen könnte die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung jedoch verbessert werden, wenn die gesamte Personalverwaltung (inkl. A16 aufwärts) in einer Behörde, z.B. auf der Ebene der oberen Landesbehörden, wahrgenommen werden würde.

Mit der Ausnahme der an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Referenten (Juristen), handelt es sich bei der Mehrzahl der Mitarbeiter um Sachbearbeiter und damit um generelle Verwaltungsfachleute. Dementsprechend ist auch kein überdurchschnittlicher **Spezialisierungsgrad** auf der Mitarbeiterseite gefordert, was sich im Übrigen mit der Aufgabenabfrage deckt (Vgl. Anhang 4.1.1). Da die hier untersuchten Aufgaben im Bereich der Personalverwaltung darüber hinaus mit über 90 VZÄ einen hinreichenden Umfang aufweisen, stehen diesbezüglich einer Kommunalisierung – unter Voraussetzung der Erfüllung der oben eingeführten Anforderungen an die Kreisgebietsstruktur – keine Hindernisse im Weg. Im Fall einer Kommunalisierung auf Landkreise mit durchschnittlich ca. 350.000 EW würden beispielsweise im Durchschnitt mehr als 10 VZÄ pro Standort verbleiben. Dies bedeutet allerdings auch, dass eine Kommunalisierung auf kleinere Kreise (z.B. mit durchschnittlich 150.000-250.000 EW) nicht zu empfehlen ist, da die Zersplitterung in diesem Fall der **Komplexität** der Aufgabenwahrnehmung, welche insbesondere aus der Vielzahl der durchzuführenden Maßnahmen resultiert, nicht gerecht wird.

Unter der Voraussetzung einer den oben diskutierten Anforderungen entsprechenden Anpassung der Kreisgebietsstruktur sind des Weiteren bezüglich der **professionellen Qualität der Aufgabenwahrnehmung** keine Unterschiede zu erwarten, da bei allen den oben diskutierten Anforderungen entsprechenden Reformoptionen genügend VZÄ pro Standort verbleiben, um eine hinreichende Qualität der vielfältigen Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. In Bezug auf **Bürger-, Kunden- und Ortsnähe** ist eine Kommunalisierung der Personalverwaltung jedoch nicht notwendig, da diese für die Aufgabenwahrnehmung nicht erforderlich sind.

## **b. Effizienz**

Die oben vorgenommene Diskussion von Reformeffekten auf die Performanzdimension der Effektivität und Funktionalität hat gezeigt, dass – unter der Voraussetzung einer entsprechend umgestalteten Kreisgebietsstruktur mit durchschnittlich ca. 350.000 EW pro Kreis – die Aufga-

benwahrnehmung sowohl auf der Ebene der oberen Landesbehörden bzw. der Mittelinstanzen mit Bündelungsfunktion als auch auf der Kreisebene realisierbar wäre. Allerdings liegen für den Fall einer Kommunalisierung keine Anhaltspunkte für **Ressourceneinsparungen** - z.B. durch verkürzte Anfahrtswege o.ä. - vor. Dementsprechend würde die ökonomische Reformbilanz für eine Kommunalisierung durch die anfallenden **Transaktionskosten** im Vergleich zu einer Beibehaltung des Status quo negativ ausfallen. Darüber hinaus muss darauf hingewiesen werden, dass im Fall einer Kommunalisierung der Personalverwaltung auf kleinere Landkreise (durchschnittlich nur 150.000-250.000 EW) aufgrund der dann resultierenden Kleinteiligkeit der Aufgabe mit zusätzlichem Koordinationsaufwand zur Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung gerechnet werden muss. Insbesondere zeitliche Ressourcen würden in diesem Zusammenhang in zunehmendem Maße beansprucht werden, sodass für diesen Fall sogar ein zusätzlicher Ressourcenaufwand kalkuliert werden muss. Demgegenüber verspricht hingegen eine Bündelung der gesamten Personalverwaltung (inkl. A16 aufwärts) die Realisierung von **Skalen- und Verbunderträgen**. Auch diese betreffen vor allem den optimierten Einsatz zeitlicher Ressourcen: Durch den Abbau des im Status quo notwendigen Koordinationsaufwands zwischen ADD, BM und Staatskanzlei könnte eine schnellere Aufgabenwahrnehmung realisiert werden. Die mit an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Praktikern geführten Gespräche haben verdeutlicht, dass eine Personalverwaltung aus einer Hand in diesem Zusammenhang wünschenswert wäre.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Zunächst ist festzuhalten, dass für die bisher diskutierten Reformoptionen grundsätzlich eine vorliegende **Realisierbarkeit** anzunehmen ist. Insbesondere für die verschiedenen Kommunalisierungsoptionen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede bezüglich einer praktisch sinnvollen Realisierbarkeit. In diesem Zusammenhang kann eine Kommunalisierung der Personalverwaltung auf Landkreise mit durchschnittlich 150.000 EW unter keinen Umständen empfohlen werden. Eine Kommunalisierung auf Landkreise mit durchschnittlich 250.000 EW ist zwar grundsätzlich realisierbar, stößt jedoch in Bezug auf die oben diskutierten Kriterien der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Koordinationskosten schnell an Grenzen. Eine Kommunalisierung auf Landkreise mit durchschnittlich 350.000 EW ist hingegen praktisch sinnvoll realisierbar, da jedem Standort in diesem Fall eine hinreichende Anzahl von VZÄ zugeordnet werden kann.

Obwohl eine entsprechende Kommunalisierung aus fachlicher Sicht machbar erscheint, so ist anzumerken, dass bei der Implementierung dieser Reformoption Schwierigkeiten auftreten könnten. Außer in Schleswig-Holstein (dort allerdings in Form einer Organleihe) sind in allen Bundesländern, in denen die Personalverwaltung in unteren Schulverwaltungsbehörden angesiedelt ist, kreisübergreifende Verwaltungsstrukturen geschaffen worden. Die genannten Bundesländer zeichnen sich des Weiteren durch eine traditionelle Ansiedlung der Schulverwaltung in Schulämtern aus. Da dies in Rheinland-Pfalz nicht der Fall ist, dürften entsprechende Umstrukturierungen schwierig umzusetzen sein. Darüber hinaus ist zu prüfen, welche

rechtlichen Herausforderungen aus einer Kommunalisierung der Personalverwaltung der Schulen resultieren, da eine Kommunalisierung der Personalverwaltung die Zuständigkeitsteilung zwischen äußeren Schulangelegenheiten (Kommunen sind für nicht-lehrendes Personal und Schulgebäude zuständig) und inneren Schulangelegenheiten (Pädagogische Aspekte der Steuerung von Schulen, z.B. Unterrichtsinhalte, Lehrpersonal und Schulstruktur liegen in der Zuständigkeit des Landes) dadurch infrage stellen würde, dass in der Folge Kommunen auch für lehrendes Personal zuständig wären (van Ackeren et al. 2015, 98ff.). Vorbehaltlich der juristischen Prüfung ist aus Gutachtersicht daher fraglich, ob der Aufwand, der für eine Überwindung der Herausforderungen einer Kommunalisierung der Personalverwaltung von Schulen notwendig wäre, funktional gerechtfertigt werden kann.

#### 2.2.1.1.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend ist zunächst festzuhalten, dass der **Status quo** der Aufgabenwahrnehmung in der ADD bei der Prüfung anhand von Kriterien der Effektivität, Funktionalität, Effizienz, politischen Steuerung und demokratischen Kontrolle den resultierenden Anforderungen weitgehend entspricht. Optimierungspotential besteht bezüglich der vorherrschenden Zuständigkeitsteilung zwischen ADD und BM. Eine gebündelte Aufgabenwahrnehmung der Personalverwaltung auf der Ebene der Mittelinstanzen wäre in diesem Zusammenhang insbesondere dazu geeignet, zeitliche Ressourcen optimiert einzusetzen.

Der Bundesländervergleich unterstreicht, dass eine **Kommunalisierung** grundsätzlich denkbar und machbar ist. Für eine erfolgreiche Kommunalisierung müssen jedoch einige Voraussetzungen erfüllt werden: So ist für eine sinnvolle Kommunalisierung der Personalverwaltung die Schaffung einer entsprechend leistungsfähigen Kreisgebietsstruktur mit durchschnittlich 350.000 EW von entscheidender Bedeutung. Von einer Kommunalisierung auf kleinere Kreise wird abgeraten. Sollte eine entsprechend reformierte Kreisgebietsstruktur vorliegen, so kann die Homogenität der Aufgabenwahrnehmung ebenso wie die professionelle Qualität auch bei einer Kommunalisierung durch eine entsprechende Personalausstattung an allen dann entstehenden Standorten gewährleistet werden.

Zu beachten sind jedoch mögliche Schwierigkeiten bei der Implementation dieser Reformoption, da Rheinland-Pfalz im Vergleich zu Bundesländern mit unteren Schulverwaltungsbehörden keine Tradition der Organisation der Schulverwaltung in Schulämtern mehr vorweisen kann. Des Weiteren bestehen aus Gutachtersicht Bedenken bezüglich den mit einer Kommunalisierung der Personalverwaltung verbundenen rechtlichen Herausforderungen, welche durch die Auflösung der Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten resultieren würden.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Staatliche Mittelinstanz (ADD) als Bündelungsbehörde gesamte Personalverwaltung</b>	++	+	0	1
<b>Staatliche Mittelinstanz (ADD, Status quo) als Bündelungsbehörde Zuständigkeitsteilung mit BM</b>	+	0	0	1
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW)</b>	0	-	-	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (250.000 EW)</b>	-	--	--	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (150.000 EW)</b>	--	--	--	3

### 2.2.1.2 Lehrerinnen- und Lehrerausbildung

<b>Prüfbogen 2 - Ministerium für Bildung</b>		
<b>Schulrecht, Personalrecht, Personalverwaltung, Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und Landesprüfungsamt</b>		
<b>Lehrerinnen- und Lehrerausbildung</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Lehrkräfteausbildung, Prüfungsrecht, Organisation und Durchführung von Prüfungen		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Lehrkräfteausbildung: Organisation und Durchführung von Prüfungen (755 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Bildung	014,70 VZÄ	771,12 VZÄ
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion	001,42 VZÄ	
Staatliches Studienseminare (obere Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit)	755,00 VZÄ	

#### 2.2.1.2.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das vorliegende Cluster entspricht dem Aufgabenbereich „Lehrkräfteausbildung, Prüfungsrecht, Organisation und Durchführung von Prüfungen“, welcher dem Aufgabenblock „Schulrecht, Personalrecht, Personalverwaltung, Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und Landesprüfungsamt“ zugeordnet ist. Die acht im vorliegenden Cluster zusammengefassten Einzelaufgaben werden im Ministerium für Bildung, in der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und in den Staatlichen Studienseminaren als oberen Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit wahrgenommen.

Das Ministerium für Bildung ist in diesem Zusammenhang für politische Steuerungsaufgaben im Umfang von 14,7 VZÄ im Bereich der Lehrkräfteausbildung (Grundsatzfragen, Haushalts-, Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten) sowie für die Organisation und Durchführung von Prüfungen (Grundsatzfragen) und das Prüfungsrecht (Verantwortung für die Rechtsgrundlagen) zuständig. Konkret handelt es sich dabei um das sogenannte „Landesprüfungsamt für Lehrämter an Schulen“. In der ADD werden Aufsichts- und Vollzugsaufgaben im Umfang von 1,42 VZÄ in den Bereichen der Aus-, Fort- und Weiterbildung, der Zusammenarbeit mit den Studienseminaren, der Zusammenarbeit mit den Serviceeinrichtungen und Hochschulen sowie der Vorsitz bei Prüfungen wahrgenommen.

Den organisationalen Kern des vorliegenden Clusters bildet jedoch die Einzelaufgabe „Lehrkräfteausbildung: Organisation und Durchführung von Prüfungen“. Diese Aufsichts- und Vollzugsaufgabe wird in den Staatlichen Studienseminaren des Landes Rheinland-Pfalz im Umfang von 755 VZÄ wahrgenommen. Bei den Staatlichen Studienseminaren handelt es sich um obere Landesbehörden mit für das jeweilige Einzugsgebiet geltender regionaler Zuständigkeit. In den Staatlichen Studienseminaren findet der theoretische Teil der zweiten Ausbildungsphase der

Lehrerausbildung statt (erste Ausbildungsphase: Lehramtsstudium, zweite Ausbildungsphase: Vorbereitungsdienst). Konkret heißt dies, dass hier im Referendariat befindliche Lehramtsanwärter unterrichtet werden. Bei den 755 VZÄ handelt es sich um hauptamtliche Dozentenstellen, die allerdings nur etwa 50-60 % der Dozenten der zweiten Ausbildungsphase ausmachen. Der weitere Personalbedarf wird durch Lehrbeauftragte gedeckt. Dozenten der zweiten Ausbildungsphase müssen natürlich selbst über eine Lehramtsbefähigung verfügen. Des Weiteren sind 4 Jahre Berufserfahrung sowie die Absolvierung eines Qualifikationsverfahrens notwendige Voraussetzungen für den Einsatz als Dozent in der zweiten Ausbildungsphase der Lehrerausbildung.

Tabelle 6: Anzahl Studienseminare nach Schultypen (TD = Teildienststelle)

Studienseminare für das Lehramt an	Zahl der Seminare		Zahl der Anwärter			
			Insgesamt		Durchschnitt	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Grundschulen	-	8		640	-	80
Grund- und Hauptschulen	8		888		111	-
Förderschulen	2	2 (+1 TD)	178	191	89	96
Realschulen	4	-	422	-	105	-
Realschulen plus	-	4 (+ 2 TD)	-	318	-	80
Gymnasien	6	7 (+ 2 TD)	669	733	112	105
Berufsbildenden Schulen	4	4 (+ 1 TD)	332	300	83	75
Insgesamt	24	25 (+ 6 TD)	2.489	2.182	104	87

Quelle: Landesrechnungshof Rheinland Pfalz 2017, 167.

An die Dozenten der zweiten Ausbildungsphase werden dabei hohe Anforderungen gestellt. Einerseits sind die Dozenten natürlich auf ihre jeweiligen Fächer spezialisiert, andererseits haben Gespräche mit an der Aufgabenwahrnehmung in Rheinland-Pfalz beteiligten Praktikern deutlich gemacht, dass neben dieser Spezialisierung zunehmend auch eine Generalisierung der Dozenten notwendig ist. Diese neuen Anforderungen resultieren insbesondere aus der Zunahme von Querschnittsaufgaben in der Lehrerausbildung. Beispiele für solche Querschnittsthemen, deren Relevanz für die Lehrerausbildung fachunabhängig zunimmt, sind z.B. Digitalisierung, Gender-Themen und Inklusion.

Wichtig für das Verständnis der Aufgabenwahrnehmung ist des Weiteren die Interdependenz zwischen den Staatlichen Studienseminaren und dem sogenannten „Landesprüfungsamt für die Lehrämter an Schulen“ (BM, Abteilung 2, Referatsgruppe 922). Das Landesprüfungsamt für die Lehrämter an Schulen im BM ist für die Organisation und Durchführung von Lehramtsprüfungen zuständig und führt darüber hinaus die Aufsicht über die Staatlichen Studienseminare. In den Gesprächen, die in Rheinland-Pfalz mit an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten

Praktikern geführt wurden, wurde insbesondere hervorgehoben, dass durch diese enge Verbindung zwischen Landesprüfungsamt und Staatlichen Studienseminaren schnelle und effiziente Reaktionen auf neue Entwicklungen ermöglicht werden. Vor allem im Zuge der Einführung der Inklusion hat diese Organisationsstruktur dementsprechend zur schnellen Umsetzung neuer Maßnahmen und Vorgaben erheblich beigetragen.

An der Aufgabenwahrnehmung sind Fort- und Weiterbildungsinstitute, die Zentren für Lehrerbildung an den rheinland-pfälzischen Universitäten, Schulen als Kooperationspartner (Ausbildungsschulen in denen Lehramtsanwärter ihr Referendariat absolvieren) sowie Förder- und Beratungszentren regelmäßig beteiligt. Im Fall von Prüfungen ist des Weiteren die ADD an der Aufgabenwahrnehmung beteiligt, da der Prüfungsvorsitz durch die ADD besetzt wird.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Obwohl in allen Bundesländern die zweite Phase der Lehrerausbildung mit theoretischem Unterricht in Studienseminaren o.ä. und praktischem Einsatz in Ausbildungsschulen ähnlich organisiert ist, bestehen erhebliche Unterschiede zwischen der organisatorischen Einbettung der Studienseminare bzw. ihrer Äquivalente. Das rheinland-pfälzische Modell, in welchem die Staatlichen Studienseminare als obere Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit in der Struktur der Landesverwaltung aufgeführt werden (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2016), ist dabei im Bundesländervergleich einmalig. In Baden-Württemberg unterstehen die dortigen Staatlichen Seminare zwar ähnlich wie in Rheinland-Pfalz der Fachaufsicht des Kultusministeriums (Staatliche Seminare Baden-Württemberg 2018), werden darüber hinaus jedoch nicht als Behörden der staatlichen Verwaltung Baden-Württembergs verzeichnet (Baden-Württemberg 2018).

In Hessen gehören die Studienseminare zum Dezernat 1.2 der Hessischen Lehrkräfteakademie (Hessische Lehrkräfteakademie 2018), bei der es sich um eine Landesoberbehörde handelt. Auch in Sachsen ist die Lehrerausbildung in einer oberen Landesbehörde angesiedelt, und zwar im erst zum 1. Januar 2018 eingerichteten Landesamt für Schule und Bildung (Landesamt für Schule und Bildung Sachsen 2018). In Brandenburg gehören die Studienseminare hingegen zum Referat 36 „Lehrerausbildung“ des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Brandenburg 2018). Erwähnenswert sind des Weiteren die Beispiele der Organisation der Lehrerausbildung in Sachsen-Anhalt und Thüringen: In Sachsen-Anhalt gehören die Staatlichen Seminare als Referate zum Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung (LISA) Sachsen-Anhalt (Bildungsserver Sachsen-Anhalt 2018). Beim LISA handelt es sich wiederum um eine „Einrichtung“ der Unmittelbaren Landesverwaltung, welche als solche im Organigramm unterhalb der unteren Landesbehörden eingeordnet ist (Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt 2016). In Thüringen sind die Studienseminare zwar selbstständige Behörden, allerdings handelt es sich dort wie in Sachsen-Anhalt um unterhalb der unteren Landesbehörden angesiedelte Einrichtungen der Landesverwaltung (Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales 2015).

#### 2.2.1.2.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Bereits bezüglich der schulischen Personalverwaltung wurde angemerkt, dass Bildung dem Grundgesetz entsprechend als „ein grundrechts- und öffentlichkeitsrelevanter Bereich“ anzusehen ist (Hepp 2011, 44). Die aus diesem Grundsatz abgeleiteten bildungspolitischen Verantwortlichkeiten des Staates sind in diesem Sinne insbesondere im Bereich der Lehrerausbildung relevant. Schließlich werden hier die Grundlagen für einen qualitativ den eigenen Ansprüchen gerecht werdenden Unterricht in den Schulen gelegt. Aus diesem Grund ist ein Wegfall der Lehrerausbildung nicht denkbar.

Ebenfalls entsprechend der oben für die schulische Personalverwaltung durchgeführten Analyse ist aus den pädagogischen Kernverpflichtungen des Staates abzuleiten, dass „einer Aufgaben- und Organisationsprivatisierung im Bereich der staatlichen Schulverwaltung eine enge Grenze“ (ebd.) gesetzt ist. Dementsprechend kann auch für die sonderpädagogische Lehramtsausbildung keine Privatisierung empfohlen werden. Der Bundesländervergleich hat darüber hinaus keine Anhaltspunkte für die Realisierbarkeit einer entsprechenden Privatisierung ergeben, da die sonderpädagogische Lehrerausbildung in allen Fällen entweder dem jeweiligen Bildungs- bzw. Kultusministerium oder nachgeordneten staatlichen Behörden untersteht.

#### 2.2.1.2.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität und Funktionalität

Aus dem Bundesländervergleich geht hervor, dass Beispiele für eine Kommunalisierung der Lehrerausbildung nicht vorliegen. Dies ist wenig verwunderlich, da bei einer Verteilung der Lehrerausbildung auf mehrere Kreise die Aufrechterhaltung der **Homogenität der Aufgabenwahrnehmung** nur unter massiv erschwerten Bedingungen realisierbar wäre. Insbesondere die enge Verbindung zwischen dem Landesprüfungsamt im BM und den Staatlichen Studienseminaren und die daraus resultierenden Möglichkeiten für schnelle bzw. landesweit einheitliche Reaktionen auf neue Entwicklungen würden im Fall einer Kommunalisierung so nicht mehr vorliegen. Eine Verbesserung der Homogenität der Aufgabenwahrnehmung wäre in diesem Zusammenhang nur durch eine Eingliederung der Staatlichen Studienseminare ins BM nach Brandenburger Vorbild denkbar und wäre in diesem Zusammenhang auch einer Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf die Ebene der Mittelinstanzen vorzuziehen. Eine Kommunalisierung der Lehrerausbildung würde sich des Weiteren auch auf den **Koordinationsaufwand** der Aufgabenwahrnehmung auswirken. Insbesondere die oben bereits diskutierte Zusammenarbeit mit dem Landesprüfungsamt im BM würde im Falle einer Kommunalisierung nur mit deutlichem Mehraufwand aufrechterhalten werden können. Die Gespräche, die mit an der Aufgabenwahrnehmung in Rheinland-Pfalz beteiligten Praktikern geführt wurden, haben dies unterstrichen. Im Gegensatz dazu wäre erneut nur eine Zusammenführung von Landesprüfungsamt und Studienseminaren in einer Behörde (siehe Hessen und Sachsen) bzw. im BM (siehe Brandenburg) dazu geeignet, den Koordinationsaufwand bei der Aufgabenwahrnehmung der Lehrerausbildung zu reduzieren.

Bezüglich der **Komplexität der Aufgabe** ist für die Lehrerausbildung auf die in der Aufgabenbeschreibung ausgeführten zunehmenden Anforderungen insbesondere an die Dozenten der zweiten Ausbildungsphase zu verweisen. Auch in diesem Zusammenhang gilt, dass die tendenziell steigenden Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung eine Behördenstruktur erfordern, die ggf. effektiv und schnell auf neue Entwicklungen reagieren kann. Im Status quo kann hiervon ausgegangen werden, dies ging aus den Gesprächen mit an der Aufgabenwahrnehmung in Rheinland-Pfalz beteiligten Praktikern klar hervor. Wie oben bereits diskutiert, wäre für den Fall einer kommunalisierten Aufgabenwahrnehmung zu befürchten, dass entsprechende Reaktionsmöglichkeiten nicht mehr bzw. nur unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten werden können. Daher wird auch in diesem Zusammenhang von einer Kommunalisierung der Lehrerausbildung abgeraten.

Aus der Aufgabenabfrage geht hingegen hervor, dass im Fall einer Kommunalisierung aus den Anforderungen an den **Spezialisierungsgrad** der in die Aufgabenwahrnehmung eingebundenen Mitarbeiter keine Hindernisse für eine Aufrechterhaltung der **professionellen Qualität** resultieren (Vgl. Anhang 4.1.1). Insbesondere aufgrund des Umfangs der Aufgabe ist es sicherlich möglich, hinreichende professionelle Qualität und Spezialisierung unabhängig von der Ebene der Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Die **Kunden- bzw. Ortsnähe** ist allerdings bereits in Status quo durch die regionale Zuständigkeit der jeweiligen Staatlichen Studienseminare gegeben. Eine weitere Dekonzentration bzw. eine Kommunalisierung würde diesbezüglich zwar die organisatorische Anbindung der Aufgabenwahrnehmung verändern, darüber hinaus jedoch keine Effekte auf Kunden- und Ortsnähe hervorrufen. Des Weiteren ist generell zu betonen: studienbedingte Wohnortwechsel sind allgemein akzeptiert und entsprechend auch in der zweiten Phase der Lehramtsausbildung in Kauf zu nehmen. Darüber hinaus wiegen die oben aufgeführten Argumente gegen eine Kommunalisierung der Lehrerausbildung schwerer, sodass mögliche Vorteile immer im Kontext der oben diskutierten Hindernisse zu betrachten sind.

## **b. Effizienz**

Die Diskussion möglicher Einsparungen infolge verschiedener Reformoptionen bzw. deren Ressourcenbedarf weist enge Bezüge zur oben vorgenommenen Diskussion des Koordinationsaufwands auf. So ist zu erwarten, dass der im Fall einer kommunalisierten Organisation zur Sicherstellung einer homogenen, der gegebenen Komplexität entsprechenden Aufgabenwahrnehmung notwendige Koordinationsaufwand zu erheblichen Mehrkosten führen würde. Der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz verweist des Weiteren darauf, dass bei der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung erhebliche Unterschiede zwischen den jeweiligen Studienseminaren bestehen. Dementsprechend liegen die anfallenden Kosten pro Anwärter (durchschnittlich 26.000 bis 35.000 €) in kleineren Studienseminaren um bis zu 46% über denen in größeren Studienseminaren. Der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz mahnt in diesem Zusammenhang nicht nur die Einhaltung von Mindestgrößen an, sondern empfiehlt des Weiteren eine Diskussion über Auflösungen bzw. Zusammenlegungen von Studienseminaren, vor allem

wenn sich überschneidende Einzugsbereiche vorliegen. Demzufolge sind Seminare ab etwa 80 Teilnehmern am wirtschaftlichsten (Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2017, 168f.). **Ressourceneinsparungen** wären dementsprechend vor allem dann zu erwarten, wenn die Anzahl der Studienseminare reduziert werden würde. Weitere Ressourceneinsparungen bzw. **Skalen- und Verbundeffekte** könnten realisiert werden, wenn die Staatlichen Studienseminare nach brandenburgischem, hessischem oder sächsischem Vorbild z.B. in das BM eingegliedert werden würden.

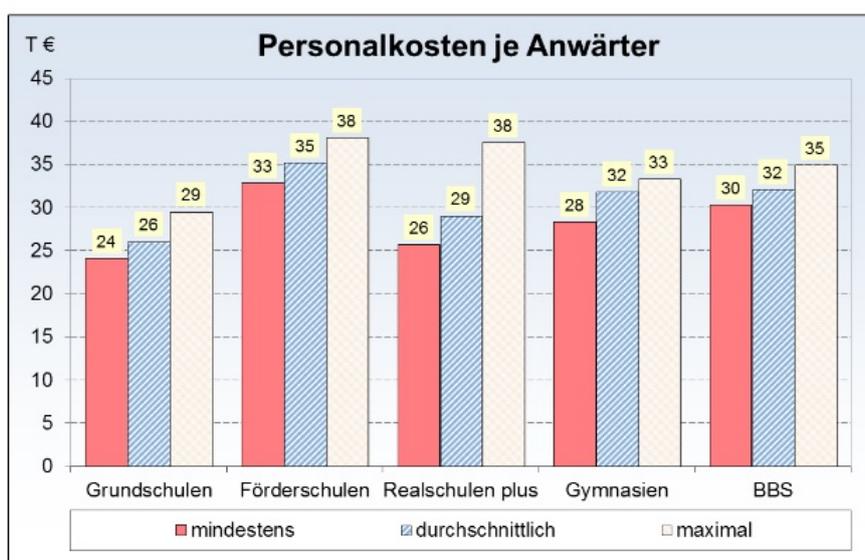


Abbildung 2: Personalkosten für das Ausbildungspersonal der Staatlichen Studienseminare je Anwärter nach Schultyp. Quelle: Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2017, 169.

Für eine den ökonomischen Effizienzkriterien entsprechende positive Reformbilanz sind des Weiteren potentielle **Transformationskosten** der jeweiligen Reformoptionen zu prüfen. Diese fallen zwar unvermeidlich an, falls der politische Wille zur Veränderung des Status quo besteht. Allerdings können erhebliche Unterschiede im genauen Ausmaß auftreten. So ist – erneut unabhängig von der Kreisstruktur – davon auszugehen, dass im Fall einer kommunalisierten Aufgabenwahrnehmung bereits die Einrichtung neuer Standorte hohe Kosten verursachen würde. Demgegenüber wäre eine Bündelung des Landesprüfungsamts und der Staatlichen Studienseminare im BM weniger aufwändig. In diesem Fall würde die geographische Angebotsstruktur unberührt bleiben, sodass nur die organisationale Anlagerung der Staatlichen Studienseminare betroffen wäre. Darüber hinaus besteht in diesem Fall durchaus die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen entstehenden Transformationskosten auf der einen und Ressourceneinsparungen bzw. Verbundeffekten infolge von geringerem Koordinationsaufwand auf der anderen Seite. Demgegenüber wäre in diesem Zusammenhang eine entsprechende Bündelung des Landesprüfungsamts und der staatlichen Studienseminare auf der Ebene der Mittelinstanzen (z.B. in der ADD) weniger sinnvoll. Während von einer Verlagerung

in das BM nur die Studienseminare betroffen wären, da das Landesprüfungsamt bereits im BM angesiedelt ist, müssten bei einer Verlagerung in die ADD sowohl für das Landesprüfungsamt als auch für die Studienseminare die jeweilige organisatorische Anlagerung verändert werden. Dies hätte höhere Transformationskosten zufolge als eine Konsolidierung der Aufgabenwahrnehmung im BM.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Aus dem Bundesländervergleich geht hervor, dass es in keinem deutschen Bundesland eine kommunale Verantwortlichkeit für die Lehrerausbildung gibt. Dementsprechend wird die **Realisierbarkeit** einer entsprechenden Kommunalisierung als problematisch eingeschätzt. Eine Zusammenführung des Landesprüfungsamts und der Staatlichen Studienseminare ist zwar grundsätzlich denkbar, was nicht zuletzt durch die Beispiele Brandenburg, Hessen und Sachsen unterstrichen wird. Allerdings wurde eine solche Maßnahme in den mit an der Aufgabenwahrnehmung in Rheinland-Pfalz beteiligten Praktikern geführten Gesprächen nicht für notwendig befunden. Dementsprechend – und vor dem Hintergrund des drohenden Verlusts der Selbstständigkeit der Staatlichen Studienseminare – muss bei dieser Reformoption mit Widerstand seitens der Stakeholder gerechnet werden.

Für viele Kommunen ist die Existenz einer eigenen Schule im Ort ein wichtiger Faktor der **regionalen Identität**. Dies ging nicht zuletzt aus den im Rahmen dieses Gutachtens geführten Interviews mit Bürgermeister\*innen von Orts- und Verbandsgemeinden hervor. Allerdings betrifft dies vor allem Grundschulen, in wenigen Fällen Realschulen und Gymnasien nur in geringem Ausmaß. Demgegenüber hat die Existenz eines Staatlichen Studienseminars keinerlei Auswirkungen auf die regionale Identität, sodass diesbezüglich keine Differenzierungen zwischen den vorliegenden Reformoptionen vorzunehmen sind. Auch Möglichkeiten der **Teilhabe** bzw. Fragen der **Transparenz** entscheiden sich bei der Lehrerausbildung nicht zwingend anhand der Organisationsstruktur der entsprechenden Verwaltungseinheiten. Vielmehr kommt es in diesem Zusammenhang ähnlich wie in den Universitäten darauf an, welche Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten den Adressaten, also den Lehramtsanwärtern, von der internen Organisation und Struktur der Institution gewährt werden. Dementsprechend liegen hier ebenfalls keine Unterschiede zwischen den vorliegenden Reformoptionen vor.

#### 2.2.1.2.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Die Analyse der Lehrerausbildung hat verdeutlicht, dass eine **Kommunalisierung** dieser Aufgabe nicht zu empfehlen ist. Die zu erwartenden negativen Effekte auf die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und den Koordinationsaufwand, insbesondere im Fall von notwendigen Reaktionen auf neue Entwicklungen, so wie daraus resultierender zusätzlicher Ressourcenaufwand inkl. ungerechtfertigter Transformationskosten begründen dies hinreichend. Des Weiteren liegen im Bundesländervergleich keine Anhaltspunkte für die Realisierbarkeit einer Kommunalisierung der Lehrerausbildung vor.

Darüber hinaus bleiben im **Status quo** allerdings Potentiale zur Reduktion von Koordinationsaufwand bzw. Koordinationskosten ungenutzt, die durch eine Zusammenführung des Landesprüfungsamts und der Staatlichen Studienseminare gehoben werden könnten. Unter Gesichtspunkten der Effizienz wird in diesem Zusammenhang empfohlen, eine entsprechende Konsolidierung der Aufgabenwahrnehmung so durchzuführen, dass das Landesprüfungsamt im BM belassen wird und die Staatlichen Studienseminare in das BM eingegliedert werden. Diese Reformoption ist aus Gutachtersicht einer Verlagerung des Landesprüfungsamts und der Staatlichen Studienseminare auf die Ebene der **Mittelinstanzen** (z.B. in die ADD) vorzuziehen, da die letztgenannte Option höhere Transformationskosten erwarten lässt.

Des Weiteren könnten – unabhängig von möglichen Änderungen der Organisationsstruktur – durch eine Reduzierung der Anzahl der Staatlichen Studienseminare bzw. durch einen Verzicht auf vergleichsweise kleine Studienseminare Ressourceneinsparungen erzielt werden. Ansonsten entspricht die aktuelle Organisation der Aufgabenwahrnehmung jedoch weitgehend den aus den untersuchten Performanzdimensionen resultierenden Anforderungen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Bündelung Landesprüfungsamt und Staatliche Studienseminare im BM</b>	++	+	0	1
<b>Ministerium (Landesprüfungsamt) und obere Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit (Staatliche Studienseminare), Status quo</b>	+	0	+	1
<b>Bündelung Landesprüfungsamt und Staatliche Studienseminare auf der Ebene der Staatlichen Mittelinstanz (ADD) als Bündelungsbehörde</b>	++	-	-	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	--	3

### 2.2.1.3 Schulaufsicht

<b>Prüfbogen 3 - Ministerium für Bildung</b>		
<b>- Berufsbildende Schulen</b> <b>- Grundschulen, Realschulen plus, Gesamtschulen, Förderschulen, Haupt- und Realschulen in privater Trägerschaft, Ganztagschulen, Grundsatzfragen Inklusion im Bildungsbereich</b> <b>- Gymnasien, Kollegs, Abendgymnasien, deutsche Auslandsschulen, Waldorfschulen, gymnasiale Oberstufe, Lehrpläne Sekundarstufe I (schulartübergreifend) und die gymnasiale Oberstufe, pädagogische Grundsatzangelegenheiten</b>		
<b>Schulaufsicht</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u>		
- Schulaufsicht über die berufsbildenden Schulen - Schulaufsicht über allgemeinbildende Schulen - Schulaufsicht Gymnasien, Kollegs, Abendgymnasien, deutsche Auslandsschulen, Waldorfschulen		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
- Schulaufsicht (77,65 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Bildung	20,65 VZÄ	77,65 VZÄ
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	57,00 VZÄ	

#### 2.2.1.3.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Cluster „Schulaufsicht“ umfasst Aufgabenbereiche aus den Aufgabenblöcken „Berufsbildende Schulen“, „Grundschulen, Realschulen plus, Gesamtschulen, Förderschulen, Haupt- und Realschulen in privater Trägerschaft, Ganztagschulen, Grundsatzfragen Inklusion im Bildungsbereich“ sowie „Gymnasien, Kollegs, Abendgymnasien, deutsche Auslandsschulen, Waldorfschulen, gymnasiale Oberstufe, Lehrpläne Sekundarstufe I (schulartübergreifend) und gymnasiale Oberstufe, pädagogische Grundsatzangelegenheiten“. Dabei geht es im Einzelnen um die Aufgabenbereiche „Schulaufsicht über die berufsbildenden Schulen“, „Schulaufsicht über allgemeinbildende Schulen“ und „Schulaufsicht Gymnasien, Kollegs, Abendgymnasien, deutsche Auslandsschulen, Waldorfschulen“.

Obwohl diese Aufgabenbereiche im Rahmen der Aufgabenerfassung in kleinteilige Einzelaufgaben aufgegliedert wurden, fokussiert die Analyse im Folgenden auf die Schulaufsicht als zusammenhängende Verwaltungsaufgabe, um der Verwaltungsrealität der Aufgabenwahrnehmung zu entsprechen. In der folgenden Tabelle werden zur Bereitstellung einer besseren Übersicht dennoch die jeweiligen VZÄ-Anteile nach Schultyp bzw. nach Institution zusammengefasst:

Tabelle 7: VZÄ-Anteile der Aufgabenwahrnehmung nach Schultyp bzw. nach Institution

Aufgabenbereich	VZÄ BM	VZÄ ADD	VZÄ Gesamt
Schulaufsicht über die berufsbildenden Schulen	4,00	15,03	19,03
Schulaufsicht über allgemeinbildende Schulen	11,60	22,11	33,71
Schulaufsicht Gymnasien, Kollegs, Abendgymnasien, deutsche Auslandsschulen, Waldorfschulen	5,05	19,86	24,91

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Einzelaufgaben im Bereich der Schulaufsicht werden vom BM sowie von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) wahrgenommen. Bei den im BM wahrgenommenen Aufgaben handelt es sich überwiegend um politische Steuerungsaufgaben, die aufgrund dieser Aufgabencharakterisierung im Folgenden nicht vertieft analysiert werden. Die in der ADD angesiedelten Aufgaben werden als Aufsichts- und Vollzugsaufgaben eingeordnet und entsprechend im Fortgang der Analyse fokussiert. Dabei ist zu beachten, dass die Aufgabenwahrnehmung innerhalb der ADD nicht nur am Behördensitz in Trier, sondern auch an den Standorten Koblenz und Neustadt an der Weinstraße erfolgt. Hierbei handelt es sich um die Standorte der ehemaligen Regierungsbezirke Koblenz, Rheinhessen-Pfalz und Trier. Im Zuge der Auflösung der Regierungsbezirke im Jahr 2000 wurde die ADD eingerichtet, wobei die Standorte der ehemaligen Regierungsbezirke im Bereich der Schulaufsicht beibehalten wurden.

Die Aufgaben der Schulaufsicht im Bereich der berufsbildenden Schulen werden dabei an allen drei Standorten weitestgehend identisch für das jeweilige Zuständigkeitsgebiet wahrgenommen. Eine Ausnahme bildet der Standort Trier, an welchem der Aufgabenerfassung zufolge nur die Aufgaben der Schulaufsicht und der Schulentwicklung wahrgenommen werden. Im Einzelnen setzt sich die Schulaufsicht über berufsbildende Schulen aus den folgenden Aufgaben zusammen:

- *Schulaufsicht*
- *Allgemeine Fragen der schulischen Ordnung, Schülerangelegenheiten:* Schulbesuch bzw. Überprüfung der Schulbesuchspflicht, Prüfungsangelegenheiten, Schulbezirksregelungen, Schülerüberweisungen, Feststellung sonderpädagogischer Förderbedarf.
- *Planungs-, Organisations- und haushaltsrechtliche Angelegenheiten, Baumaßnahmen:* haushaltsrechtliche Angelegenheiten, Reisekosten, personelle Versorgung der Schulen, Unterrichtsorganisation, Organisationsverfügungen, Schulbaumaßnahmen, Haus- und Krankenhausunterricht.
- *Personalführung, Personalentwicklung und Personalplanung:* Bedarfsberechnung, personelle Versorgung der Schulen, Personalangelegenheiten, Funktionsstellenbesetzungen, Lehrergesundheit, Beschäftigungsgenehmigungen.
- *Statistiken:* Datenverwaltung/Kontrolle, Gliederungspläne, Beantwortung von Anfragen.

- *Aus-, Fort- und Weiterbildung*: Zusammenarbeit mit den Studienseminaren, Vorsitz bei Prüfungen, Zusammenarbeit mit den Serviceeinrichtungen und den Hochschulen.
- *Pädagogik und Unterricht*: Fächer, Lehrpläne, Bildungsstandards, Studentafeln, Nichtschülerprüfungen, Feststellungsprüfungen; Information, Beratung, Konfliktlösungen, Sprachförderung, Berufsorientierung, individuelle Förderung, inklusiver Unterricht.
- *Qualitätsmanagement*
- *Schulentwicklung*: Beratungen, Abschluss von Zielvereinbarungen, Evaluationen
- *Fragen der internationalen Zusammenarbeit von Schulen* (Schulpartnerschaften)
- *Zusammenarbeit* mit Elternvertretungen, Personalvertretungen, Schülervertretungen, Verbänden, schulischen Gremien, Bezirkspersonalrat und Jugendarbeitnehmervertretung.
- *Zusammenarbeit mit außerschulischen Institutionen und Einrichtungen*: Schulträger, Jugendämter, schulpsychologischer Dienst, Kammern, Arbeitsverwaltung, Wirtschaftsverbände.

Auch die Schulaufsicht über allgemeinbildende Schulen ist entsprechend organisiert. Dies bedeutet zunächst, dass alle Aufgaben der Schulaufsicht über die allgemeinbildenden Schulen genau wie bei den berufsbildenden Schulen an allen drei Standorten für das jeweilige Zuständigkeitsgebiet wahrgenommen werden. Darüber hinaus besteht der Bereich der Schulaufsicht über allgemeinbildende Schulen im Einzelnen ebenfalls aus den oben für die berufsbildenden Schulen aufgeführten Einzelaufgaben. Gleiches gilt des Weiteren für die Schulaufsicht über Gymnasien, Kollegs, Abendgymnasien, deutsche Auslands- und Waldorfschulen. An der Aufgabenwahrnehmung regelmäßig mitwirkende Institutionen sind dabei das BM mit dem Landesprüfungsamt, Schulen bzw. kommunale und freie Schulträger, der schulpsychologische Dienst, die Studienseminare, Kammern, die Arbeitsverwaltung, das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) sowie bei einzelnen Aufgaben Einwohnermeldeämter und das Statistische Landesamt.

Der konkrete Alltag der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Schulaufsicht besteht dabei aus Schulbesuchen und Hospitationen im Unterricht sowie Gesprächen mit Schulleitungen und Lehrkräften. Darüber hinaus zählen auch die Teilnahme an Konferenzen ebenso wie Beratungstätigkeiten zum „Handlungsrepertoire“ der Schulaufsicht (Bogumil et al. 2016, 17). Letztlich steht der Schulaufsicht auch das Mittel der Weisung zur Durchsetzung allgemeiner Vorgaben zur Verfügung, um auf die Qualität der Arbeit in den Schulen einzuwirken. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass aus der deutschen Schulaufsichtstradition ein ganzheitliches Verständnis der Aufgabenwahrnehmung hervorgeht, welches nicht zwischen Aufsicht und Beratung trennt. Dabei wird ein Trend zu datengestützten Feedback-Systemen beobachtet, welche die vormals „eher individuell (...), oft verbal, spontan und in der Regel unsystematisch“ durchgeführten Feedbacks schrittweise ersetzen (ebd.).

Weitere Herausforderungen bestehen im Bereich der Qualitätsentwicklung. Bogumil et al. weisen darauf hin, dass eine Förderung von Ansätzen der Qualitätsentwicklung bzw. der schulinternen Auseinandersetzung mit Ergebnissen aus Leistungsvergleichen bzw. Evaluationen von Zielvereinbarungen durch die Schulaufsicht lange Zeit nicht erfolgte. Des Weiteren wurde lange nicht geprüft, ob entsprechende schulinterne Auseinandersetzungen tatsächlich in Konsequenzen und Maßnahmen mündeten (ebd.). Avenarius (2002, zitiert nach ebd., 17f.) merkt hierzu an: „Bislang war und ist Qualitätskontrolle nicht wirklich ein prägendes Merkmal der Schulaufsicht (...). Auch gab und gibt es, jedenfalls in den meisten Ländern, keinen verbindlichen Auftrag an die Schulbehörden, die Qualitätsdifferenzen im Schulbereich systematisch zu untersuchen und auf Ursachen und Konsequenzen hin zu thematisieren“. In den letzten Jahren wurde die Rolle der Schulaufsicht in diesem Zusammenhang in allen Ländern dahingehend erweitert, dass Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung sowohl des Schulsystems als auch einzelner Schulen inzwischen aus dem Aufgabenspektrum der Schulaufsicht nicht mehr hinwegzudenken sind (Bogumil et al. 2016, 18).

Auch die zunehmende Einführung von Evaluationen hat das Handlungsfeld der Schulaufsicht noch einmal erweitert. Dabei wird Evaluation „nicht verstanden als Kontrolle mit dem Ziel der Sanktion, sondern als Ergebniserklärung („Controlling“) mit dem Ziel des Lernens aus den Ergebnissen (...). Dieses Verständnis von Schulaufsicht schließt Vorschriftenkontrolle, Rechtsaufsicht und Krisenintervention nicht aus, wenn sich zeigt, dass eine Schule nicht in der Lage ist ihre Angelegenheiten (...) angemessen zu regeln“ (ebd., 18f.). Eine besondere Herausforderung besteht hierbei in der Verarbeitung der zunehmend verfügbaren Daten. Sowohl Schulen als auch die Schulaufsicht selbst „benötigen dazu nicht nur eine aufgeschlossene Haltung zu datengestützten Entwicklungsprozessen und eine zusätzliche Qualifizierung, sondern vor allem Arbeitsstrukturen innerhalb ihrer Dienststellen, die eine gemeinsame und systematische Reflektion der vielfältigen vorliegenden Daten ermöglichen“ (ebd., 19).

Während aus den hier skizzierten Herausforderungen eher die Anforderung einer möglichst gebündelten Aufgabenwahrnehmung abgeleitet werden kann, welche die geforderte gemeinsame und systematische Reflektion ermöglicht, so ist demgegenüber einzuwenden, dass „Steuerungsimpulse (...) nicht nur von der Spitze der jeweiligen Organisation (kommen). Unverzichtbar ist auch die Wahrnehmung von Problemen und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen an der Basis“ (Lange 2003, zitiert nach ebd.). Hier wird eher auf die Notwendigkeit der Kunden- und Ortsnähe bei der Aufgabenwahrnehmung der Schulaufsicht verwiesen. Im Folgenden wird darauf eingegangen, wie diesen verschiedenen Anforderungen in den anderen Bundesländern organisatorisch begegnet wird.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Grundsätzlich ist im Bundesländervergleich zwischen drei Organisationsmodellen der Schulaufsicht zu unterscheiden: Dem dreistufigen Modell der Schulaufsicht, welches nur noch in

Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen vorliegt; dem einstufigen Modell, welches in Berlin, Bremen, Hamburg und im Saarland umgesetzt wurde, sowie zweistufigen Modellen in den restlichen Bundesländern (Bogumil et al. 2016, 12). Allerdings gelten für alle drei Modelle Binnendifferenzierungen, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Generell wird die oberste Schulaufsicht immer vom jeweils für Schule zuständigen Ministerium wahrgenommen. In Berlin, Bremen, Hamburg und im Saarland besteht die Schulaufsichtsverwaltung entsprechend nur aus einer obersten Landes- bzw. Schulaufsichtsbehörde. In Bremen ist dies die Senatorin für Kinder und Bildung, im Saarland das Ministerium für Bildung und Kultur. Die Hamburger Behörde für Schule und Berufsbildung heißt zwar nicht so, fungiert aber quasi als für Schule zuständiges „Ministerium“ bzw. Senatsverwaltung. Dementsprechend leitet auch der jeweilige Hamburger Senator für Schule und Berufsbildung diese Behörde (Hamburg 2017). In Berlin ist die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft oberste Schulaufsichtsbehörde. Im Vergleich zu den obersten Schulaufsichtsbehörden in Bremen, Hamburg und im Saarland liegt für den Berliner Fall die Besonderheit vor, dass der Senatsverwaltung hier 12 Außenstellen direkt angebonden sind, deren Territorialstruktur den Berliner Bezirken entspricht (Bogumil et al. 2016, 147).

Die größten Varianzen innerhalb eines Organisationsmodells liegen zwischen den zweistufig organisierten Schulaufsichtssystemen vor. Grundsätzlich können hier zweistufige Schulaufsichtssysteme mit obersten und oberen Schulaufsichtsbehörden von zweistufigen Schulaufsichtssystemen mit obersten und unteren Schulaufsichtsbehörden differenziert werden. In Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen bestehen neben dem jeweils zuständigen Bildungs- bzw. Kultusministerium als oberster Schulaufsichtsbehörde untere Schulaufsichtsbehörden in Form von kreisübergreifenden Schulämtern. Nur in Schleswig-Holstein liegt der Sonderfall einer Organleihe (Kondominium, siehe unten) vor, sodass die territoriale Struktur der Schulämter in Schleswig-Holstein mit dem geographischen Zuschnitt der Landkreise übereinstimmt (ebd. 12f.).

In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt besteht die Schulaufsicht aus der im jeweiligen Bildungs- bzw. Kultusministerium wahrgenommenen obersten Schulaufsicht und einer oberen Landesbehörde bzw. einer Mittelinstanz als Bündelungsbehörde, welche die obere Schulaufsicht wahrnimmt (ebd., 12). Zwischen den für die obere Schulaufsicht zuständigen Landesbehörden gibt es jedoch weitere Unterschiede. Der „Normalfall“ einer ausschließlich für die Schulverwaltung verantwortlichen oberen Landesbehörde liegt nur für Niedersachsen (Niedersächsische Landesschulbehörde) und Sachsen-Anhalt (Landesschulamt Sachsen-Anhalt) vor (ebd., 147). In Sachsen wurde zum 1. Januar 2018 die Einrichtung eines neuen Landesamts für Schule und Bildung vollzogen, welches die vormalige Aufspaltung der Aufgaben der Schulverwaltung auf die Sächsische Bildungsagentur und das Sächsische Bildungsinstitut aufheben soll (Sachsen 2017). In Rheinland-Pfalz sind in der ADD neben Aufgaben der Schulverwaltung zusätzlich noch weitere Tätigkeitsfelder gebündelt worden, sodass hier der im Bundesländervergleich einzigartige Fall einer zuständigen Behörde auf der Ebene

der Mittelinstanzen vorliegt, in der darüber hinaus multifunktional weitere Aufgaben gebündelt vollzogen werden.

In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen existiert – wie oben bereits erwähnt – immer noch ein dreistufiges Schulaufsichtssystem. Dieses besteht im Einzelnen zunächst aus den jeweiligen Bildungs- bzw. Kultusministerien als obersten Schulaufsichtsbehörden. Als obere Schulaufsichtsbehörden agieren in Nordrhein-Westfalen 5 Bezirksregierungen (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster), in Bayern 7 Regierungen (Mittelfranken, Niederbayern, Oberbayern, Oberfranken, Oberpfalz, Schwaben, Unterfranken,) und in Baden-Württemberg 4 Regierungspräsidien (Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart, Tübingen).

Unterschiede zwischen diesen drei bevölkerungs- und flächenmäßig größten Bundesländern bestehen bei der organisatorischen Ausgestaltung der unteren Schulaufsichtsbehörden. Während alle drei Bundesländer Staatliche Schulämter als untere Schulaufsichtsbehörden vorhalten, entspricht die Anzahl dieser Schulämter nur in Bayern und in Nordrhein-Westfalen auch der Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte (Bogumil et al. 2016, 147f.). Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Aufgabenteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene, sondern um ein sogenanntes Kondominium bzw. um eine Organleihe. In diesem Fall „bedient sich ein Verwaltungsträger zur Erfüllung seiner originären Aufgaben des Verwaltungskörpers und einzelner Organe eines anderen Verwaltungsträgers (...)“ (ebd., 13). Baden-Württemberg blickt bezüglich der Staatlichen Schulämter hingegen auf eine bewegte Reformgeschichte zurück: Im Zuge der großen Verwaltungsreform wurden 2005 die 30 bis dato kreisübergreifend organisierten Schulämter auf 44 Land- und Stadtkreise aufgeteilt. Infolge der Implementierung dieser Reform wurde jedoch schnell festgestellt, dass die Personalausstattung an den neuen Standorten zu fragmentiert bzw. unzureichend für eine angemessene Aufgabenwahrnehmung war. Vor diesem Hintergrund wurde die Reform 2009 teilweise rückgängig gemacht, indem die Aufgaben der unteren Schulaufsicht aus den Land- und Stadtkreisen herausgelöst und auf insgesamt 21 neue und erneut kreisübergreifende Schulämter verlagert wurden (Reip/Grömminger 2009, 26).

Auch in Nordrhein-Westfalen treten ähnliche Probleme auf: Aufgrund demographischer Entwicklungen haben bereits 25% der Schulämter in Nordrhein-Westfalen für einzelne Teilbereiche der Schulaufsicht ämterübergreifende Kooperationen initialisiert. Insgesamt 20% aller Schulämter in Nordrhein-Westfalen werden schon heute als zu klein eingeschätzt, da sie erhebliche Probleme bei der Sicherstellung einer vollständigen Aufgabenwahrnehmung haben. Die Gefahr kleiner Schulämter nimmt in diesem Zusammenhang durch die demographische Entwicklung weiter zu, sodass Bogumil et al. von „erheblichem Reformbedarf“ ausgehen (Bogumil et al. 2016, 138).

#### 2.2.1.3.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Die Aufsichtsfunktion des Staates ist insbesondere im „grundrechts- und öffentlichkeitsrelevanten“ Bildungs- und Schulbereich notwendig (Hepp 2011, 44), um die Sicherstellung von Qualität und Rechtmäßigkeit des Schulbetriebs zu gewährleisten. Dementsprechend ist ein

Verzicht auf die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Schulaufsicht nicht möglich. Dies deckt sich im Übrigen mit der Verwaltungsrealität in den anderen Bundesländern. Darüber hinaus ist „einer Aufgaben- und Organisationsprivatisierung im Bereich der staatlichen Schulverwaltung eine enge Grenze“ (ebd.) gesetzt, sodass auf eine Verlagerung der Schulaufsicht auf Dritte nicht denkbar ist.

### 2.2.1.3.3 Prüfung des Optimierungspotentials

#### a. Effektivität und Funktionalität

Wie oben in der Aufgabenbeschreibung bereits dargelegt wurde, so besteht bei der Aufgabenwahrnehmung der Schulaufsicht nicht nur die Anforderung einer möglichst gebündelten Aufgabenwahrnehmung zur Ermöglichung gemeinsamer und systematischer Reflektionen, sondern auch die Notwendigkeit, dass „Steuerungsimpulse (...) nicht nur von der Spitze der jeweiligen Organisation (kommen). Unverzichtbar ist auch die Wahrnehmung von Problemen und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen an der Basis“ (Lange 2003, zitiert nach Bogumil et al. 2016, 19). Dementsprechend ist für die Aufgabenwahrnehmung ein gewisser Grad von **Ortsnähe** erforderlich. Im Status quo der Aufgabenwahrnehmung in einer Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Außenstellen wird dem durch eben diese Außenstellen Rechnung getragen. Eine Optimierung der Ortsnähe könnte dann erzielt werden, wenn in Rheinland-Pfalz nach dem Vorbild von Bundesländern wie Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen auf eine Obere Schulaufsichtsbehörde zugunsten von kreisübergreifenden Staatlichen Schulämtern verzichtet werden würde. Um Vorteile hinsichtlich Ortsnähe tatsächlich zu erzielen, müsste die Anzahl der kreisübergreifenden Staatlichen Schulämter mind. vier betragen, da im Status quo durch die ADD mit ihren beiden Außenstellen bereits drei Standorte der Aufgabenwahrnehmung vorliegen. Eine Kommunalisierung der Schulaufsicht auf die Landkreise und kreisfreien Städte würde dem Kriterium der Ortsnähe natürlich noch umfangreicher entsprechen.

Die Beispiele von Ländern, wie Baden-Württemberg, wo die Übertragung der unteren Schulaufsicht auf die Land- und Stadtkreise nach nur vier Jahren wieder zurückgenommen wurde, und Nordrhein-Westfalen, wo sich die Strukturen der unteren Schulaufsicht als nicht hinreichend leistungsfähig für die Aufrechterhaltung einer vollständigen Aufgabenwahrnehmung erwiesen haben, unterstreichen jedoch, dass zu kleine Verwaltungseinheiten im Bereich der Schulaufsicht sich negativ auf die **professionelle Qualität** der Aufgabenwahrnehmung auswirken. Dementsprechend ist im Fall eines Verzichts auf die obere Schulaufsicht zugunsten der Schaffung von kreisübergreifenden Staatlichen Schulämtern zu beachten, dass die territoriale Struktur dieser neuen Schulämter den Anforderungen an eine leistungsfähige Aufgabenwahrnehmung im Kontext demographischer Entwicklungen entsprechen muss. Von einer Kommunalisierung auf Landkreise mit durchschnittlich 150.000 bis 250.000 Einwohnern wird vor diesem Hintergrund abgeraten. Das Beispiel der territorial den Kreisen entsprechenden Staatlichen Schulämter in Nordrhein-Westfalen unterstreicht, dass die Aufgabenwahrnehmung

sonst ggf. nur durch ämterübergreifende Kooperationen mit entsprechendem **Koordinationsaufwand** vollständig aufrechterhalten werden kann. Im Fall einer Kommunalisierung der Schulaufsicht auf Landkreise mit durchschnittlich 350.000 EW sollte hingegen die Aufrechterhaltung der professionellen Qualität gewährleistet werden können, da dann nur noch acht Landkreise verbleiben. Der Bundesländervergleich enthält zwar das Beispiel Schleswig-Holstein, wo die untere Schulaufsicht durch die 15 Landkreise wahrgenommen wird – allerdings liegt dort der oben beschriebene Fall einer Organleihe vor, was bedeutet, dass Bürgermeister oder Dezernenten dort nicht über Aufsichts- oder Weisungsbefugnisse verfügen.

In der Aufgabenbeschreibung wurden des Weiteren die aktuellen Herausforderungen dargestellt, welche zu einer Weiterentwicklung des Verständnisses der Schulaufsicht in den deutschen Bundesländern geführt haben. Im Zusammenhang mit dieser durchaus zunehmenden **Komplexität** der Aufgabe wurden Anforderungen an eine Aufgabenwahrnehmung formuliert, die effektiv und einheitlich auf neue Entwicklungen und Herausforderungen reagieren kann. Vor diesem Hintergrund ist aus Gutachtersicht ein gewisser Bündelungsgrad notwendig und ratsam, um diesen Anforderungen zu entsprechen. Im Status quo der Aufgabenwahrnehmung in einer Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Außenstellen wird dem Rechnung getragen. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass Rheinland-Pfalz unter den Bundesländern mit obersten und oberen Schulaufsichtsbehörden dadurch hervorsteicht, dass die obere Schulaufsichtsbehörde im Vergleich dieser Bundesländer den höchsten Bündelungsgrad aufweist: In der ADD sind schließlich nicht nur Aufgaben der Schulverwaltung, sondern auch weitere Aufgaben bereichsübergreifend gebündelt. In diesem Zusammenhang erscheint eine Fragmentierung der Aufgabenwahrnehmung nicht angebracht. Dies gilt unabhängig vom Grad der Fragmentierung und damit sowohl für den Fall eines Verzichts auf die obere Schulaufsicht zugunsten von Staatlichen Schulämtern als unteren Schulaufsichtsbehörden als auch für alle hier diskutierten Kommunalisierungsmöglichkeiten. Vielmehr ist zu befürchten, dass eine zusätzliche Fragmentierung dazu führt, dass die Einheitlichkeit bzw. die **Homogenität der Aufgabenwahrnehmung** nur unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten werden kann. Dies gilt insbesondere für den oben bereits diskutierten Fall der Reaktion auf neue Herausforderungen bzw. der Umsetzungen entsprechender Maßnahmen und Reaktionen. Wie bereits im Cluster „Lehrerinnen- und Lehrerausbildung“ festgestellt wurde, unterliegt der Bildungsbereich und damit auch die Bildungs- bzw. insbesondere die Schulverwaltung aktuell z.B. durch die voranschreitende Digitalisierung und die neuen Inklusionsvorgaben bzw. deren Auswirkungen auf den Schulbetrieb gravierenden Änderungsprozessen, sodass die Frage nach der verwaltungsseitigen Reaktionsfähigkeit auf solche Herausforderungen aus Gutachtersicht als durchaus entscheidend eingestuft wird.

## **b. Effizienz**

Aufgrund des bereits im Status quo der Aufgabenwahrnehmung in einer Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Außenstellen bestehenden Bündelungsgrades ist die Realisierung weite-

rer **Skalen- und Verbunderträge** im Bereich der Schulaufsicht kaum möglich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der spezifischen Aufgabenstruktur der ADD, die im Vergleich zu oberen Schulaufsichtsbehörden in anderen Bundesländern nicht ausschließlich Aufgaben der Schulverwaltung wahrnimmt, sondern darüber hinaus eine bereichsübergreifende Bündelungsbehörde darstellt. Demgegenüber würde der Verzicht auf eine obere Schulaufsichtsbehörde zugunsten von kreisübergreifenden Staatlichen Schulämtern oder eine Kommunalisierung auf acht Landkreise mit durchschnittlich ca. 350.000 Einwohnern **Transformationskosten** in nicht zu unterschätzendem Ausmaß hervorrufen. Insbesondere die Herauslösung der Schulaufsicht aus der ADD bzw. die Einrichtung neuer Standorte im Fall der Schaffung kreisübergreifender Staatlicher Schulämter oder im Fall einer Kommunalisierung stellen sehr kostspielige Szenarien dar. Da diesen Transformationskosten, die bei einer Veränderung des Status quo anfallen, keine Skalen- und Verbunderträge und damit keine Verbesserungen der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung gegenüberstehen, fällt die ökonomische Reformbilanz eines Verzichts auf die obere Schulaufsicht zugunsten Staatlicher Schulämter bzw. einer Kommunalisierung auf acht Landkreise mit durchschnittlich mind. 350.000 EW negativ aus. Dies bedeutet, dass in den diskutierten Szenarien keine **Ressourceneinsparungen** realisiert werden können.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Aus dem Bundesländervergleich geht hervor, dass Rheinland-Pfalz im Fall einer Kommunalisierung aktuell das einzige Bundesland wäre, welches seine Schulaufsicht in dieser Form organisiert hätte. Zwar entspricht die Anzahl der Staatlichen Schulämter in den Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein auch der Anzahl der Kreise. In den genannten Bundesländern wird jedoch keine Aufgabenteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene praktiziert. Vielmehr liegt dort die Organisationsstruktur einer Organleihe vor, bei welcher sich die staatliche Seite bei der Aufgabenwahrnehmung der Verwaltungskörper der Kommunen bedient. Dies ist aus Gutachtersicht als ein erster Indikator für eine nur unter erschwerten Bedingungen gegebene **Realisierbarkeit** einer Kommunalisierung der Schulaufsicht zu bewerten.

Darüber hinaus ist sowohl im Fall einer Kommunalisierung als auch im Fall eines Verzichts auf die obere Schulaufsicht zugunsten kreisübergreifender Staatlicher Schulämter als unterer Schulaufsichtsbehörden zu beachten, dass die ADD aus der Abschaffung der Regierungsbezirke in Rheinland-Pfalz im Jahr 2000 erst hervorgegangen ist. Daher wären Reformoptionen, welche die Aufgabenwahrnehmung gegenüber dem Status quo zusätzlich fragmentieren, gewissermaßen ein Schritt zurück in der Reformgeschichte der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung. Entsprechend ist bei diesen Reformoptionen von erheblichem Widerstand seitens der involvierten Mitarbeiter als Stakeholder zu erwarten. Schließlich ist des Weiteren zu beachten, dass eine Kommunalisierung der Schulaufsicht mit einer Auflösung der Trennung zwischen äußeren (Kommunen) und inneren Schulangelegenheiten (Land) einhergehen würde (Van Ackeren et al. 2015, 98ff.). Dies führt vor allem aus der rechtlichen Perspektive zu einer zusätzlichen Einschränkung der Realisierbarkeit einer Kommunalisierung der Schulaufsicht.

#### 2.2.1.3.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Der **Status quo** der Aufgabenwahrnehmung der oberen Schulaufsicht in einer Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Außenstellen verbindet die Anforderungen an eine effektiv und landesweit einheitlich agierende bzw. reagierende Schulaufsichtsverwaltung mit der Notwendigkeit einer gewissen Präsenz in der Fläche bzw. einer gewissen Ortsnähe. Darüber hinaus ist der ADD bereits ein hoher Bündelungsgrad zuzuschreiben, da in dieser Behörde bereichsübergreifend Aufgaben gebündelt wurden. Dementsprechend entspricht der Status quo den Anforderungen an eine effektive, effiziente und legitime Aufgabenwahrnehmung weitgehend.

Bei Aufrechterhaltung einer zweistufigen Schulverwaltung, wie sie im rheinland-pfälzischen Status quo durch das BM als oberster Schulaufsichtsbehörde und der ADD als oberer Schulaufsichtsbehörde gegeben ist, besteht auch die Möglichkeit eines Verzichts auf die obere Schulaufsicht. Zur Aufrechterhaltung der Zweistufigkeit wäre diese durch kreisübergreifende Staatliche Schulämter als **untere Schulaufsichtsbehörden** zu ersetzen. Sollte die Anzahl dieser kreisübergreifenden Staatlichen Schulämter die Anzahl der Dienst- bzw. Außenstellen der ADD überschreiten, so würden positive Auswirkungen auf die Ortsnähe der Aufgabenwahrnehmung resultieren. Dem steht im Vergleich zum Status quo jedoch gegenüber, dass eine landesweit einheitliche Reaktion auf neue Entwicklungen, z.B. im Rahmen der Digitalisierung, nur mit erhöhten Abstimmungs- und Koordinationsaufwand realisierbar wäre. Darüber hinaus wäre diese Reformoption mit hohen Transformationskosten verbunden, die insbesondere aus der Einrichtung neuer Standorte resultieren würden. Da aufgrund der rheinland-pfälzischen Reformgeschichte nur von einer unter erschwerten Bedingungen gegebenen Realisierbarkeit dieser Reformoption ausgegangen werden kann, wird diese nur eingeschränkt empfohlen.

Während eine **Kommunalisierung** auf Landkreise mit durchschnittlich 150.000 bis 250.000 Einwohnern aus Gutachtersicht nicht empfehlenswert ist, könnte eine Kommunalisierung auf Landkreise mit durchschnittlich ca. 350.000 Einwohnern durchaus funktionieren und insbesondere die Ortsnähe der Aufgabenwahrnehmung verbessern. Es gelten dennoch ähnliche Bedenken, wie oben für die Einrichtung kreisübergreifender Staatlicher Schulämter diskutiert wurden. So wäre im Falle einer entsprechenden Kommunalisierung von erschwerten Bedingungen für die Aufrechterhaltung landesweit einheitlicher Reaktionen auf neue Entwicklungen auszugehen. Darüber hinaus stehen den zur Umsetzung dieser Reformoption benötigten Transformationskosten keine zu erwartenden Ressourceneinsparungen oder sonstige Effizienzsteigerungen gegenüber. Schlussendlich ist die Realisierbarkeit dieser Reformoption, nicht zuletzt durch das Fehlen von Erfahrungen mit „echten Kommunalisierungen“ (d.h. Aufgabenteilung ohne Organleihe) und aufgrund der mit dieser Reformoption verbundenen rechtlichen Herausforderungen, kritisch einzuschätzen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Oberste (BM) und obere Schulaufsicht (ADD) mit Außenstellen, Status quo</b>	++	0	0	1
<b>Oberste (BM) und untere Schulaufsicht (kreisübergreifende Staatliche Schulämter)</b>	0	-	-	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW)</b>	0	--	--	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (bis 250.000 EW)</b>	--	--	--	3

### 2.2.1.4 Schulpsychologische Beratung

<b>Prüfbogen 4 - Ministerium für Bildung</b>		
<b>Planung, Koordinierung und schulische Unterstützungsangebote – Überregionale Koordination, Landtags-, Bürgerbeauftragten- und Ministerratsangelegenheiten</b>		
<b>Schulpsychologische Beratung</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Überregionale Koordination, Landtags-, Bürgerbeauftragten- und Ministerratsangelegenheiten - Pädagogisches Landesinstitut, Medienbildung, IT-System- und Anwendungsfragen im Schulbereich		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Schulpsychologische Beratung (73,5 VZÄ) - Fort- und Weiterbildung (23,9 VZÄ) - Informationsdienste und IT-gestützten Managementsysteme (32,28 VZÄ) - Schul- und Unterrichtsentwicklung/Medienbildung (32,68 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Bildung (BM)	14,08 VZÄ	182,19 VZÄ
Pädagogisches Landesinstitut (PL)	168,11 VZÄ	

#### 2.2.1.4.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Cluster „Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsychologische Beratung „ setzt sich aus mehreren Einzelaufgaben zusammen, die im BM und im PL angesiedelt sind. Im BM als oberster Landesbehörde werden vor allem politische Steuerungs- und Grundsatzaufgaben wie beispielsweise Angelegenheiten des Landtags, des Bundesrates und der Kultusministerkonferenz oder die Betreuung der Rechts- und Personalvertretungsangelegenheiten des PL bearbeitet (10,48 VZÄ). Weiterhin sind einige Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben im Ministerium organisiert, die allerdings aufgrund der geringen Anzahl an VZÄ zu vernachlässigen sind. Zu diesen gehören unter anderem das Landesprogramm „Medienkompetenz macht Schule“ (1,9 VZÄ) oder die Bearbeitung von IT-System- und Anwendungsfragen im Schulbereich (0,6 VZÄ).

Der wesentliche Teil der Aufgabenerbringung (168,11 VZÄ) findet hingegen im PL<sup>3</sup> in Speyer statt. Die hier angesiedelten Einzelaufgaben besitzen überwiegend Vollzugscharakter und richten sich insbesondere an Schulleitungen, Lehrer, Eltern und Schüler. Im Vergleich zum BM sind die Aufgaben insgesamt weniger kleinteilig organisiert. Daher sind mit der Fort- und Weiterbildung (23,9 VZÄ), den Informationsdiensten und IT-gestützten Managementsystemen

---

<sup>3</sup> Das PL (2018) versteht sich selbst als zentraler Dienstleister für Schulen und Lehrkräfte in Rheinland-Pfalz. Es strebt die Bereitstellung eines umfassenden Angebots an Fort- und Weiterbildung, Medien und Materialien, pädagogischer und schulpsychologischer Beratung sowie IT-Diensten an (vgl. Pädagogisches Landesinstitut (n.d.)).

(32,28 VZÄ) sowie der Schul- und Unterrichtsentwicklung/Medienbildung (32,68 VZÄ) wesentliche Aufgabenbereiche zu identifizieren, die am Schluss des Clusters kurz andiskutiert werden sollen. Im Fokus der Tiefenanalyse soll allerdings die „Schulpsychologische Beratung“ stehen, die den größten Personalaufwand verursacht. Die Auswahl basiert zum einen auf der Größe der Einzelaufgabe, die mit 73,5 VZÄ im Kontext des Gesamtclusters eine hervorgehobene Stellung einnimmt. Zum anderen eignen sich die im Ministerium organisierten politischen Grundsatzaufgaben aufgrund ihrer Charakteristik nicht für eine tiefergehende Analyse. Zuletzt offenbart der Bundesländervergleich für den schulpsychologischen Dienst eine hohe Reformdynamik (siehe u.a. Bogumil/Ebinger 2012; Riotte et al. 2014; Sächsischer Landtag 2006; Richter 2010).

Der schulpsychologische Dienst in Rheinland-Pfalz ist aktuell im PL, Abteilung 3 „Schulpsychologische Beratung“, organisiert. Die Abteilung gliedert sich in 14 Referate, so genannte Schulpsychologische Beratungszentren mit regionaler Zuständigkeit. Deren Mitarbeiter nehmen die Aufgaben dabei an ihren jeweiligen Standorten wahr. Als funktionale und organisatorische Grundeinheiten des PL werden die schulpsychologischen Beratungszentren von jeweils einem Mitarbeiter geführt, der für die Ausgestaltung der Aufgaben Ergebnisverantwortung trägt. Weiterhin fungieren alle schulpsychologischen Beratungsstellen unabhängig von ihren speziellen Aufgaben als Kontakt-, Informations- und Bearbeitungsstellen für das gesamte Arbeitsprogramm des PL (vgl. Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz 2010). Sitz der Abteilungsleitung 3 ist Speyer. Darüber hinaus gibt es in Bad Kreuznach eine Organisationseinheit für die landesweite Koordination.

Tabelle 8: Übersicht über die Standorte der schulpsychologischen Beratungsstellen in Rheinland-Pfalz (Referenzjahr: 2016)

<b>Schulpsychologischer Dienst Rheinland-Pfalz</b>	<b>VZÄ Mitarbeiter/ Schulpsychologen</b>	<b>VZÄ Sachbearbeiter</b>	<b>VZÄ Ge- samt</b>
Abteilungsleitung 3 (Speyer)	1	0,75	1,75
Landesweite Koordination (Bad Kreuznach) - Krisenberatung und Schulleitungsfortbildung - Kommunikation und Gewaltprävention	2	0,5	2,5
<b>Schulpsychologisches Beratungszentrum</b>			
Bad Kreuznach	4	1	5
Gerolstein	2	1	3
Hachenburg	3	1	4
Idar-Oberstein	2	1	3
Kaiserslautern	3,5	0,85	4,35
Kirchheimbolanden	2,75	1	3,75
Koblenz	7,25	2,14	9,39
Ludwigshafen	4,75	1,5	6,25
Mainz	4	1,41	5,41
Mayen	3,5	1,25	4,75
Pirmasens	2	0,85	2,85
Speyer	6,75	1,75	8,5
Trier	4	1,5	5,5
Wittlich	2,5	1	3,5
<b>Gesamt</b>	<b>52</b>	<b>17,25</b>	<b>69,25</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach Datenlieferung des PL vom 2.10.2017.

Zu den wesentlichen Aufgaben der schulpsychologischen Beratung Rheinland-Pfalz gehören die lösungsorientierte Beratung von Eltern und Schülern bei schulbezogenen Fragen und individuellen Problemstellungen in Kooperation mit der Schule, die berufsbezogene Beratung einzelner Lehrkräfte (z.B. Coaching), die Beratung von Schulleitungen sowie das Anbieten landesweiter Fortbildungsangebote. Grundsätzlich ist jede Beratung system- und lösungsorientiert und auf die Einbeziehung der Beteiligten ausgerichtet (Schulpsychologische Beratung Rheinland-Pfalz).

Zur Wahrnehmung der Aufgaben müssen die Schulpsychologen über ein abgeschlossenes Diplom- oder Masterstudium der Psychologie verfügen. Sie arbeiten auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse, um die Schule bei der Förderung der kognitiven, sozialen und emotionalen Fähigkeiten ihrer Schüler möglichst optimal zu unterstützen. In den Jahren 2014 und 2015 wurden vom schulpsychologischen Dienst insgesamt 4.377 Individualberatungen, 4.757 Schulberatungen, 568 Krisenberatungen und 207 Gewaltpräventionen durchgeführt.

Bei der Aufgabenwahrnehmung arbeiten die Schulpsychologen regelmäßig mit einer Vielzahl anderer Behörden und Akteure wie dem BM (Ziel- und Leistungsvereinbarung, Dienstaufsicht) zusammen. Weitere an der Aufgabenerfüllung mitwirkende Institutionen sind die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD), die Schulaufsicht (Abstimmung), Schulen, Elternvertretungen sowie die Kinder- und Jugendhilfe.

## **b. Organisationsmodelle anderer Bundesländer**

Vom rheinland-pfälzischen Organisationsmodell (Wahrnehmung der schulpsychologischen Beratung durch eine obere Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit) weichen insbesondere das Saarland, Nordrhein-Westfalen und Bayern ab. Im Saarland wurde der schulpsychologische Dienst im Jahr 1996 kommunalisiert. Seitdem wird dieser von den Landkreisen, vom Stadtverband Saarbrücken und den kreisfreien Städten als staatliche Aufgabe (Auftragsangelegenheit) wahrgenommen. In Nordrhein-Westfalen ist der schulpsychologische Dienst eine gemeinsame Aufgabe des Landes und der Kommunen. Individuelle Rahmenvereinbarungen zwischen Kreisen/kreisfreien Städten und dem Land regeln die Kooperation, die zudem über ein gemeinsames regionales Einsatzmanagement fortlaufend konkretisiert und abgestimmt wird (vgl. Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen). In Bayern ist die Aufgabe ebenfalls an unterschiedlichen Stellen angesiedelt. Die Schulpsychologen arbeiten hier in verschiedenen Organisationseinheiten: direkt an Schulen, in Beratungszentren, in staatlichen und städtischen Schulberatungsstellen (z.B. in den neun Schulberatungsstellen der Regierungsbezirke) oder in staatlichen Schulämtern. Die dienstliche Einbindung hängt von der Schulart ab (vgl. Staatliche Schulberatung Bayern).

In Brandenburg wurde vor kurzem über die Kommunalisierung der schulpsychologischen Beratung debattiert. Angedacht war deren Übertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Seit der Absage der geplanten Kreisgebietsreform kommt eine Kommunalisierung (zumindest vorerst) allerdings nicht mehr in Betracht.

### **2.2.1.4.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls/ der Verlagerung auf Dritte**

Ein Wegfall der Aufgabe der schulpsychologischen Beratung kommt aufgrund ihrer Wichtigkeit nicht in Betracht. Als Unterstützungsangebot für Lehrkräfte, Schulleitungen, Eltern und Schüler im Schulalltag sowie in akuten Krisensituation erfüllt sie bedeutende soziale und gesundheitsfördernde Funktionen.

Weiterhin stellt der schulpsychologische Dienst in einigen deutschen Bundesländern wie beispielsweise Niedersachsen oder Sachsen eine gesetzliche Pflichtaufgabe dar. Auch wenn dies in Rheinland-Pfalz nicht der Fall ist, wird von einer Übertragung der Aufgabe auf Dritte abgeraten. Dafür spricht insbesondere, dass der öffentliche Charakter des Schulwesens und der Schulberatung grundsätzlich eine Eigenerledigung durch öffentliche Institutionen nahelegt.

### **2.2.1.4.3 Prüfung des Optimierungspotentials**

#### **a. Effektivität/Funktionalität**

Für den schulpsychologischen Dienst als Unterstützungsangebot ist der regelmäßige **Adressatenkontakt** (Schulen, Lehrer, Schülern, Eltern etc.) von großer Bedeutung. Zur effektiven Auf-

gabenwahrnehmung müssen die Schulpsychologen daher die Möglichkeit besitzen, sich regelmäßig mit den Akteuren „vor Ort“ auszutauschen. Insbesondere unter Berücksichtigung des mangelhaften Betreuungsschlüssels von Schulpsychologen zu Schülern (fast 1:10.000) sollten kurze Anfahrtswege und die damit verbundene Präsenz in der Fläche ein entscheidendes Kriterium für die Organisation des schulpsychologischen Dienstes sein (siehe Abbildung 3).<sup>4</sup>

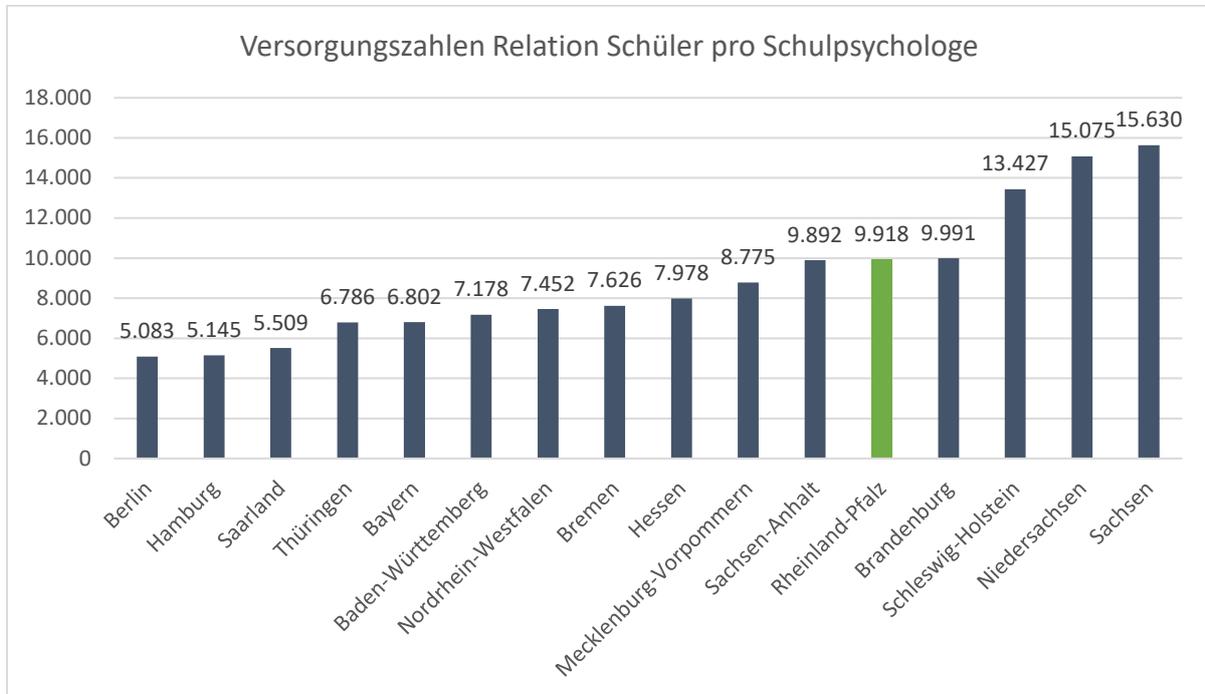


Abbildung 3: Anzahl der SchülerInnen pro SchulpsychologIn (alle Schulformen) – Vergleich der Bundesländer 2016 (Deutschland gesamt: 1:8.892). Quelle: Dunkel 2016, 2.

Die bisherige Organisationsstruktur wird den Anforderungen an eine **hohe Orts- und Bürger-nähe** prinzipiell gerecht. Die regionale Aufgliederung der Abteilung 3 des PL in 14 schulpsychologische Beratungszentren führt zu einem zu kurzen Anfahrtswegen der Schulpsychologen zu den von ihnen betreuten Schulen (im Vergleich zu einer zentralen Lösung mit einem Standort). Zum anderen kennen die Schulpsychologen die Lebenswirklichkeit und -umstände ihrer Adressaten gut, da die organisationale Ausgestaltung den Leitgedanken der Regionalisierung der rheinland-pfälzischen Schulpsychologie berücksichtigt (feste Ansprechpartner im regionalen Bereich). Die regionale Dekonzentration der Beratungszentren sollte daher beibehalten werden, zumal sich nicht nur Schulen für eine schulzentrierte Beratung (Systemberatung) an diese wenden können. Auch Einzelpersonen haben die Möglichkeit, einen Beratungstermin für eine schülerzentrierte Einzelfallberatung zu vereinbaren. Auch aus diesem Grund

<sup>4</sup> Die Sektion Schulpsychologie im Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen hat für Rheinland-Pfalz für das Jahr 2016 ein Verhältnis von Schulpsychologen zu Schülern von 1:9.918 festgestellt. International wird eine Relation von 1:1.000 als fachlich notwendig erachtet. Selbst wenn ein für deutsche Bundesländer realistischer Versorgungsgrad von 1:5000 zu Grunde gelegt wird, erreicht Rheinland-Pfalz gerade einmal eine etwas über 50-prozentige Versorgungsquote (Sektion Schulpsychologie im Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen e.V. (BDP) 2016).

sind die Anfahrtswege zwischen den Beratungsstellen und ihren Adressaten möglichst kurz zu halten. Vor diesem Hintergrund würde eine etwaig geartete räumliche Konzentration des schulpsychologischen Dienstes die Bürger- und Ortsnähe verringern.

Dagegen versprechen eine Dezentralisierung sowie die Einrichtung weiterer Standorte gegenteilige Effekte. Allerdings ist eine **ausreichende Größe der Organisationseinheiten** notwendig, um Spezialisierungen und die Aufrechterhaltung der Beratung in Fällen von Kriseninterventionen zu ermöglichen (siehe nächster Abschnitt). Einer Kommunalisierung stehen in diesem Zusammenhang keine grundlegenden Argumente entgegen, soweit bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sind (Gebiets- und Personalbestandsgrößen, Spezialisierungsmöglichkeiten etc.). Vielmehr ist in diesem Fall eine Verbesserung der Bürgernähe zu erwarten.

Eine Fragmentierung des schulpsychologischen Dienstes durch die Übertragung auf kleinere Organisationseinheiten könnte sich ab einer bestimmten Größe allerdings negativ auf die **Qualität der Aufgabenwahrnehmung** auswirken. Werden die Organisationseinheiten zu klein, ist keine Spezialisierung der Mitarbeiter auf einzelne Fachaufgaben (z.B. Hochbegabung, Klassenführung, Rechenstörung etc.) mehr möglich. Eine Erhöhung der Beratungs- und Vollzugsqualität durch wachsende Routine und Erfahrung mit bestimmten Tätigkeiten ist dann nicht mehr zu erwarten (vgl. u.a. Berufsverband der Brandenburgischen Schulpsycholog/-innen e.V.). Zudem ist bekannt, dass schulpsychologische Beratungsstellen über eine ausreichende Größe verfügen müssen, um Kriseninterventionen abfedern zu können.<sup>5</sup> An dieser Stelle offenbart sich ein Dilemma zwischen einer hohen qualitativ-fachlichen Expertise und ausreichender Bürger- und Ortsnähe, sodass bei der Festlegung der Größen der Organisationseinheiten eine Abwägung zwischen den verschiedenen Zieldimensionen der Reform vorzunehmen ist. Von Beratungszentren mit weniger als vier Mitarbeitern wird allerdings grundsätzlich abgeraten.

Wie angedeutet kann es durch die dezentrale Kommunalisierung des schulpsychologischen Dienstes zu Qualitätsverlusten kommen. Insbesondere die geringeren Steuerungsmöglichkeiten des BM bergen das Risiko einer schleichenden Aufgabe des systemischen Beratungsansatzes. Eine Beliebigkeit des Beraters und seines Beratungskonzepts und damit der Verlust der landesweiten **Einheitlichkeit der Beratungsqualität** könnten die Folge sein. Darüber hinaus hat der Schulpsychologische Dienst hohe Qualitätsstandards zu erfüllen (bspw. regelmäßige Fortbildungen der Schulpsychologen oder die Ergreifung von Maßnahmen zur regelmäßigen Evaluation und Qualitätssicherung). Experten fordern daher die Einrichtung einer Organisationsstruktur, die die Einhaltung der Arbeitsprinzipien und Qualitätsstandards sicherstellt (vgl. u.a. Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen 2008, 4). Die geringeren Steu-

---

<sup>5</sup> Die Erreichbarkeit der Beratungsstelle muss gewährleistet sein, auch wenn mehrere Schulpsychologen zu Krisenfällen gerufen werden.

erungsmöglichkeiten der Landesschulbehörden im Kommunalisierungsfall stehen dieser Forderung entgegen. Sowohl die Qualitätssicherung als auch -weiterentwicklung würden durch die Herauslösung der schulpsychologischen Beratung aus der Landesverwaltung erschwert.

Der schulpsychologische Dienst zeichnet sich generell durch einen **hohen Koordinationsaufwand** aus. Schulpsychologen sind bei der Aufgabenerfüllung auf die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Dienststellen angewiesen, was Anforderungen an die organisationale Ausgestaltung impliziert. In der jetzigen Organisationsstruktur bestehen Schnittstellen mit dem BM (Ziel-Leistungsvereinbarung, Dienstaufsicht), der ADD (Schulaufsicht, Abstimmung), Schulen, Elternvertretungen und der Kinder- und Jugendhilfe. Es ist davon auszugehen, dass die vertikale **Koordination mit dem BM und der ADD** durch eine Kommunalisierung erschwert werden würde. Die aktuelle hierarchisch-organisatorische Konzentration der schulpsychologischen Beratung im PL gewährleistet klare Zuständigkeiten und Ansprechpartner für die Landesschulbehörden. Eine Übertragung der Aufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte würde zu einem erhöhten Koordinationsaufwand führen. Beispielsweise müsste das BM in einem solchen Fall mit jeder auf der Kommunalebene zuständigen Behörde (bspw. Jugend- oder Gesundheitsämter) einzelne Zielvereinbarungen abschließen.

Dagegen spricht für eine Kommunalisierung aus funktionaler Sicht die Möglichkeit einer **engeren Zusammenarbeit der schulpsychologischen Beratungsstellen mit der Kinder- und Jugendhilfe**. Eine Aufgabenübertragung auf die Kreisebene bietet die Möglichkeit, die schulpsychologische Beratung besser in die örtliche Jugendpolitik zu integrieren (ganzheitliche Fallberatung). Darüber hinaus verspricht eine organisatorische Bündelung der Aufgabenbereiche eine ganzheitlichere Betreuung der Adressaten, da bei schulischen Problemen das familiäre und soziale Umfeld häufig eine bedeutende Rolle spielt (vgl. u.a. Bogumil/Ebinger 2012, 88; Freistaat Thüringen 2014, 80).

Der **Kontakt mit Schulen und Elternvertretungen** ließe sich durch eine Kommunalisierung ebenfalls vereinfachen. Eine Integration der schulpsychologischen Beratungsstellen in die Jugendämter würde beispielsweise eine effektivere ganzheitliche Fallbearbeitung ermöglichen. Für einen solchen Schritt sprächen die größere räumliche Nähe und die Reduzierung von Schnittstellen. Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass eine Kommunalisierung eher positive Effekte auf die horizontale Koordination (zwischen kommunalen Fachämtern und lokalen Akteuren im jeweiligen Einzugsgebiet), aber negativen Einfluss auf die vertikale Koordination (BM, ADD) hätte. Die jeweiligen Effekte würden dabei durch die konkreten Rahmenbedingungen der Kommunalisierung (Gebietsgrößen, Spezialisierungsmöglichkeiten) und mögliche flankierende Maßnahmen (z.B. Monitoring zur Qualitätssicherung etc.) bestimmt werden.

Schulpsychologen sind hoch qualifizierte Spezialisten auf ihrem Gebiet, sodass auch der **Spezialisierungsgrad der Aufgabe** bei der Frage nach organisatorischen Veränderungen eine Rolle spielt. Die fachlichen Anforderungen an die schulpsychologische Beratung setzen zum einen

eine ausreichende Größe der Beratungsstellen voraus, um inhaltliche Vertretungen zu ermöglichen. Eine Verkleinerung der bisherigen Organisationseinheiten würde daher zu einer Verschlechterung der bestehenden Vertretungssituation führen. Eine regionale Zentralisierung bzw. Konzentration der Standorte hingegen erscheint dann sinnvoll, wenn dadurch in jeder Beratungsstelle mindestens zwei Schulpsychologen mit der gleichen Spezialisierung arbeiten würden. Allerdings lässt ein solcher Schritt Verschlechterungen bei der Orts- und Bürgernähe erwarten.<sup>6</sup> Weiterhin können die hohen Einstellungs Voraussetzungen (Diplom/Master in Psychologie) eine Herausforderung bei der Suche nach geeigneten Bewerbern darstellen. Die Spezifität und Komplexität der Aufgabe spiegelt sich insofern auch in den formalen Beschäftigungskriterien wider. Während eine Veränderung der Größe bzw. der territorialen Verteilung der Organisationseinheiten keine Auswirkungen auf die Bewerbersuche haben dürfte, birgt die Kommunalisierung innerhalb kleinteiliger Strukturen das Risiko eines Wettlaufs um geeignete Mitarbeiter, bei dem leistungsschwächere Einheiten „verlieren“. Vor dem Hintergrund eines bundesweiten Wettkampfs um qualifizierte Nachwuchskräfte (*fight for talents*) ist zu befürchten, dass Kommunen sich bei der Personalakquise gegenseitig ausstechen. Eine Übertragung der Aufgaben auf anderweitig geschulte Mitarbeiter, beispielsweise der Jugendämter<sup>7</sup>, ist aufgrund der hohen fachlichen Spezifität der schulpsychologischen Beratung und der oben beschriebenen formalen Qualifikationsanforderungen nicht möglich bzw. mit hohen Qualifikationskosten verbunden.

Zusammenfassend ist mit Blick auf die Effektivität der schulpsychologischen Beratung eine Beibehaltung des Status quo zu favorisieren. Die organisatorische Bündelung der Schulpsychologen im PL mit 14 regionalen Außenstellen wird sowohl den Ansprüchen an eine hohe Orts- und Bürgernähe als auch an eine hohe Beratungsqualität gerecht. Je nach Gewichtung der einzelnen Performanzkriterien sind allerdings auch andere Reformoptionen denkbar. Von Organisationsveränderungen, die zu einer räumlichen Konzentration der Beratungsstellen führen (z.B. 350.000 EW-Kommunalisierung, Reduzierung der Außenstellen in der jetzigen Struktur), wird aus funktionalen Gründen allerdings abgeraten. Die Orts- und Bürgernähe stellt eine der zentralen Anforderungen an die schulpsychologische Beratung dar, sodass die Präsenz in der Fläche aufrechterhalten werden muss. Eine Kommunalisierung in der 150.000 EW-Variante verspricht diesbezüglich die größten Vorteile. Allerdings birgt eine Übertragung der Aufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte grundsätzlich Steuerungs- und Qualitätsrisiken (u.a. durch den hohen Spezialisierungsgrad der Aufgabe), die mit steigender Anzahl der kommunalen Aufgabenträger zunehmen. Die Entscheidungsfindung bedarf angesichts der dargestellten Spannungsfelder (insbesondere Orts- und Bürgernähe vs. einheitliche Beratungsqualität) in jedem Fall einer Priorisierung der Zielkriterien.

---

<sup>6</sup> Bei Beibehaltung der aktuellen Personalausstattung.

<sup>7</sup> Die organisatorische Bündelung von schulpsychologischem Dienst und Jugendamt soll hier lediglich eine mögliche Reformoption darstellen.

## **b. Effizienz**

Bei der schulpsychologischen Beratung können Effizienzgewinne durch die Eingliederung in die Kreisverwaltungen bzw. Verwaltungen der kreisfreien Städte erzielt werden. So lassen sich je nach Kommunalisierungsszenario unterschiedliche **Verbunderträge** realisieren. Sachliche und räumliche Bündelungseffekte sorgen dafür, dass fachverwandte örtliche Aufgabenbereiche effizienter bearbeitet werden können. Laut Jahresbericht des PL (vgl. 2016) stellt die Vernetzung von Institutionen wie der Schulaufsicht, Beratungszentren, Jugendämtern, Gesundheitsämtern, Kinder- und Jugendpsychiatrie einen wichtigen Aspekt schulpsychologischer Arbeit dar. Vor diesem Hintergrund verspricht die organisatorische Bündelung von Jugendämtern und schulpsychologischer Beratung eine vereinfachte Einzelfallberatung und die schnellere Erarbeitung von gemeinsamen Stellungnahmen. Für Gesundheitsämter sind ähnliche Effizienzgewinne möglich. Allerdings stehen den Verbunderträgen erhöhte Aufwände bei der Zusammenarbeit mit den Landesschulbehörden gegenüber (siehe auch Effektivität/Funktionalität).

**Skalenerträge** können durch eine Vergrößerung der Organisationseinheiten auf zwei Wegen erzielt werden. Erstens, wenn dadurch das Verhältnis von Schulpsychologen zu Sachbearbeitern verbessert wird und ein Ausgleich der in der aktuellen Struktur beobachtbaren Disparitäten zwischen den Beratungsstellen stattfindet. Während beispielsweise in Bad Kreuznach für vier Schulpsychologen-Stellen lediglich eine Sachbearbeiter-Stelle zur Verfügung steht, beträgt das Verhältnis in Idar-Oberstein zwei zu eins. Die Fusion von Standorten verspricht eine Verbesserung des Status quo, wenn die Strukturveränderung zu einer effizienteren Aufteilung bzw. Reduzierung der Sachbearbeiter führt (d.h. wenn ein Sachbearbeiter für mehr Schulpsychologen zuständig ist). Allerdings ist hierbei eine angemessene Regionalität der Beratungsstellen zu wahren, damit die Effizienzvorteile auf der Kostenseite nicht durch andere Mehrkosten (z.B. durch die größere räumliche Distanz) wieder aufgehoben werden. Zweitens ermöglicht eine Vergrößerung der Organisationseinheiten - unabhängig von der Ebene der Aufgabenwahrnehmung - in der Regel eine tiefergehende Spezialisierung der Schulpsychologen und damit einen effektiveren und effizienteren Aufgabenvollzug. An dieser Stelle ist anzumerken, dass dieser grundsätzlich einer Erhöhung der Stellenanzahl bedarf. Das für 2016 festgestellte Verhältnis von Schulpsychologen und Schüler von 1:9.918 offenbart in dieser Hinsicht einen deutlichen Mangel (siehe Abschnitt a).

**Ressourceneinsparungen** lassen sich aber auch durch eine weitere Dekonzentration der Beratungsstellen erzielen, da Reisekosten der Schulpsychologen reduziert werden können. Auf der anderen Seite können durch eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) aber auch Effizienzverluste entstehen, weil die Koordination der einzelnen Schulpsychologen in Krisenfällen durch längere Kommunikationswege und einen erhöhten Abstimmungsbedarf erschwert wird. Das zeigt sich beispielsweise an den Zielvereinbarungen zwischen dem BM und dem PL. Eine Übertragung der schulpsychologischen Beratung auf Ein-

richtungen der Kreisverwaltung würde hier zu Mehraufwand bei der Formulierung und Evaluation der Vereinbarungen führen. Weiterhin ist die Einzelaufgabe der Krisenintervention aufgrund der begrenzten Ressourcen nur landesweit zu bewältigen.

Angesichts der hohen Anforderungen an die Arbeitsplätze von Schulpsychologen ist zudem bei einer Kommunalisierung mit **Transformationskosten** zu rechnen. So empfiehlt der Arbeitskreis der Leiterinnen und Leiter Schulpsychologischer Dienste je nach Angebot der Beratungseinrichtung neben einem Büro- und Beratungsraum für vertrauliche Gespräche die Einrichtung von Gruppenräumen für Fortbildungen, Supervisions- und Schülergruppen (zit. nach Drewes 2015). Weiterhin sollten die Beratungsstellen über ein Sekretariat zur Annahme der Ratsuchenden sowie einen unbeobachteten Zugang verfügen. Die Integration der jetzigen Beratungsstellen in entsprechende Einrichtungen der kommunalen Ebene (Jugend- oder Gesundheitsämter) würde somit erhebliche Kosten bei der Suche und Einrichtung geeigneter Räumlichkeiten verursachen. Die Kosten hängen dabei vom Ausstattungsanspruch ab.

Insgesamt sind aus Effizienzgesichtspunkten unterschiedliche Reformoptionen denkbar. Die zu erwartenden Verbundeffekte durch die größere Nähe zu fachverwandten örtlichen Aufgabenbereichen (Kinder-Jugendhilfe, Gesundheit) sprechen für eine dezentrale Kommunalisierung des schulpsychologischen Dienstes. Andererseits sind nennenswerte Transformationskosten zu erwarten. Eine Vergrößerung der Organisationseinheiten, z.B. bei einer 350.000 EW-Kommunalisierung oder bei einer weiteren Konzentration der jetzigen Organisationsstruktur, würde zu Skalenerträgen durch die höhere Routine bei der Wahrnehmung der Fachaufgaben führen, ist bei gleichbleibender Personalausstattung aber mit einer geringeren Bürgernähe verbunden. Eine Fragmentierung der Organisationseinheiten (z.B. bei einer 150.000 EW-Kommunalisierung) hätte gegenteilige Effekte.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Die Qualitätsdiskussion hat die Bedeutung effektiver Steuerungsmöglichkeiten durch das BM für einen einheitlichen Vollzug des schulpsychologischen Dienstes bereits verdeutlicht. Auch in anderen Bundesländern ist Kritik an möglichen Defiziten der **politischen Steuerung** in Folge von Kommunalisierungen in diesem Aufgabenbereich vorgetragen worden. So verlangt die GEW Brandenburg (2017) explizit, dass der schulpsychologische Dienst nicht aus den Strukturen der unteren Dienstaufsichtsbehörden und der ganzheitlichen Fallberatung herausgelöst werden dürfe. Begründet wurde diese Forderung unter anderem mit den Schwierigkeiten, landeseinheitliche Standards unter Kostendruck und kommunaler Haushaltssetzung zu erfüllen. Ferner besteht das Risiko, dass Schulpsychologen zu einer Bedarfsdeckung fachfremder kommunaler Aufgaben (z.B. in der Jugendhilfe) genutzt werden. In diesem Fall könnte die Beratungsintensität/-qualität durch lokalpolitische Interessen beeinflusst werden (z.B., wenn durch die Übernahme fachfremder Tätigkeiten weniger Zeit für die Kernaufgaben zur Verfügung steht).

Die schulpsychologische Beratung ist grundsätzlich eine **politisch wenig brisante Aufgabe**. Nichtsdestotrotz ist zu bedenken, dass in der Vergangenheit gleich mehrere Kommunalisierungspläne in anderen Bundesländern scheiterten. So wurden beispielsweise in Sachsen (2007), Thüringen (2013) und Brandenburg (2017) entsprechende Initiativen nicht umgesetzt. In Baden-Württemberg (2009) führte eine Evaluation zudem zu einer Rückabwicklung der Kommunalisierung.

#### 2.2.1.4.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend wird die jetzige Organisationsstruktur den zentralen Anforderungen an die schulpsychologische Beratung gerecht. Die Entscheidung für eine organisatorische Veränderung hängt demzufolge in hohem Maße von der Gewichtung der Performanzkriterien ab. Insbesondere die einzelnen Effektivitätskriterien offenbaren ein Spannungsverhältnis (hohe Bürger-Ortsnähe vs. hohe Beratungsqualität und Steuerungsfähigkeit), das die Bewertung der Reformoptionen maßgeblich beeinflusst.

Insgesamt verspricht der Status quo die größte Effektivität, da er die Vor- und Nachteile der Einzelkriterien am besten ausgleicht. Mit seinen 14 Beratungsstellen garantiert das PL sowohl eine hohe Orts- und Bürgernähe als auch eine angemessene Steuerungsfähigkeit. Außerdem ermöglicht die Bündelung der schulpsychologischen Beratung auf Landesebene eine flexible Gestaltung der regionalen Anlaufstellen, die jederzeit geändert werden kann.

Aufgrund der inhaltlichen Schnittstellen mit der Schulaufsicht ist auch eine Übertragung der schulpsychologischen Beratung auf die ADD empfehlenswert. Deren Schulabteilung trägt nicht nur die Verantwortung, sondern ist auch für die Beratung und Entwicklung der knapp 1.600 Schulen verantwortlich. Wenn die staatlichen Mittelinstanzen im Zuge der KVR Kompetenzen bzw. Aufgaben dazugewinnen sollen, stellt die schulpsychologische Beratung ein übertragbares Tätigkeitsfeld dar.

Die Kommunalisierungsoptionen sind je nach durchschnittlicher EW-Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte mit verschiedenen Vor- und Nachteilen verbunden. Aus funktionaler Sicht ist eine einheitliche Vollzugsqualität aufgrund der geringeren Anzahl an Beratungseinheiten am ehesten im 350.000 EW-Szenario zu gewährleisten, die aufgrund der vergrößerten Organisationseinheiten und der vergleichsweise geringen Transformationskosten auch die effizienteste Kommunalisierungsoption zu sein scheint. Allerdings verringern sich - bei gleichbleibender Personalausstattung - mit steigender EW-Zahl der Kommunalisierungsszenarien auch die Anzahl der den Adressaten zur Verfügung stehenden Anlaufstellen. Vor diesem Hintergrund punkten die 100.000 EW und die 150.000 EW-Option hinsichtlich der Bürger- und Ortsnähe, wenngleich sie einen höheren Aufwand für die Sicherung einer landesweit einheitlichen Qualität erzeugen. Ungeachtet aller möglichen Nachteile ließen sich durch eine dezentrale Kommunalisierung der Aufgabe Synergieeffekte durch die vereinfachte Zusammenarbeit mit kommunalen Behörden (je nach Angliederung z.B. Jugend- oder Gesundheitsämter) erzielen.

Unter Berücksichtigung aller Performanzdimensionen ist abschließend ein Beibehalten des Status quo zu empfehlen. Allerdings sollte deutlich geworden sein, dass die Beurteilung der Reformoptionen bei verändertem Augenmerk auf einzelne Kriterien durchaus auch anders ausfallen kann (z.B. dezentrale Kommunalisierung als mögliche Option). In der Reformtabelle wurde - vor dem Hintergrund der mangelhaften Personalausstattung - die Bürger- und Ortsnähe aus Funktionalitätsgesichtspunkten als besonders wichtig erachtet.

Zuletzt bleibt festzustellen, dass das aktuelle Mangelverhältnis von Schulpsychologen zu Schülern eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung erschwert. Insofern sollte eine Erhöhung der Stellenanzahl im schulpsychologischen Dienst angestrebt werden.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (100.000 EW)</b>	+	-	-	<b>2</b>
<b>Kommunalisierung Landkreise (150.000 EW)</b>	+	-	-	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (250.000 EW)</b>	0	-	0	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW)</b>	-	0	+	2
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (ADD)</b>	+	+	+	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Status quo, PL)</b>	+	+	+	1

### **Auswirkungen einer Herauslösung der schulpsychologischen Beratung auf die Gesamtverwaltungsstruktur**

Sollte die Entscheidung für eine Herauslösung der schulpsychologischen Beratung aus dem PL fallen, wäre angesichts der vergleichsweise geringen Anzahl an verbleibenden Vollzeitstellen eine Übertragung weiterer Aufgabenbereiche auf die ADD denkbar. Zu diesen gehören neben der Fort- und Weiterbildung (23,9 VZÄ), den Informationsdiensten und IT-gestützten Managementsystemen (32,28 VZÄ) auch die Schul- und Unterrichtsentwicklung/Medienbildung (32,68 VZÄ). Eine solche Bündelung auf der Mittelinstanzebene ist aus Effektivitäts- und Effizienzgründen als sinnvoll zu erachten.

### 2.2.1.5 Schutz von Kindern in Kindertagesstätten

<b>Prüfbogen 5 - Ministerium für Bildung</b>		
<b>Frühkindliche Bildung</b>		
<b>Schutz von Kindern in Kindertagesstätten</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u>		
- Recht der Kindertagesbetreuung, Ausführung von Bundesrecht, Investitionskostenförderung		
- Sozialfonds für die Mittagsverpflegung in Kitas und GTs, Fachaufsicht über das LSJV (Referat 37)		
- Kindertagesbetreuung, Qualitätsentwicklung, Qualitätsempfehlungen, Fachkräfte, Fortbildung		
- Übergang Kita-Grundschule, Sprachbildung, Gesundheitsförderung, Kita im Sozialraum		
- Bildungs- und Erziehungsempfehlungen, kultursensible Erziehung und Bildung, Inklusion		
- Kindertagespflege		
- Finanzierung der Kindertagesbetreuung, Vertretung des Landes auf Bundesebene		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
- Schutz von Kindern in Kindertagesstätten (10,75 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Bildung	08,20 VZÄ	37,95 VZÄ
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	29,60 VZÄ	
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion	00,01 VZÄ	

#### 2.2.1.5.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das vorliegende Cluster ist identisch mit dem Aufgabenblock „Frühkindliche Bildung“. In diesem Aufgabenblock sind insgesamt sieben Aufgabenbereiche erfasst (siehe oben). Dabei handelt es sich um eher kleinteilige Aufgabenbereiche. Sechs dieser sieben Aufgabenbereiche erfordern nur einen Umfang von 0,6 bis 8,7 VZÄ und werden aufgrund dieser Kleinteiligkeit im Folgenden nicht weiter untersucht. Nur ein Aufgabenbereich verfügt mit einem Umfang von 15,95 VZÄ über einen für die folgende Analyse ausreichenden Umfang. Dabei handelt es sich um den Aufgabenbereich „Recht der Kindertagesbetreuung, Ausführung von Bundesrecht, Investitionskostenförderung“ mit den drei Einzelaufgaben „Investitionskostenförderung“, „Schutz von Kindern in Kindertagesstätten“ und „Erarbeitung einer Novelle des Kindertagesstättengesetzes“. Die letztgenannte Aufgabe ist eine politische Steuerungsaufgabe, die als einzige Aufgabe im gesamten Cluster in der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) wahrgenommen wird und nur einen Aufwand von 0,1 VZÄ erfordert.

Bei der „Investitionskostenförderung“ handelt es sich um eine Vollzugsaufgabe im Umfang von 5,1 VZÄ, die ebenso wie die Aufgabe „Schutz von Kindern in Kindertagesstätten“ im Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) Rheinland-Pfalz wahrgenommen wird. Aufgrund ihres Umfangs von 10,75 VZÄ wird die letztgenannte Aufgabe im Folgenden vertieft

analysiert. Zur Aufgabe „Schutz von Kindern in Kindertagesstätten“ gehören zunächst die folgenden weiteren Elemente: Erteilung bzw. Änderungen von Betriebserlaubnissen, Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Bundeskinderschutzgesetz, Begleitung und Beratung von Jugendämtern und Trägern bei Planung und Betriebsführung von Kindertagesstätten und Sicherstellung von Qualitätsstandards in Kindertagesstätten. Diese Aufgabenbereiche gehören zum sogenannten „Landesjugendamt“, welches zwar keine eigene Behörde, aber eine eigene Abteilung innerhalb des LSJV darstellt.

Ähnlich wie beim Cluster „Aufgaben nach LWTG“ handelt es sich beim Schutz von Kindern um Kindertagesstätten um eine Aufgabe mit Beratungsschwerpunkt. Zwar kann die Aufgabe als eine Art Äquivalent der Heimaufsicht im Bereich der Kindertagesstätten vereinfacht betrachtet werden. Allerdings wurde in den Gesprächen mit an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Praktikern verdeutlicht, dass der Aufsichtsanteil an der Aufgabenwahrnehmung schätzungsweise nur etwa fünf bis zehn Prozent beträgt, während der Großteil der Aufgabenwahrnehmung beratungsorientiert durchgeführt wird. In diesem Zusammenhang ist das LSJV landesweit für ca. 2.500 Einrichtungen zuständig, wobei ungefähr 250 bis 300 Einrichtungen auf ein VZÄ entfallen. Die Einrichtungen werden dabei nicht regelmäßig besucht. Insbesondere die neben dem Beratungsschwerpunkt ebenfalls wahrgenommenen Überprüfungsprozesse erfolgen anlass- und fallbezogen. Besuchsanlässe sind Beschwerden, Meldungen (z.B. über Brände, Mausebfall, Schimmel oder Übergriffe) oder weitere besondere Vorkommnisse. In diesem Zusammenhang wurden 1324 Betriebserlaubnisse erteilt oder geändert und weitere 239 Beschwerdeverfahren bearbeitet.

In den mit an der Aufgabenwahrnehmung in Rheinland-Pfalz beteiligten Praktikern geführten Gesprächen wurde deutlich, dass es sich beim Schutz von Kindern in Kindertagesstätten nicht um eine Routineaufgabe handelt. Insbesondere erfordert die Aufgabenwahrnehmung eine Kenntnis der unterschiedlichen Sozialräume bzw. der gesellschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnisse, in welchen die jeweiligen Einrichtungen agieren. Entsprechend unterscheiden sich die Anforderungen zwischen den Einrichtungen erheblich, sodass eine gewisse Ortsnähe für die Kenntnis der jeweiligen Spezifika einer Einrichtung erforderlich ist.

Insbesondere bei der Erteilung von Betriebserlaubnissen arbeitet das LSJV dabei eng mit Bauämtern, dem Brandschutz, den Gesundheitsämtern, der Lebensmittelüberwachung und der Unfallkasse zusammen. Des Weiteren wird vor allem bezüglich der Bedarfsplanung eng mit den Jugendämtern zusammengearbeitet. Häufig sind es in diesem Zusammenhang Jugendämter, von denen regelhafte Verfahren (z.B. die Erteilung oder Änderung einer Betriebserlaubnis) ausgehen. Dementsprechend handelt es sich um eine an die Jugendämter und die Träger der freien Jugendhilfe in Rheinland-Pfalz adressierte Aufsichts- und Vollzugsaufgabe. In Bezug auf die an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeiter werden eine sozialpädagogische Qualifikation bzw. rechtliche und Verwaltungskompetenzen vorausgesetzt. Des Weiteren ist eine gewisse Berufserfahrung, z.B. in Kindertagesstätten (idealerweise in leitender Funktion) oder Jugendämtern, essentiell für die Mitwirkung an der Aufgabenwahrnehmung im Bereich

des Schutzes von Kindern in Kindertagesstätten. Zuletzt wurde dabei im LSJV eine „Entspezialisierung“ der Mitarbeiter vorgenommen. Dies wurde am Beispiel der Inklusion beschrieben. So hat man sich im LSJV zum gegebenen Zeitpunkt im Zuge einer Nachbesetzung nicht dazu entschieden, einen Inklusionsspezialisten gleichwertig zu ersetzen. Vielmehr wird inzwischen angestrebt, die Verantwortung bzw. entsprechende Spezialkenntnisse auf mehrere Schultern zu verteilen. Die Zielsetzung besteht hierbei darin, dass die an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeiter nicht einzeln für entsprechende Bereiche spezialisiert sind, sondern dass mehrere Mitarbeiter sich im Zuge von Fortbildungen u.ä. jeweils mehrere Spezialisierungen aneignen. Des Weiteren handelt es sich laut Aufgabenabfrage um eine Aufgabe mit „umfassender Außendiensttätigkeit“, die insbesondere im Vorfeld der Erteilung von Betriebserlaubnissen und bei Beratungen anfällt.

Für das Verständnis der Aufgabenwahrnehmung ist des Weiteren von Bedeutung, dass diese in Mainz, Koblenz, Landau und Trier an vier Standorten wahrgenommen wird. Dabei entfallen auf Mainz 3,15 VZÄ, auf Koblenz 2,25 VZÄ, auf Landau 2,3 VZÄ und auf Trier 2,0 VZÄ. In den Gesprächen, die im Rahmen der Erstellung dieses Gutachtens mit an der Aufgabenwahrnehmung in Rheinland-Pfalz beteiligten Praktikern geführt wurden, ist verdeutlicht worden, dass 2-3 VZÄ pro Standort zwingend notwendig sind, um z.B. im Fall von Vertretungsbedarf keine Engpässe zu riskieren. Des Weiteren wurde die Ortsnähe in Verbindung mit kurzen Anfahrtswegen als essentiell für die Aufgabenwahrnehmung beschrieben.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Die Aufgaben im Bereich Schutz von Kindern in Kindertagesstätten werden in den meisten Bundesländern vom jeweiligen Landesjugendamt wahrgenommen. Wie der rheinland-pfälzische Fall bereits verdeutlicht, muss es sich dabei nicht zwingend um eine eigenständige Behörde handeln. Während diesbezüglich kaum Varianz im Bundesländervergleich besteht, ist in diesem Zusammenhang jedoch die institutionelle Einordnung dieser Landesjugendämter interessant. Das rheinland-pfälzische Modell der Ansiedlung des Landesjugendamts in einer oberen Landesbehörde findet im Bundesländervergleich nur in Bayern und Niedersachsen Entsprechungen. In Bayern ist das Landesjugendamt Teil des Zentrum Bayern Familie und Soziales, in Niedersachsen werden die Aufgaben des Landesjugendamts im Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Außenstelle Hannover, Fachgruppe Kinder, Jugend und Familie wahrgenommen (Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter 2017).

In den meisten Bundesländern ist das Landesjugendamt in das jeweilige Bildungsministerium eingegliedert. So gibt es z.B. im thüringischen Ministerium für Bildung, Jugend und Sport eine eigene Abteilung Kinder, Jugend, Sport und Landesjugendamt. In Brandenburg und Hessen ist das Landesjugendamt ebenfalls im Bildungs- bzw. im Sozialministerium angesiedelt, in Brandenburg allerdings nur als ein Bestandteil der Abteilung Kinder, Jugend und Sport bzw. in Hessen als Bestandteil der Abteilung Familie. In den Stadtstaaten gehört das Landesjugendamt

ebenfalls zu den entsprechenden Senatsverwaltungen bzw. in Hamburg zur Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.

Hervorzuheben sind des Weiteren die Bundesländer Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen, in denen die Funktion des Landesjugendamts durch Kommunalverbände wahrgenommen wird. So teilen sich in Nordrhein-Westfalen zwei Landschaftsverbände (Rheinland und Westfalen-Lippe) die Zuständigkeit für das Landesjugendamt, während in Baden-Württemberg (Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Dezernat Jugend – Landesjugendamt) und in Mecklenburg-Vorpommern (Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, Landesjugendamt) Kommunalverbände für die Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben verantwortlich sind. Des Weiteren ist für die folgende Analyse auch das Beispiel Sachsen-Anhalt wichtig: Dort ist das Landesjugendamt dem Referat Jugend des dort existierenden Landesverwaltungsamts zugeordnet (ebd.). Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass im Bundesländervergleich bezüglich der Organisation des Landesjugendamts eine beachtliche Varianz vorherrscht. Dies ist als Anzeichen dafür zu werten, dass in diesem Bereich hohes Potential für Reformprojekte gegeben ist, da eine Vielzahl von Optionen von kommunaler Verantwortung über verschiedene Formen der Organisation in oberen Landesbehörden bis hin zur Ansiedlung auf der ministerialen Ebene tatsächlich vorliegen.

#### 2.2.1.5.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Ein Wegfall der Aufgaben aus dem Bereich „Schutz von Kindern in Kindertagesstätten“ ist nicht denkbar, da es sich insbesondere bei der Erteilung von Betriebserlaubnissen, der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Bundeskinderschutzgesetz sowie der Sicherstellung von Qualitätsstandards um Aufgaben handelt, die grundsätzlich unverzichtbar sind (Hesse 2004, 295). Darüber hinaus ist eine Aufgabenwahrnehmung durch die öffentliche Hand besser geeignet, um die im Bereich des Kinderschutzes in Kindertagesstätten anfallenden Kontrollfunktionen wahrzunehmen. Bogumil und Ebinger verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass „zur Vermeidung zu enger Verflechtungen zwischen Leistungsträgern und Leistungsanbietern ein neutraler Akteur äußerst sinnvoll ist“, da somit der Gefahr von Abhängigkeitsverhältnissen vorgebeugt werden könne (Bogumil/Ebinger 2012, 84). Des Weiteren ergeben sich aus dem Bundesländervergleich keine Anhaltspunkte für eine Verlagerung des Kinderschutzes in Kindertagesstätten auf Dritte.

#### 2.2.1.5.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität und Funktionalität

Die Notwendigkeit der **Ortsnähe** bzw. insbesondere der Kenntnis der jeweiligen Sozialräume, in welchen die Kindertagesstätten agieren, wurde oben bereits diskutiert. Obwohl eine Kommunalisierung prinzipiell natürlich eine verbesserte Ortsnähe der Aufgabenwahrnehmung verspricht, ist in diesem Zusammenhang zu unterstreichen, dass den Anforderungen an eine ortsnahe Aufgabenwahrnehmung durch die vier Dienstsitze des LSJV bereits im Status quo

entsprochen wird. Eine stärkere Fragmentierung ist darüber hinaus auch aufgrund des geringen Umfangs der Aufgabenwahrnehmung nicht zu empfehlen. Selbst im Fall einer Schaffung von acht Landkreisen mit durchschnittlich ca. 350.000 Einwohnern würde nur etwas mehr als ein VZÄ pro Landkreis verbleiben. Angesichts der in den mit an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Praktikern geführten Gesprächen unterstrichenen Notwendigkeit von mind. ca. zwei VZÄ pro Standort ist eine Kommunalisierung dementsprechend nicht zu empfehlen. Andernfalls drohen insbesondere im Fall von anfallendem Vertretungsbedarf Engpässe, welche im jeweiligen Landkreis die Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen und damit die landesweite Einheitlichkeit bzw. **Homogenität der Aufgabenwahrnehmung** gefährden. Im Fall einer Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf die Ebene der Mittelinstanzen, z.B. in die ADD, sind in diesem Zusammenhang keine Auswirkungen auf die Homogenität und Ortsnähe der Aufgabenwahrnehmung zu erwarten, da auch die ADD über Außenstellen verfügt. Diesbezüglich ist jedoch anzumerken, dass im LSJV seit mehreren Jahren fortlaufend Bemühungen zur Optimierung der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Schutzes von Kindern in Kindertagesstätten unternommen werden. Eine Fragmentierung würde daher nicht nur die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung per se gefährden, sondern darüber hinaus die beschriebenen Bestrebungen zunichtemachen.

Für den Fall einer Kommunalisierung wird des Weiteren befürchtet, dass Bürgermeister als Trägervertreter im Fall von Interessenskonflikten zwischen Qualitätssicherung einerseits und Kostendruck auf der anderen Seite eher zur Einsparung von Ressourcen tendieren würden. Diese Interessenskonflikte bzw. eine aufgrund der persönlichen Nähe vermutlich geschwächte Durchsetzungskraft gegenüber den Trägervertretern lassen negative Auswirkungen auf die **professionelle Qualität** der Aufgabenwahrnehmung vermuten. Bezüglich des **Koordinationsaufwands** bei der Aufgabenwahrnehmung könnte die hier diskutierte Nähe wiederum vorteilhaft sein, da – wie bereits oben in der Aufgabenbeschreibung dargelegt – Interdependenzen z.B. mit den Jugendämtern bestehen. In diesem Zusammenhang bestünde im Fall einer Kommunalisierung Potential für den Abbau von Koordinationsaufwand, da nicht zuletzt aus der geographischen Nähe kürzere Wege u.ä. resultieren. Im Gesamtkontext reichen die hier realisierbaren Optimierungspotentiale aus Gutachtersicht jedoch nicht aus, um die Nachteile einer Kommunalisierung bzw. insbesondere die aufgrund des geringen Umfangs befürchtete Kleinteiligkeit einer kommunalen Aufgabenwahrnehmung auszugleichen.

## **b. Effizienz**

Da der Status quo der Aufgabenwahrnehmung in einer oberen Landesbehörde mit Außenstellen bereits durch einen hohen Bündelungsgrad zu charakterisieren ist, besteht bei von diesem Status quo abweichenden Reformoptionen kein Potential zur Realisierung von **Skalen- und Verbundeffekten**. Denkbar wäre einzig die Bündelung der Aufgabenwahrnehmung an einem Standort. Auch bei dieser Reform können jedoch keine **Ressourceneinsparungen** realisiert werden. Vielmehr würde eine Bündelung der Aufgabenwahrnehmung an einem Standort vor dem Hintergrund der umfassenden Außendiensttätigkeit im Bereich Schutz von Kindern in

Kindertagesstätten einen drastischen Anstieg des Aufwands für An- und Abreisen verursachen. Potentielle Vorteile bezüglich vereinfachter Koordination o.ä. könnten den zusätzlichen Aufwand für die verlängerten An- und Abfahrtswege nicht ansatzweise kompensieren.

Bei einer Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf die Mittelinstanzen oder bei einer Kommunalisierung des Kinderschutzes in Kindertagesstätten ist zu erwarten, dass die **Transformationskosten** in Abhängigkeit der Anzahl neu einzurichtender Standorte recht hoch sind. Dementsprechend wäre in diesem Zusammenhang eine Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene der Mittelinstanzen noch eher zu empfehlen als eine Kommunalisierung, da hier die aufnehmenden Behörden und Standorte bereits existieren. Von einer Kommunalisierung wird in diesem Zusammenhang unabhängig von der genauen Kreisgebietsstruktur abgeraten. Der einzige bisher identifizierte Vorteil einer Kommunalisierung besteht in evtl. reduziertem Koordinationsaufwand bei der Zusammenarbeit mit Jugendämtern u.ä. Ansonsten birgt eine Kommunalisierung kein weiteres Potential zur Verbesserung der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung, sodass die ökonomische Reformbilanz unter Einbezug der zu erwartenden hohen Transformationskosten für die Einrichtung der neuen Standorte immer negativ ausfallen wird.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Obwohl im Bundesländervergleich bezüglich der organisatorischen Einbettung der Landesjugendämter eine Vielzahl von verschiedenen Modellen identifiziert wurde, liegt kein Beispiel für eine „echte“ Kommunalisierung vor. In Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen wird die Aufgabe zwar von Kommunalverbänden, jedoch nicht von einzelnen Landkreisen vorgenommen. Von einer Kommunalisierung auf die Landkreise wird daher unabhängig von deren Gebietsstruktur und Größe weiterhin abgeraten, da in diesem Kontext zusätzlich die Machbarkeit bzw. **Realisierbarkeit** dieser Reformoption infrage zu stellen ist. Die Kommunalverbände werden wiederum von Praktikern im Bereich des Schutzes von Kindern in Kindertagesstätten dafür geschätzt, dass der Aufgabe dort hohe Wertschätzung entgegengebracht wird. Des Weiteren gelingt es diesen Kommunalverbänden, gut qualifizierte Mitarbeiter vorzuhalten und die Kooperation mit den Kommunen aufrechtzuerhalten. Ein weiterer Vorteil der Kommunalverbände besteht darin, dass diese sich landespolitischen Erwägungen wie z.B. Einsparvorgaben entziehen können. Allerdings bestehen die Kommunalverbände in den genannten Bundesländern bereits länger und können entsprechend auf eine gewisse Tradition zurückblicken. Die Realisierbarkeit in Rheinland-Pfalz dürfte dementsprechend zunächst dadurch erschwert werden, dass hier noch keine Erfahrungen mit Kommunalverbänden vorliegen. Darüber hinaus ist fraglich, welche weiteren Aufgaben ein entsprechender Kommunalverband übernehmen könnte. Die Unabhängigkeit der Kommunalverbände von landespolitischen Erwägungen erscheint umso vorteilhafter, wenn diese Organisationsform mit in Ministerien eingegliederten Landesjugendämtern verglichen wird. Hier wird von der Seite der an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Praktiker kritisiert, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme bzw. der **politischen Steuerung** in zu umfangreichem Maße bestehen,

sodass nicht wünschenswerte Einmischungen in die operative Aufgabenwahrnehmung resultieren.

#### 2.2.1.5.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Für eine **Kommunalisierung** der Aufgabe Schutz von Kindern in Kindertagesstätten sprechen ausschließlich relativ abstrakte Potentiale für Einsparungen von Koordinationsaufwand durch die Nähe zu den Jugendämtern. Ansonsten wird von einer Kommunalisierung unabhängig von der Kreisgebietsstruktur abgeraten. Für diese Einschätzung ist insbesondere der geringe Umfang der Aufgabenwahrnehmung entscheidend. Selbst bei acht verbleibenden Landkreisen mit durchschnittlich ca. 350.000 Einwohnern würde nur etwas mehr als ein VZÄ pro Landkreis verbleiben, sodass eine landesweit einheitliche und professionelle Aufgabenwahrnehmung nur eingeschränkt sichergestellt werden kann. Demgegenüber bestehen aus fachlicher Sicht keine Einwände gegen einen **Kommunalverband**. Allerdings ist zu beachten, dass es in Rheinland-Pfalz keine Tradition entsprechender Verbände gibt, sodass die Realisierung dieser Reformoption mit politischen Anstrengungen verbunden wäre. Des Weiteren ist fraglich, welche weiteren Aufgaben bei einem entsprechenden Kommunalverband angelagert werden könnten.

Des Weiteren wäre eine Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf die Ebene der **Mitteinstanzen** möglich. Bezüglich der hier geprüften Performanzkriterien liegen jedoch keine Vorteile eines derartigen Organisationsmodells vor, sodass fraglich ist, welchen Sinn die Inkaufnahme der resultierenden Transformationskosten hat, wenn sich durch die Reform ansonsten keine nennenswerten Effekte auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken. Einzig im Fall einer Weiterentwicklung der ADD, z.B. in Richtung einer Landesdirektion mit weiteren Aufgaben aus dem Bereich der Sozialverwaltung, könnten sich weitere Bündelungseffekte ergeben (siehe vertiefend dazu: Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“). Der **Status quo** der Aufgabenwahrnehmung in einer oberen Landesbehörde mit Außenstellen zeichnet sich insbesondere durch die Verbindung einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitiger Präsenz in der Fläche bzw. resultierender Ortsnähe aus und entspricht damit den hier geprüften Kriterien weitgehend. Eine Ansiedlung der Aufgabe in einem **Ministerium** (z.B. BM oder MSAGD) wird aufgrund der Erfahrungen in anderen Bundesländern, wo es zu nicht wünschenswerten Vermischungen bei der operativen Aufgabenwahrnehmung und der politischen Steuerung kommt, aus Gutachtersicht nicht empfohlen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Behörde (LSJV, Status quo) mit landesweiter Zuständigkeit und Außenstellen</b>	+	+	0	1
<b>Staatliche Mittelinstanz (ADD) als Bündelungsbehörde</b>	+	0	0	2
<b>Kommunalverband</b>	+	0	0	2
<b>Ministerium (BM oder MSAGD)</b>	-	-	--	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	--	3

## 2.2.2 Ministerium des Innern und für Sport

### 2.2.2.1 Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst

<b>Prüfbogen 6 - Ministerium des Innern und für Sport</b>		
<b>Zentralabteilung Mdl – Personalentwicklung und Fortbildung, Ausbildung</b>		
<b>Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Personalentwicklung und Fortbildung - Ausbildung		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst - Ausbildung und Prüfung der Beamten für das zweite Einstiegsamt im Verwaltungsdienst (zusammen 58,56 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium des Innern und für Sport (Mdl)	7,38 VZÄ	69,04 VZÄ
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	00,60 VZÄ	
Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz (HöV)	61,06 VZÄ	
Zentrale Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz (ZVS)		

#### 2.2.2.1.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Aufgabencluster „Zentralabteilung Mdl – Personalentwicklung und Fortbildung, Ausbildung“ beinhaltet mit Ausnahme der Ausbildung und Prüfung der Beamten für das zweite und dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst (zusammen 58,56 VZÄ) größtenteils kleinere Einzelaufgaben. Diese werden vom Mdl, der ADD sowie der HöV bzw. der ZVS wahrgenommen<sup>8</sup>. Das Aufgabenspektrum umfasst neben politischen Steuerungsaufgaben wie der „Leitung der interministeriellen Arbeitsgruppe Personalentwicklung nebst ressortübergreifenden Unterarbeitsgruppen“ (5 VZÄ) unterschiedliche Aufsichts- und Vollzugsaufgaben. Während das Ministerium naturgemäß die Rechts- und Fachaufsicht über die zuständigen Bildungsstellen ausübt, sind die ADD und die HöV bzw. die ZVS für die Durchführung von Aus- und Fortbildungen verantwortlich. Letztere verfügen mit den Ausbildungen und Prüfungen der Beamten für das zweite und dritte Einstiegsamt auch über die größte Einzelaufgabe des Clusters, die im Folgenden aufgrund der organisatorischen Zusammengehörigkeit gemeinsam betrachtet wird.<sup>9</sup> Die Analyse konzentriert sich dabei auf den Aufgabenbereich der HöV, da dieser aus Gutachter-

<sup>8</sup> Das an der HöV eingesetzte Personal ist zugleich für die Wahrnehmung der Aufgaben an der ZVS zuständig.

<sup>9</sup> Die Organigramme der beiden Ausbildungseinrichtungen sind weitgehend identisch, so dass lediglich Unterschiede hinsichtlich der Adressaten auszumachen sind.

sicht aufgrund der steigenden Anforderungen an Verwaltungsbeamte längerfristig von größerer Bedeutung sein wird. Auf Grundlage der Empfehlungen zur HöV folgen am Schluss Aussagen zur Zukunft der ZVS.

Die Beamtenausbildung steht aus zwei Gründen im Fokus der Untersuchung. Zum einen rechtfertigt die hohe Anzahl an Vollzeitäquivalenten eine tiefergehende Analyse (organisatorischer Kern des Aufgabenclusters). Strukturelle Organisationsveränderungen führen nur bei ausreichend personalwirksamen Maßnahmen zu positiven Effekten. Eine detaillierte Analyse von Aufgaben mit verschwindend geringen Vollzeitäquivalenten ist daher nicht zielführend. Zum anderen stehen die im Ministerium angesiedelten Steuerungs- und Grundsatzaufgaben aufgrund ihres Aufgabencharakters nicht zur Disposition.

Aktuell wird die Aufgabe „Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst“ von der HöV in Mayen wahrgenommen. Als interne Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (FHöV) bietet diese zukünftigen Beamten und vergleichbaren Beschäftigten ein berufsintegriertes Studium zur Erlangung der Zugangsvoraussetzung für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst der Laufbahn Verwaltung und Finanzen. Innerhalb der beiden Studiengänge Verwaltung und Verwaltungsbetriebswirtschaft können die Studierenden unterschiedliche Schwerpunkte wählen.

Die Studierenden absolvieren das Studium in festen Studiengruppen mit einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl von 25-30 Teilnehmern. Sie durchlaufen dabei eine insgesamt 21-monatige theoretische Ausbildung an der HöV sowie eine 15-monatige Praxisphase in einer Ausbildungsbehörde, wobei sich jeweils theoretische Studienphasen in Mayen mit Praxisphasen in den Behörden abwechseln. Zu den Ausbildungsbehörden gehören unter anderem Stadt-, Kreis- oder Verbandsgemeindeverwaltungen, Landesbehörden, Landesbetriebe und die Deutsche Rentenversicherung Rheinland-Pfalz. Während ihrer Ausbildung sind die Studenten Beamte auf Widerruf und haben dementsprechend Anrecht auf Anwärterbezüge.

Die Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst ist für eine zukunftsfähige Landes- und Kommunalverwaltung vor allem deshalb von Bedeutung, weil die entsprechenden Mitarbeiter als das „Rückgrat der Verwaltung“ angesehen werden (vgl. König 2008, 541). Durch ihre Verantwortung für das operative Geschäft müssen diese in besonderer Weise auf erhöhte Anforderungen des Verwaltungshandelns vorbereitet werden. Die Einrichtung spezieller Verwaltungsfachhochschulen in den siebziger Jahren kann diesbezüglich als Maßnahme bewertet werden, mit der den veränderten Bedürfnissen Rechnung getragen sollte (vgl. Reichardt 2004, 23).

In Rheinland-Pfalz waren die Ausbildung von Beamten für den allgemeinen Verwaltungsdienst und die Ausbildung für den Polizeivollzugsdienst bis zur Gründung der Hochschule der Polizei

Rheinland-Pfalz am 1. Februar 2015 in der HöV organisatorisch gebündelt.<sup>10</sup> Diese gliederte sich bis dato in die Fachbereiche Verwaltung (am Standort Mayen) und Polizei (am Standort Hahn-Flughafen). Zum jetzigen Zeitpunkt verfügt Rheinland-Pfalz mit der HöV in Mayen, der Hochschule der Polizei in Büchenbeuren sowie der Hochschule für Finanzen in Edenkoben über drei interne FHÖVs.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Die Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst erfolgt in den meisten Bundesländern noch immer durch interne FHÖVs. Hauptmerkmale dieser rechtlich unselbstständigen Einrichtungen sind die starke Betonung rechtlicher Ausbildungsinhalte sowie die Ernennung der Studierenden zu Beamten auf Widerruf zu Beginn der Ausbildung. Allerdings fanden in den letzten Jahren erhebliche Veränderungen statt. So haben sich einige Bundesländer dazu entschlossen, mehr wirtschafts-, sozial- und verwaltungswirtschaftliche Komponenten in das Curriculum aufzunehmen (Röber/Reichard 2012, 27). Andere Länder wie Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Sachsen-Anhalt gingen mit der Externalisierung der Ausbildung sogar noch einen Schritt weiter. Unter dieser ist in diesem Zusammenhang die Überführung/Integration der internen FHÖVs in den allgemeinen Hochschulbereich zu verstehen<sup>11</sup> (vgl. IBV 2004, 33).

Grundsätzlich können drei Typen von Fachhochschulen unterschieden werden, die für den gehobenen Dienst ausbilden (siehe Tabelle 7). Den Entscheidungen der einzelnen Bundesländer lagen dabei unterschiedliche verwaltungs- und ordnungspolitische Auffassungen über die Vor- und Nachteile von Sozialisations- und Qualifikationsprofilen für Mitglieder des mittleren Managements des öffentlichen Dienstes zugrunde (vgl. Röber/Reichard 2012, 28).

---

<sup>10</sup> Mit der Gründung der Hochschule der Polizei am 1. Februar 2015 wurde der faktisch seit langem bestehende Zustand zweier eigenständiger Hochschulen organisatorisch vollzogen. Die Eigenständigkeit der Fachbereiche offenbarte sich unter anderem durch getrennte Haushaltspläne (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2017, 8).

<sup>11</sup> Beispielsweise bildet die brandenburgische Landesverwaltung seit 2016 wieder aktiv im gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst aus, bietet allerdings keinen entsprechenden Studiengang an einer eigenen Fachhochschule für öffentliche Verwaltung an. Der Bachelor of Laws Öffentliche Verwaltung Brandenburg wird von den Studenten daher an der Technischen Hochschule Wildau absolviert.

In Bremen existiert mit der Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen (HfÖ) zwar eine entsprechende Einrichtung, die zurzeit aber nicht für den allgemeinen Verwaltungsdienst ausbildet. Stattdessen kann der duale Studiengang Public Administration (B.A.) an der staatlichen Hochschule Bremen absolviert werden.

Tabelle 9: Typen von Fachhochschulen

Fachhochschultyp	Bundesländer
Interne Fachhochschulen (FHöV), die ausschließlich Studiengänge anbieten, deren inhaltlicher Schwerpunkt auf der Rechtsanwendung liegt („Verwaltungsstudiengänge“)	BY, HE, MV, SL, N, SH, TH
Interne Fachhochschulen (FHöV), die neben den klassischen, auf rechtliche Inhalte konzentrierten Studiengängen auch neue Programme anbieten, die stärker betriebswirtschaftlich ausgerichtet sind („Public-Management-Studiengänge“)	BW, NRW, RP, NI
Externe, allgemeine Fachhochschulen, in denen Studiengänge sowohl für Public Management bzw. für Verwaltungsbetriebslehre und/oder Studiengänge für allgemeine Verwaltung mit einem hohen Anteil an rechtswissenschaftlichen Fächern	BE, BB, HB, HH, HE, NI, ST, TH

Quelle: Röber/Reichard 2012, 28.

In einigen Bundesländern sind die Ausbildung von Beamten für den allgemeinen Verwaltungsdienst und die Ausbildung für den Polizeivollzugsdienst beziehungsweise den gehobenen Dienst in der Finanzverwaltung/Rentenversicherung in einer internen FHöV gebündelt. Ein Beispiel hierfür ist die Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung. In dieser können Studierende neben dem Studiengang des gehobenen Dienstes in der allgemeinen Verwaltung auch Studiengänge für die Ausbildung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes (Schutzpolizei/Kriminalpolizei) oder des gehobenen Dienstes bei der Deutschen Rentenversicherung Hessen wählen. Weitere Beispiele für interdisziplinäre Verwaltungsfachhochschulen finden sich in Baden-Württemberg (Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg) oder Bayern (Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern). In Rheinland-Pfalz konnte bis zur Gründung der Hochschule der Polizei ebenfalls eine organisatorische Bündelung der Ausbildung unterschiedlicher Fachrichtungen verzeichnet werden.

#### 2.2.2.1.2 Prüfung des Aufgabewegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Ein Wegfall der Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst kommt aufgrund der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Aufgabe nicht in Betracht. Von einer qualitativ hochwertigen Aus- und Weiterbildung der Beamten und Angestellten profitieren sowohl Einrichtungen der Landes- als auch der Kommunalverwaltung. Vielmehr ist der öffentliche Dienst vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gezwungen, erhebliche Anstrengungen in der Ausbildungs- und Rekrutierungspolitik zu unternehmen. Andernfalls droht er im Wettbewerb um geeignete Bewerber gegenüber der Privatwirtschaft ins Hintertreffen zu geraten (Reichard/Röber 2011, 309).

Die teils veränderte Aufgabenwahrnehmung in anderen Bundesländern zeigt, dass die Aufgabe nicht zwingend von internen FHöVs wahrgenommen werden muss. Allerdings ist von einer Privatisierung der Beamtenausbildung wie beispielsweise an der Akademie für öffentliche Verwaltung (AOEV) der Steinbeis Hochschule Berlin abzuraten, da hierdurch erhebliche

Nachteile (Steuerungsverluste, erschwerte Personalbedarfsplanung etc.) zu erwarten wären.<sup>12</sup> Weiterhin gehört die Ausbildung von öffentlich Bediensteten zum Kern des öffentlichen Aufgabenportfolios und sollte daher auch von entsprechenden Institutionen wahrgenommen werden.

Eine für Rheinland-Pfalz zu prüfende Option stellt allerdings das niedersächsische Modell dar. Hier bildet die Kommunale Fachhochschule für Verwaltung (HSVN) seit 2007 für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst aus. Privater Träger der HSVN ist das Niedersächsische Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. (NSI) als zentrale Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtung der Kommunalverwaltungen. Mitglieder des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung e.V. (NSI) sind die Mehrheit der Gemeinden, Landkreise und Städte in Niedersachsen (vgl. Niedersächsisches Studieninstitut).

### 2.2.2.1.3 Prüfung des Optimierungspotentials

#### a. Effektivität/Funktionalität

Zu den wesentlichen Anforderungen an die Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst gehören die Gewährleistung einer angemessenen Ausbildungsqualität, die Befähigung der Studenten zur möglichst zeitnahen Übernahme von Verwaltungsaufgaben sowie eine hohe Deckung des Neueinstellungsbedarfs der Verwaltungsbehörden des Landes und der Kommunen. Insbesondere die Bedeutung einer hohen **Ausbildungsqualität** wird dabei von politischen Entscheidungsträgern fortwährend betont, wobei diese kaum getrennt von der **Rekrutierung qualifizierter Verwaltungsmitarbeiter** diskutiert werden kann. Die jetzige Organisationsstruktur besitzt diesbezüglich mit der starken Praxisorientierung der Ausbildung auf den ersten Blick einen Vorteil. Sie verspricht eine hohe Zufriedenheit der späteren Dienstherren, da die Anwärter als Beamte auf Widerruf ihre späteren Tätigkeiten bereits während des Studiums kennenlernen. Weiterhin garantiert der an den internen FHÖVs vergleichsweise hohe Anteil rechtswissenschaftlicher Studieninhalte die Qualifizierung der Beamtenanwärter für Rechtsanwendungsaufgaben (vgl. Weiß 2010, 40).

Auf der anderen Seite stellt die frühzeitige Bindung der Auszubildenden an die öffentliche Verwaltung die Qualität der Ausbildung gleichzeitig in Frage. Die wesentlichen Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen: Erstens wird die Sinnhaftigkeit einer zu engen Ausrichtung des Studiums auf eine Tätigkeit in der Verwaltung in Frage gestellt (Weiß 2010). Absolventen von Verwaltungsstudiengängen interner Fachhochulen seien auf dem freien Arbeitsmarkt häufig chancenlos und müssten sich daher auf die Übernahmegarantien der Verwaltungsbehörden verlassen. Zweitens sind die Risiken einer frühzeitigen bürokratischen Sozialisation (ugs. „den richtigen Stallgeruch erwerben“) für die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen. Die interne Ausbildung kann unter Umständen den Einzug neuer Denk- und

---

<sup>12</sup> Die AOEV ist ein Institut der privaten Steinbeis Hochschule Berlin, an dem seit einigen Jahren der Bachelor Public Management angeboten wird.

Sichtweisen in die Verwaltungsinstitutionen verhindern und somit zu deren Starrheit und Schwerfälligkeit führen (vgl. Röber/Reichard 2012, 33; Weiß 2010, 51). Drittens wird die mit der Ausbildungsstruktur der internen FHöVs einhergehende Negativauslese kritisiert. So führe die regelmäßige Alimentation der Studenten zu einer überproportionalen Auswahl von sicherheits- aber wenig leistungsorientierten Bewerbern (vgl. Weiß 2010, 53). Viertens steht den Vorteilen von internen FHöVs Kritik an deren fehlenden Hochschulcharakter gegenüber. So wird unter anderem die Übernahme des Lehrbetriebs durch Nicht-Professoren sowie die hohe Anzahl von Unterrichtsstunden bemängelt (vgl. Reichardt 2004, 32; für weitere Kritik siehe u.a. IBV 2004).

Aus Gutachtersicht ergibt sich aus den aufgeführten Argumenten ein Spannungsfeld, in dem die Entscheidung für eine Reformoption erst nach der Gewichtung der einzelnen Performanzargumente getroffen werden kann. Angesichts der kontinuierlich steigenden und sich verändernden Anforderungen an Beschäftigte des gehobenen Verwaltungsdienstes könnte eine Externalisierung der Ausbildung aus Qualitätssicht auf lange Sicht eine effektive Option darstellen. Sie verspricht ein flexibleres Qualifikationsprofil der Absolventen, ohne die erforderliche Berufsfähigkeit zu vernachlässigen (vgl. Weiß 2010, 59). So zeigen Erfahrungen aus anderen Bundesländern, dass eine Übertragung der Ausbildung auf (Fach-)Hochschulen des allgemeinen Bildungssystems (FH) nicht zwangsläufig zu einer geringeren Praxisorientierung führen muss.<sup>13</sup> Zuletzt sprechen die größeren beruflichen Einsatzmöglichkeiten der Absolventen für eine Externalisierung. Andererseits ist eine frühzeitige bürokratische Sozialisation für die Dienstherren wünschenswert, um eine kurzfristige Verwendung des Auszubildenden sicherzustellen. Insofern scheint auch ein Beibehalten des Status quo aus Qualitätsgründen durchaus sinnvoll.

Eine dezentrale Kommunalisierung der Ausbildung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) würde hingegen zu Problemen bei der Qualitätssicherung führen und ist daher nicht zu empfehlen. Die kommunalen Aufgabenträger verfügen weder über die nötigen personellen und fachlichen Ressourcen, noch erscheint deren Verantwortung für die Ausbildung der Beamten für die Landesverwaltung plausibel. Aus diesem Grund wird auf diese Reformoption im weiteren Verlauf auch nicht weiter eingegangen.

Hinsichtlich des **Koordinationsaufwandes** bringt die jetzige Aufgabenbündelung Vorteile mit sich, da sie eine gezielte Personalbedarfssteuerung ermöglicht. Dazu übermitteln die einzelnen Dienstherren (Landes- und Kommunalbehörden) der HöV jährlich ihren Bedarf, die im Anschluss auf dessen Grundlage die Anzahl der Studienplätze festlegt. Die möglichen Reformop-

---

<sup>13</sup> Nahezu alle verwaltungsbezogenen Studiengänge externer Fachhochschulen sehen Praxisphasen vor. Bei Studiengängen, die zur Laufbahnbefähigung führen, muss sogar eine bestimmte Zeit des Praktikums in einer öffentlichen Verwaltung absolviert werden (Reichardt/Röber 2012, 40).

tionen (Integration der HöV in eine FH; Fusion der HöV mit der Hochschule für Finanzen) würden zu keiner signifikanten Veränderung des Status quo führen, da die bisherigen Verfahrensabläufe übernommen werden könnten. Ähnliches gilt für den Abstimmungsbedarf mit den kommunalen und staatlichen Ausbildungsbehörden bei der Studienanmeldung.<sup>14</sup> Weiterhin hätte die entstehende Ausbildungsinstitution genau wie die HöV eine beratende und unterstützende Funktion inne (z.B. durch Beratung in Schulen, Teilnahme an Ausbildungsmessen, etc.). Grundsätzlich sollte die Wichtigkeit von systematischen, regelmäßig fortgeschriebenen Verfahren der Personalbedarfsplanung für das öffentliche Personalmanagement angemessen berücksichtigt werden (vgl. Reichard/Röber 2011, 298f.).<sup>15</sup>

Eine Veränderung der Organisationsstruktur hätte weiterhin Auswirkungen auf die **Kundenorientierung und Attraktivität der Beamtenausbildung**. Aktuell gelingt es den internen Verwaltungsfachhochschulen vor allem durch die hohen Anwärterbezüge Bewerber zu gewinnen, die sich andernfalls nicht für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung interessieren würden (vgl. IBV 2004, 34). Dieses Argument ist angesichts sinkender Schülerzahlen von großer Bedeutung und spricht für ein Beibehalten des Status. Allerdings wird die Eindimensionalität der Attraktivitätssteigerung der öffentlichen Verwaltung seit langem kritisiert. Die Gewährung von Anwärterbezügen während des Studiums, verbunden mit faktischen Übernahmegarantien stellt derzeit die nahezu einzige Strategie zur Sicherung der Nachwuchsrekrutierung dar (vgl. Weiß 2010, 57). Die monetären Anreize sollen in erster Linie die Attraktivität der Beamtenausbildung insbesondere gegenüber der Privatwirtschaft sicherstellen. Die Kritik der „Negativauslese“ und der Setzung von Fehlanreizen wird dabei bewusst in Kauf genommen (ebd.). Bei einer Externalisierung der Ausbildung ginge der finanzielle Anreiz bei der Personalgewinnung verloren. Deren Studierende sind in der Regel „Normalstudierende“ ohne Doppelstatus, die keine Anwärterbezüge erhalten und sich daher anderweitig finanzieren müssen (vgl. Reichard/Röber 2012, 38).<sup>16</sup>

Der gewöhnlich aus einer Externalisierung resultierende Wegfall des Beamtenstatus entstehende Nachteil bei der Anwerbung von Bewerbern kann durch **finanzielle Einsparungen** (durch niedrigere Ausbildungskosten) sowie größere Anreize der Studierenden, sich über gute Studienleistungen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen zu müssen, ausgeglichen werden (ebd.). Langfristig könnte eine Externalisierung der Ausbildung unter bestimmten Umständen

---

<sup>14</sup> Aktuell ist die HöV nicht einstellende Behörde. Die Anmeldung der Studierenden erfolgt über die staatlichen und kommunalen Ausbildungsbehörden.

<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund des steigenden Neueinstellungsbedarfs in den Landesverwaltungen und dem erhöhten Wettbewerb um geeignete Bewerber ist davon auszugehen, dass die systematische Personalgewinnung in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird.

<sup>16</sup> Eine Ausnahme stellt hier die Übertragung der Ausbildung auf eine allgemeine Fachhochschule bei gleichzeitiger Verleihung des Beamtenstatus auf Widerruf dar (Beispiel: Studiengang Öffentliche Verwaltung Brandenburg an der TH Wildau).

sogar zu deren **Attraktivitäts- und Imageverbesserung** führen. Voraussetzungen hierfür wären die Implementierung eines langfristigen Personalplanungskonzeptes und die Schaffung nicht-monetärer Anreizstrukturen. Beispielsweise müssten den angehenden Beamten die Vorteile einer Entspezifizierung der Ausbildung, d.h. einer flexibleren beruflichen Verwendbarkeit, verdeutlicht werden. Weiterhin sollten alternative Maßnahmen des Personalmarketings entwickelt und umgesetzt werden, um die Nachwuchsgewinnung der rheinland-pfälzischen Landes- und Kommunalverwaltung langfristig zu gewährleisten (Online-Kampagnen, Ausbildungsmarketing etc.).

Zusammenfassend hängt die Bewertung der Funktionalität der Reformoptionen in hohem Maße von der Gewichtung der Performanzkriterien ab. Eine Externalisierung der Beamtenausbildung ließe vor allem eine höhere Ausbildungsqualität aus Sicht der Studierenden (flexiblere berufliche Verwendbarkeit), eine leistungsorientiertere Bewerbersuche durch die Reduzierung von monetären Anreizen und die „Erneuerung“ der öffentlichen Verwaltung durch externe Einstellungen erwarten. Voraussetzungen für eine Verbesserung der jetzigen Ausbildungssituation wären dabei eine weiterhin hohe Praxisorientierung der Ausbildung sowie ein aktives Personalmarketing zum Ausgleich der fehlenden monetären Rekrutierungsanreize. Da der Status quo allerdings spiegelbildliche Vorteile (z.B. hohe Ausbildungsqualität aus Sicht der Dienstherren, finanzielles Anreizsystem etc.) aufweist, kann eine eindeutige Empfehlung an dieser Stelle nicht formuliert werden.

Eine dezentrale Kommunalisierung ist allerdings angesichts der Effektivitätsanforderungen für keines der Gebietsszenarien (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) anzuraten.

## **b. Effizienz**

Durch die Zahlung von Anwärterbezügen verursacht die jetzige Organisationsstruktur vergleichsweise hohe Kosten. Kritisiert wird die großzügige Alimentierung vor allem wegen der Schaffung falscher Rekrutierungs- und Leistungsanreize (vgl. Reichard/Röber 2011, 307). Die **Allokation von Ressourcen** könnte durch eine Veränderung des Status der Studierenden im Rahmen einer Externalisierung der Ausbildung effizienter gestaltet werden. So wurde der Status der Auszubildenden in einigen Bundesländern bereits verändert. Diese führen ihr Studium nun entweder als „normale“ Studierende mit dem späteren Berufsrisiko durch oder werden von ihrem Arbeitgeber in einem besonderen vertraglichen Ausbildungsverhältnis angestellt (ebd.). Hinsichtlich der Verwendung von Ressourcen verspricht eine Übertragung der Aufgabe auf allgemeine FHs somit Einsparungen.

**Transformationskosten** entstünden mit Ausnahme des Status quo bei allen Reformvarianten (z.B. durch die Akkreditierung von Studiengängen, Umzugskosten etc.).<sup>17</sup> Die geringsten Umstellungskosten verspricht eine Externalisierung in Form einer Integration der HöV in eine allgemeine FH.<sup>18</sup>

Sollte die Entscheidung für ein Fortbestehen der HöV als interne Ausbildungseinrichtung des Landes fallen, wäre aus Effizienzgründen auch eine Zusammenlegung mit den anderen internen FHöVs (Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz, Hochschule für Finanzen Rheinland-Pfalz) denkbar. Im Falle einer Fusion mit der Hochschule der Polizei müssten aber die bereits entstandenen Kosten (*sunk costs*) für deren Einrichtung im Jahr 2015 berücksichtigt werden, die neben der politischen Brisanz eindeutig gegen diese Reformoption sprechen.

**Skalenerträge** werden in der jetzigen Organisationsstruktur durch die Bündelung personeller und administrativer Ressourcen erzielt. Das Vorhalten ausreichender personeller Kapazitäten für das Abdecken der Lehrveranstaltungen und -prüfungen (Bündelung von Fachwissen) sowie die zentrale Nutzung administrativer Strukturen sind entsprechende Beispiele. Angesichts des konstanten Personalbedarfs der Dienstherren der letzten Jahre scheint eine Erweiterung des Studienangebots der Hochschule derzeit nicht notwendig zu sein (siehe Abbildung 4).<sup>19</sup> Allerdings hat eine Abfrage der HöV bei den großen Dienststellen des Landes ergeben, dass ausgehend von den Studierendenzahlen von 2017 bis zum Jahr 2020 mit einem leicht steigenden Bedarf zu rechnen ist. Auf lange Sicht könnte die Schaffung weiterer Ausbildungsplätze - auch vor dem Hintergrund des erwarteten Anstiegs des Rekrutierungsbedarfes der öffentlichen Verwaltung - aus Gutachtersicht zu einer noch effizienteren Aufgabenerfüllung führen. So ständen die zentralen Einrichtungen wie Studierendensekretariat, Bibliothek oder IT-Abteilung nach einer Erhöhung der Ausbildungskapazitäten einer größeren Anzahl von Studenten zur Verfügung. Sollte die HöV weiterhin als interne FHöV firmieren, so ist zur Gewinnung weiterer Studenten eine Externierung, d.h. eine Öffnung für externe Teilnehmer zu prüfen. Eine Externalisierung der Ausbildung würde einer Erhöhung der Studienplätze nicht zuwiderlaufen, da durch die vergleichsweise geringen Studierendenzahlen an der HöV keine Kapazitätsprobleme bei für eine Fusion in Betracht kommenden Hochschulen zu befürchten sind.<sup>20</sup> Weiterhin

---

<sup>17</sup> Beispielsweise sind die beiden an der HöV angebotenen Studiengänge Verwaltung und Verwaltungsbetriebswirtschaft durch das Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungs-Institut (ACQUIN) Bayreuth akkreditiert.

<sup>18</sup> Ein Beispiel hierfür stellt die Fusion der Berliner Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (FHVR) mit der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin zur Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) im April 2009 dar. Ersterwar zuvor die interne FHöV des Landes Berlin.

<sup>19</sup> Interne FHöV bilden bedarfsorientiert aus, so dass sich die Ausbildungskapazitäten am Personalbedarf der Dienststellen orientieren.

<sup>20</sup> Die größten Hochschulen in Rheinland-Pfalz bieten ein Vielfaches der Studienplätze der HöV an. Beispiele hierfür sind die Hochschule Koblenz (ca. 9.100 Studenten), die Hochschule Trier (ca. 7.900 Studenten) oder die Hochschule Kaiserslautern (ca. 5.900 Studenten).

ließen sich durch den Wegfall der Vorgaben zur Größe der Studiengruppen (bisher 25-30 Studierenden) kurzfristige Effizienzgewinne erzielen.

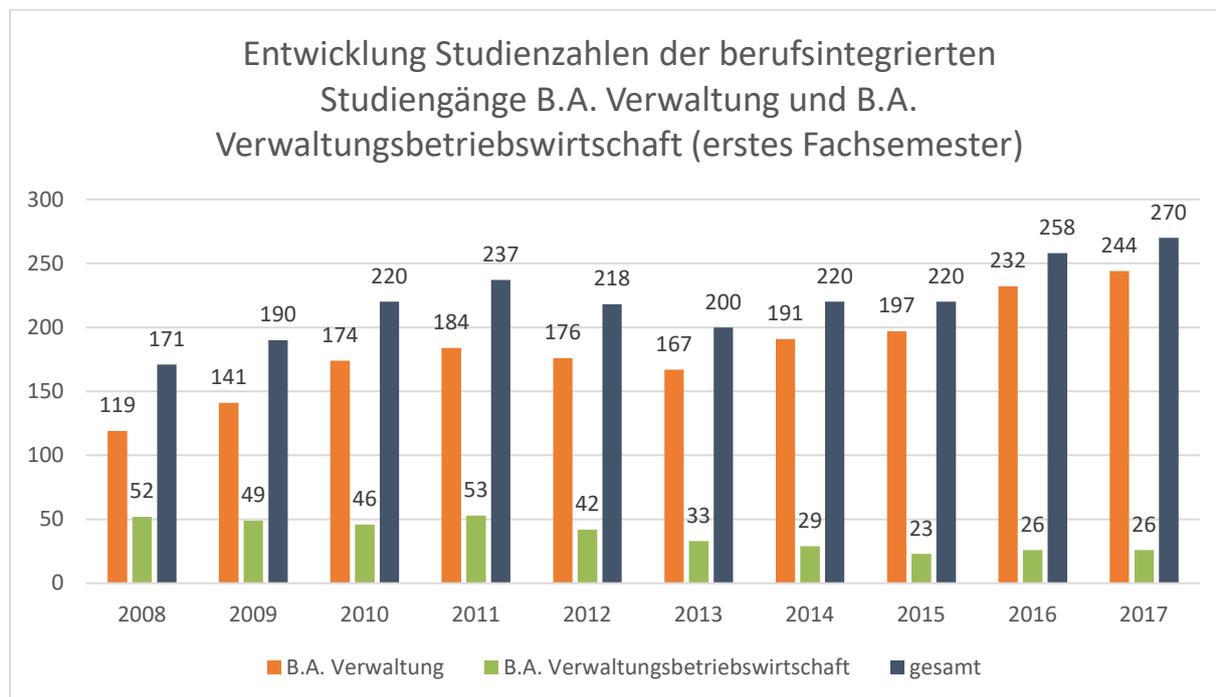


Abbildung 4: Entwicklung der Studienzahlen der berufsintegrierten Studiengänge B.A. Verwaltung und B.A. Verwaltungsbetriebswirtschaft. (Stand: 12.09.2017). Quelle: Eigene Darstellung nach gelieferten Daten der HöV vom September 2017.

**Verbundeffekte** können auf zwei Wegen realisiert werden. Als erste Möglichkeit kommt eine Integration der HöV in eine allgemeine FH in Betracht (Externalisierung; ähnlich HWR Berlin). Mögliche Fusionspartner wären aufgrund der inhaltlichen und geografischen Nähe die Hochschulen Koblenz oder Mainz. Durch die Fusion ließen sich institutionelle Verbundeffekte realisiert, da bestehende Verwaltungsstrukturen und -ressourcen genutzt werden könnten.

Wenn die HöV unverändert weitergeführt werden soll, ist aus Gutachtersicht auch eine Zusammenlegung mit den anderen internen FHöVs des Landes möglich. Allerdings sollten dabei die jüngeren organisatorischen Veränderungen Berücksichtigung finden. Die Ausbildung des gehobenen Dienstes der Polizei wird nach einer Entscheidung der Landesregierung erst seit Februar 2015 durch die neu gegründete Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz in Büchenbeuren durchgeführt. Die Vorteile einer gemeinsamen Nutzung von Verwaltungsstrukturen (bspw. Studiensekretariat, Prüfungsamt etc.) durch die beiden Fachbereiche Verwaltung und Polizei konnte dem Stellenwert einer eigenständigen Polizeiausbildung nicht mehr standhalten. Eine Re-Fusionierung würde zwar Effizienzvorteile bringen, auf der anderen Seite sprechen die Spezifität der polizeilichen Ausbildung sowie die politische Brisanz (Reformumkehr) für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung. Verbunderträge könnten weiterhin bei einer Zusammenlegung der HöV mit der Hochschule für Finanzen Rheinland-Pfalz realisiert werden. Das Ausmaß möglicher Effizienzgewinne sollte allerdings ex-ante evaluiert werden, um eine Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten.

Zusammenfassend stellt eine Externalisierung der Ausbildung (Integration der HöV in eine allgemeine FH) aus Effizienzgesichtspunkten eine mögliche Reformoption dar, da durch den Wegfall der Anwärterbezüge zum einen kurzfristige Einsparungen realisiert werden könnten. Zum anderen ließen sich durch die gemeinsame Nutzung von administrativen Verwaltungsstrukturen und -ressourcen Verbunderträge realisieren. Zuletzt stünde eine Externalisierung der auf lange Sicht anzustrebenden Schaffung weiterer Ausbildungskapazitäten zur Erzielung von Skalenerträgen nicht entgegen.

Ein Beibehalten der internen Ausbildungsstruktur ist insbesondere aufgrund der geringen Transformationskosten empfehlenswert. Effizienzsteigerungen durch die gemeinsame Nutzung personeller Ressourcen und administrativer Strukturen wären in diesem Fall vor allem durch die Fusion mit der Hochschule für Finanzen möglich.

Die auf lange Sicht zu erwartende Erhöhung der Auszubildendenzahlen setzt in jedem Fall eine regelmäßige Kapazitätsanpassung voraus, um eine möglichst hohe Auslastung sowie eine Deckung des Einstellungsbedarfes der einstellenden Behörden zu ermöglichen.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Als obere Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit im Geschäftsbereich des MdI unterliegt die HöV dessen **politischer Steuerung**. Im Vergleich zu externen Fachhochschulen sind FHÖVs interne Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes ohne eigene Rechtspersönlichkeit, wodurch ihnen keine Selbstverwaltungsrechte nach § 58 HRG zustehen. Daher verfügen sie auch nicht über entsprechende Selbstverwaltungsgremien (vgl. Reichardt 2004, 25). Aus Sicht des aufsichtsführenden Innenressorts ergeben sich durch diese Rechtslage weitreichende Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich des Studienangebotes, der Lernziele oder auch der Ausbildungskapazitäten der HöV. Eine Externalisierung der Beamtenausbildung und -prüfung würde diesbezüglich ebenso zu einer Verringerung des Gestaltungsspielraums führen wie eine dezentrale Kommunalisierung.

Allerdings wird der Einfluss der Innenministerien auf interne FHÖV in der Literatur aufgrund fehlender **demokratischer Qualität** kritisiert. Grund hierfür ist die angenommene Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit, insbesondere der Lehrplanautonomie. Nach Art.5 Abs. 3 GG sind Wissenschaft, Forschung und Lehre frei, wobei die Freiheit der Lehre nicht von der Treue zur Verfassung entbindet. In der Verwaltungspraxis wird die Wissenschaftsfreiheit der internen FHÖVs angezweifelt. Da Lehrgebiete, Stundenzahl, Vertiefungsstufen etc. vom Fachministerium vorgegeben werden, beschränkt sich die Freiheit des Lehrenden in der Regel auf die Aufarbeitung und Darbietung des Stoffes sowie die Lehrmethode (vgl. ebd.). Eine Lehrplanautonomie im eigentlichen Sinne existiert dementsprechend nicht.

Durch eine Externalisierung der Ausbildung könnte der Kritik entgegengetreten werden. Im besten Fall könnte durch die Mitwirkung unterschiedlicher Akteure bei der Lehrplangestaltung

und **verbesserte Teilhabemöglichkeiten** die Ausbildungsqualität verbessert werden. Ein weiterer Vorteil der Änderung des aktuellen Status wäre das dann praktikierbare Recht auf Selbstverwaltung. Im Gegensatz zu internen FHöVs verfügen externe FH nach § 58 Hochschulrahmengesetz (HRG) über Selbstverwaltungsrechte und Selbstverwaltungsgremien im Sinne der Hochschulautonomie (vgl. ebd.). Aus Sicht der Gutachter ist dies ein Vorteil gegenüber dem Status quo, da das Einbringen der wesentlich Handelnden in Gremien wie dem akademischen Senat Potential für die organisatorische Weiterentwicklung der Institutionen bietet.

Probleme bezüglich der **Realisierbarkeit** wären insbesondere bei einer Zusammenlegung der HöV mit der Hochschule für Polizei zu erwarten. Das langjährige Eintreten der rheinland-pfälzischen Polizei für eine eigenständige Ausbildungsreinrichtung würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer starken Mobilisierung gegen entsprechende Reformpläne führen. Ähnlicher Widerstand könnte sich aufgrund der traditionellen Zuständigkeit des Finanzressorts bei einer geplanten Fusion der HöV mit der Hochschule für Finanzen formieren.

Insgesamt sprechen aus Sicht der politischen Steuerung und der demokratischen Kontrolle unterschiedliche Argumente für bzw. gegen eine Externalisierung der Beamtenausbildung. Wie in den anderen Kapiteln entscheidet dementsprechend auch an dieser Stelle die Wichtigkeit einzelner Performanzkriterien über die Entscheidung für oder gegen eine Reformoption. Aus Sicht der Gutachter ist die demokratische Qualität der Aufgabenwahrnehmung allerdings höher zu gewichten als die Steuerungsmöglichkeiten des Innenressorts. Vor diesem Hintergrund ist die Externalisierung der Ausbildung (Integration der HöV in eine allgemeine FH) zu bevorzugen.

#### **2.2.2.1.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen**

Zusammenfassend bereitet die bisherige Organisationsstruktur die Studenten in angemessener Weise auf ihre späteren Verwaltungstätigkeiten vor. So verspricht die Ausbildung an der HöV nicht nur eine große Praxisorientierung sondern auch eine unmittelbare berufliche Verwendbarkeit der Absolventen durch kurze Einarbeitungszeiten. Weiterhin stellt die Zahlung von Anwärterbezügen für viele Bewerber noch immer einen wichtigen Grund für die Aufnahme des Studiums dar. Zuletzt verursacht die Koordination mit den Ausbildungsbehörden durch die organisatorische Bündelung geringen Aufwand.

Eine Fusion mit der Hochschule für Finanzen Rheinland-Pfalz wäre aufgrund des langfristig zu erwartenden Anstiegs des Personaleinstellungsbedarfs mit Effizienzvorteilen verbunden (gemeinsame Nutzung personeller und administrativer Ressourcen). Allerdings stellt sich aufgrund der traditionell bestehenden Trennung der Ausbildungsbereiche diesbezüglich die Frage nach der Realisierbarkeit (erwartete Widerstände des Finanzressorts etc.). Aus dem gleichen Grund kommt eine Fusion der HöV mit der Hochschule der Polizei trotz möglicher Synergieeffekte nicht in Betracht.

Im Vergleich zur Externalisierungsoption schneidet der Status quo in einigen Punkten allerdings schlechter ab. So könnte eine Integration der HöV in eine allgemeine FH nach dem Berliner Vorbild der HWR durch die Beibehaltung von praktischen Phasen weiterhin eine praxisnahe Ausbildung garantieren, brächte darüber hinaus aber noch weitere Vorteile gegenüber der aktuellen Ausbildungsorganisation mit sich. Zu diesen zählen unter anderem eine höhere Ausbildungsqualität aus Studierendensicht durch ein breiteres Qualifikationsprofil, eine kurzfristige Steigerung der Effizienz (Wegfall von Anwärterbezügen), eine leistungsorientiertere Rekrutierung der Bewerber, die Beachtung der Wissenschaftsfreiheit oder das Recht auf autonome Selbstverwaltung.

Eine dezentrale Kommunalisierung ist - unabhängig von unterschiedlichen Gebietsszenarien - aufgrund der fehlenden Realisierung von Synergieeffekten und erheblichen personellen und organisatorischen Transformationskosten nicht zu empfehlen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Gebietsszenarien)</b>	--	--	--	3
<b>Mittelbare Landesverwaltung (Externalisierung; Integration der HöV in allgemeine FH)</b>	++	+	+	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Status quo; HöV als interne FHÖV)</b>	+	+	0	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Fusion der HöV mit der Hochschule für Finanzen; Beibehaltung des FHÖV-Status)</b>	+	+	-	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Fusion der HöV mit der Hochschule der Polizei; Beibehaltung des FHÖV-Status)</b>	+	+	--	3

### **Auswirkungen einer Externalisierung der Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst auf die Gesamtverwaltungsstruktur**

Sollte die Entscheidung zugunsten einer Externalisierung der Beamtenausbildung und -prüfung für das dritte Einstiegsamt fallen, würde das den Fortbestand der ZVS in Frage stellen. Ein effizienter Aufgabenvollzug ist nur bei Aufrechterhaltung der Doppelzuständigkeit des Lehr- und Verwaltungspersonals für HöV und ZVS zu gewährleisten. Letztere könnte aus Gutachtersicht im Falle einer Externalisierung der Ausbildung für den höheren Dienst somit nicht mehr zu erträglichen Kosten weiterbetrieben werden. Mögliche Alternativen wären in diesem

Fall ein Aufgabentransfer auf die ADD oder auf einen neu zu gründenden Verwaltungsschulverband (wie z.B. in Hessen<sup>21</sup>).

---

<sup>21</sup> Der Hessische Verwaltungsschulverband (HSVS) ist nach Verwaltungsschulverbandsgesetz als Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Förderung der beruflichen Vorbildung, Ausbildung und Fortbildung der Beschäftigten der Verbandsmitglieder zuständig. Seine Mitglieder sind das Land Hessen, der Landeswohlfahrtsverband Hessen, die kreisfreien Städte, die Landkreise und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

### 2.2.2.2 Kommunale Investitionen

<b>Prüfbogen 7 - Ministerium des Innern und für Sport</b>		
<b>Kommunales und Sport – Kommunale Investitionen</b>		
<b>Kommunale Investitionen</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Kommunale Investitionen		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Städtebauliche Erneuerung (18,78 VZÄ) - Investitionsstock und Landeshauptstadtansatz (5,45 VZÄ) - Private und kommunale Dorfentwicklung, Dorferneuerung (5,4 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium des Innern und für Sport (Mdl)	9,10 VZÄ	39,03 VZÄ
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	29,93 VZÄ	

#### 2.2.2.2.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Cluster „Kommunales und Sport – Kommunale Investitionen“ besteht zum Großteil aus Aufgaben, die von der ADD wahrgenommen werden. Neben der größten Einzelaufgabe „Städtebauliche Erneuerung“ (18,78 VZÄ) stehen dabei vor allem der „Investitionsstock und Landeshauptstadtansatz“ (5,45 VZÄ) sowie die „Private und kommunale Dorfentwicklung, Dorferneuerung“ (5,4 VZÄ) im Mittelpunkt der folgenden Analyse. Für diese Auswahl spricht neben dem Vollzugscharakter und der vergleichsweise hohen Anzahl der Vollzeitäquivalente auch der inhaltlich-funktionale Zusammenhang zwischen den Aufgaben. Von einer Begutachtung der kleinteilig organisierten politischen Steuerungs- und Grundsatzaufgaben im Mdl wird hingegen abgesehen.

Die in der ADD (obere Landesbehörde mit landesweiter oder regionaler Zuständigkeit und nachgeordnetem Bereich) organisierten Einzelaufgaben richten sich vorrangig an die kommunalen Gebietskörperschaften, wobei unterschiedliche Förderschwerpunkte gesetzt werden (siehe 8). Sie umfassen in allen Fällen die Prüfung und Erstellung von Entscheidungsvorlagen für die Zahlung von Fördermitteln.

Tabelle 10: Übersicht über die kommunalen Förderbereiche.

<b>Städtebauliche Erneuerung</b>	
<b>Ziele</b>	Erhalt und Weiterentwicklung der gewachsenen baulichen Struktur der Städte und Gemeinden
<b>Fördergrundsätze</b>	Orientierung an den Zielen des Landesentwicklungsprogramms
<b>Fördergrundlage</b>	Besonderes Städtebaurecht §§ 136 ff Baugesetzbuch (BauGB), VV-StBauE, § 44 LHO mit diesbezüglicher VV
<b>Zuwendungs-emp-fänger</b>	Gemeinden
	kommunale Zweckverbände oder Planungsverbände nach § 205 Abs. 4 BauGB
	juristische Personen, an denen kommunale Gebietskörperschaften beteiligt oder deren Mitglied sie sind

<b>Investitionsstock und Landeshauptstadtansatz</b>	
<b>Ziele</b>	Verwirklichung von dringenden Projekten der Gemeinden
	Fokus der Förderpolitik: regionale Grundinfrastruktur
	Landeshauptstadtansatz: Unterstützung der Stadt Mainz bei besonderen Aufgaben als Landeshauptstadt
<b>Fördergrundsätze</b>	nur nachrangige Förderung (Möglichkeit der Förderung durch andere Programme ist Ausschlusskriterium)
<b>Fördergrundlage</b>	Verwaltungsvorschrift Investitionsstock (VV-IStock), § 44 Landeshaushaltsordnung mit diesbezüglicher VV, § 18 Abs. 1 Nr. 6 LAFG
<b>Zuwendungsempfänger</b>	kommunale Gebietskörperschaften
	juristische Personen, an denen kommunale Gebietskörperschaften beteiligt oder deren Mitglied sie sind
<b>Private und kommunale Dorfentwicklung</b>	
<b>Ziele</b>	Stabilisierung und Stärkung von Ortskernen
<b>Fördergrundsätze</b>	aktive Strukturpolitik für die ländlichen Räume
<b>Fördergrundlage</b>	Verwaltungsvorschrift „Förderung der Dorferneuerung“ (VV-Dorf), § 44 LHO mit diesbezüglicher VV
<b>Zuwendungsempfänger</b>	Gemeinden und Verbandsgemeinden
	natürliche oder juristische Personen
	Personengemeinschaften des privaten Rechts

Quelle: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; eigene Darstellung

### *Städtebauliche Erneuerung*

Im Rahmen der städtebaulichen Erneuerung unterstützt das Land die Städte und Gemeinden durch die Bereitstellung von Bundes-, Landes- und europäischen Städtebauförderungsmitteln. Dabei entscheidet das Mdl auf Vorschlag der ADD über die erstmalige Programmaufnahme. In dem Bewerbungsverfahren haben die an einer Aufnahme interessierten Städte und Gemeinden den städtebaulichen Handlungsbedarf darzustellen und die zweckmäßige Realisierbarkeit der beabsichtigten Gesamtmaßnahme zu belegen. Die jährlichen Förderanträge beinhalten dabei eine Darstellung der Einzelmaßnahmen, Begründungen und weitere Projektunterlagen und werden der ADD vorgelegt, dort vorgeprüft und mit einem Vorschlag an das Mdl (Bewilligungsbehörde) weitergeleitet. Dieses prüft die Anträge abschließend und erteilt die Zuwendungsbescheide.

Im Jahr 2016 wurden auf diese Weise Finanzmittel aus sechs unterschiedlichen Förderprogrammen (Soziale Stadt, Stadtumbau, Strukturprogramm, Aktive Stadtzentren, Historische Stadt, Ländliche Zentren) ausgezahlt. Insgesamt handelte es sich dabei um 139 Fördermaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 56,2 Millionen Euro.

Grundsätzlich sind sowohl die Anzahl der Fördermaßnahmen als auch das Fördervolumen in den letzten Jahren tendenziell leicht gesunken. Insbesondere der Landesanteil an der Städtebauförderung hat in der jüngeren Vergangenheit abgenommen, wie Tabelle 9 zeigt.

Tabelle 11: Bewilligungen Städtebauförderung (Stand: März 2017)

<b>Städtebauförderung</b>						
<b>Bewilligungen (mit Bundesanteil und Konversionsanteil)</b>						
<b>Jahr</b>	<b>Bewilligungsvolumen (in T €)</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil Land (in T €)</b>	<b>Anteil Bund (in T €)</b>	<b>Anteil Land In %</b>	<b>Anteil Bund In %</b>
2007	72.835	180	57.005	15.829	78,3%	21,7%
2008	74.789	172	58.364	16.425	78,0%	22,0%
2009	97.320	187	62.084	35.236	63,8%	36,2%
2010	74.322	160	53.505	20.817	72,0%	28,0%
2011	62.350	146	47.511	14.839	76,2%	23,8%
2012	68.365	148	48.480	19.885	70,9%	29,1%
2013	62.435	150	46.350	16.085	74,2%	25,8%
2014	62.144	161	41.930	20.214	67,5%	32,5%
2015	64.588	161	44.978	19.610	69,6%	30,4%
2016	56.228	139	33.917	22.311	60,3%	39,7%
<b>Summe</b>	<b>695.375</b>	<b>1.604</b>	<b>494.124</b>	<b>178.940</b>	<b>71,1%</b>	<b>28,9%</b>

Quelle: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2017)

Die städtebauliche Erneuerung zeichnet sich durch einen hohen Spezialisierungsgrad aus. Neben Stadtplanern und Architekten wird für den hoheitlichen Teil der Aufgabenwahrnehmung entsprechend ausgebildetes Verwaltungsfachpersonal benötigt (Beamte des mittleren und gehobenen Dienstes). Während die Beschäftigten der beiden erstgenannten Berufsgruppen über praktische Erfahrungen in Planungsbüros verfügen müssen, wird für die Beamten große Verwaltungserfahrung vorausgesetzt.

Die Mitarbeiter der ADD wirken bei der städtebaulichen Erneuerung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Institutionen wie dem Mdl, den Verwaltungen der kommunalen Antragsteller, der Struktur- u. Genehmigungsdirektion (SGD, Ref. 43), der GDKE, der ISB, der Architektenkammer Rheinland-Pfalz sowie der LBB Bauprüfgruppe zusammen. Dementsprechend verursacht die Aufgabe einen vergleichsweise hohen Koordinationsaufwand, der bei der Bewertung der Reformoptionen berücksichtigt werden sollte.

### *Investitionsstock*

Beim Investitionsstock handelt es sich um ein Förderprogramm des Landes Rheinland-Pfalz zur Schaffung von gemeindlichen Vorhaben. Hierbei handelt es sich um Projekte oder um Beteiligungen der Kommunen an bestimmten Maßnahmen, für die keine speziellen Förderbestände bestehen. In der Regel betrifft dies Baumaßnahmen in den Bereichen Hoch- und Tiefbau (Neubau, Sanierung oder Erweiterung von Verwaltungsgebäude, Neubau oder Sanierung von Dorfgemeinschaftshäusern, Sanierung oder Erweiterung von Friedhöfen etc.).

Die Anträge für Zuwendungen aus dem Investitionsstock sind von den kommunalen Gebietskörperschaften und Zweckverbänden über die Kreisverwaltungen und die ADD (Aufsichtsbehörden) an das Mdl zu stellen. Die Zuwendungsanträge werden von den Aufsichtsbehörden geprüft und zurückgewiesen, wenn notwendige Voraussetzungen nicht erfüllt wurden. Weiterhin nehmen diese zu den Anträgen Stellung. Die Einbindung der Kreisverwaltungen soll sicherstellen, dass eine gemeindenahe Bewertung der Vorhaben gewährleistet ist. Die ADD hat darauf hinzuwirken, dass die Anzahl der Anträge und der Gesamtbetrag der Bewilligungsvorschläge die verfügbaren Mittel des Investitionsstocks nicht unangemessen überschreiten. Zuständig für die Bewilligung der Mittel ist das Mdl (vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz).

Zwischen 2013 und 2017 wurden dem Mdl 1222 Anträge vorgelegt, was einem jährlichen Antragsdurchschnittsaufkommen von ca. 245 Anträgen und einem jährlichen Durchschnittsfördervolumen von ca. 40 Mio. € entspricht (vgl. Datenlieferung ADD vom Februar 2018).

Zur Bewältigung der Aufgabe wird Verwaltungsfachpersonal benötigt, wobei der Spezialisierungsgrad der Vollzugstätigkeit geringer einzuschätzen ist als bei der Städtebaulichen Erneuerung (u.a. wegen des geringeren Ermessensspielraums bei der Bewertung von Förderanträgen). Der Koordinationsaufwand ist allerdings ähnlich hoch, da die Mitarbeiter der ADD bei der Abwicklung des Investitionsstocks ebenfalls mit vielen unterschiedlichen Institutionen (z.B. Mdl, Kreis- und Verbandsgemeindeverwaltungen, GDKE, SGD (Referat 43), LBB (Bauprüfgruppe)) zusammenwirken.

### *Private und kommunale Dorferneuerung*

Durch die Dorferneuerung soll eine nachhaltige und zukunftsbeständige Entwicklung des Dorfes unterstützt und dieses als eigenständiger Wohn-, Arbeits-, Sozial- und Kulturraum erhalten und weiterentwickelt werden (u.a. durch die Umnutzung leerstehender Bausubstanz zum Wohnen und Arbeiten, die Verbesserung des Dorfbildes und Sicherung der baulichen Ordnung etc.). In diesem Zusammenhang unterstützt die ADD Städte und Gemeinden bei Fragen der Fragen der kommunalen Entwicklung und berät diese in Zusammenarbeit mit den Dorferneuerungsbeauftragten der Landkreise.

Förderanträge für kommunale Vorhaben sind von den Ortsgemeinden über die Verbandsgemeinden an die Kreisverwaltungen zu stellen. Diese legen die Anträge mit ihren Stellungnahmen zusammen mit der Antrags- und Prioritätenliste der ADD vor. Nach der fachlichen Bewertung und Abstimmung zwischen Kreisverwaltung und ADD werden die Anträge an das fachlich zuständige Mdl (Bewilligungsbehörde) weitergeleitet. Mdl und ADD stimmen dabei die Umsetzung der Förderziele ab. Bei privaten Fördervorhaben erfolgt die Bewilligung der Zuwendung durch die Kreisverwaltungen. Anträge sind über die Ortsgemeinde und Verbandsgemeinde der Kreisverwaltung vorzulegen (vgl. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion).

Zwischen 2013 und 2017 wurden dem Mdl 949 Anträge vorgelegt, was einem jährlichen Antragsdurchschnittsaufkommen von ca. 190 Anträgen und einem jährlichen Durchschnittsfördervolumen von ca. 8 Mio. € entspricht (vgl. Datenlieferung ADD vom Februar 2018).

Die Aufgabe wird von Architekten und Verwaltungsfachmitarbeitern durchgeführt. Der Koordinationsaufwand fällt im Vergleich zu den vorigen Förderschwerpunkten geringer aus. Bei der Aufgabenwahrnehmung arbeiten die ADD-Mitarbeiter mit dem Mdl, den Kreisverwaltungen, den Verbandsgemeindeverwaltungen und der GDKE zusammen.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Grundsätzlich handelt es sich bei der Regional- und Stadtentwicklungspolitik um ein policy-Feld, in dem mehrere Ebenen wie Europäische Union, Bund, Länder und Kommunen an der Planung und Finanzierung der einzelnen Maßnahmen beteiligt sind (vgl. Zimmermann 2016, 315). In diesem Verantwortungsgeflecht setzen die Länder je nach Förderprogramm und Handlungsbereich eigene Schwerpunkte, sodass unterschiedliche Formate und institutionelle Arrangements der Förderpolitik zu beobachten sind. Da Regional- und Stadtentwicklungspolitik seit langem durch die Handlungsfreiheit der Länder charakterisiert wird, wäre ein bundesweiter Vergleich der Förderverfahren nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu erstellen (vgl. ebd.).

Die Unterschiedlichkeit der organisationalen Ausgestaltung soll allerdings kurz am Beispiel der Förderung der städtebaulichen Erneuerung aufgezeigt werden. Während beispielsweise in Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen die staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Regierungen bzw. Landesverwaltungsamt) für diese Aufgabe zuständig sind<sup>22</sup>, ist in Sachsen die Sächsische Aufbaubank (SAB) für die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung antragsbearbeitende, bewilligende und auszahlende Stelle. In Brandenburg wiederum ist die Förderung der städtebaulichen Erneuerung Aufgabe einer Landesoberbehörde, dem Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV). In Schleswig-Holstein übernimmt das Ministerium für

---

<sup>22</sup> So führen die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg folgende Tätigkeiten durch: Beratung der Gemeinden in förderrechtlichen Sanierungsfragen, Prüfung der Förderanträge und jährliche Erarbeitung von Programm-vorschlägen für das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Abwicklung der Städtebauförderungsprogramme (Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung) (vgl. Regierungspräsidium Stuttgart).

Inneres, ländliche Räume und Integration die Aufgaben, die in Rheinland-Pfalz von der ADD wahrgenommen werden. Bewilligungsbehörde ist hier die Investitionsbank Schleswig-Holstein. Anhand dieser wenigen Fallbeispiele wird bereits deutlich, dass es unterschiedliche Möglichkeiten, aber keine allgemein anerkannte institutionelle Lösung zu geben scheint.

#### 2.2.2.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Ein Wegfall der Aufgaben kommt aufgrund ihrer Bedeutung als langfristige Schwerpunkttätigkeiten nicht in Betracht. Die Verwaltung von Bundes- und Landesfördermitteln stellt eine wichtige Unterstützung der Städte und Gemeinden dar, die deren regionale Entwicklung fördert und Anreize für weitere Investitionen in die Infrastruktur und städtebauliche Maßnahmen schafft.

Eine Privatisierung der Aufgaben oder eine Verlagerung auf Dritte kommt aufgrund der von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Fördermittel nicht in Betracht. Diese sind zwangsläufig von öffentlich legitimierten Stellen zu bewilligen.

#### 2.2.2.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Zu den wichtigsten funktionalen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung zählen eine hohe Einheitlichkeit der Prüfung der Förderanträge, ein möglichst geringer vertikaler Koordinationsaufwand sowie eine hohe Kundenorientierung. Die **Homogenität der Prüfung von Förderanträgen und der Erstellung von Entscheidungsvorlagen** ist in der jetzigen Organisationsstruktur gut zu realisieren. Dafür spricht zum einen die Bündelung der zur Entscheidungsvorbereitung notwendigen fachlichen Kompetenzen in der ADD. Beispielsweise können die Teilprogramme der *Städtebauförderung* nicht als reine Routineprogramme abgearbeitet werden, da es sich bei ihnen um komplexe Gesamtmaßnahmen handelt. Die hohen fachlichen Anforderungen zeigen sich unter anderem an der Vielzahl der unterschiedlichen Einzelaufgaben: Prüfung der Förderfähigkeit der Gesamt- und Einzelmaßnahmen auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben, der einschlägigen Verwaltungsvorschriften und der Konzepte und Planungsgrundlagen; Prüfung der Zuordenbarkeit von ganzheitlichen Gesamtmaßnahmen zum integrierten Entwicklungskonzept oder Prüfung der Einhaltung angemessener Baustandards unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Für die Mehrheit dieser Aufgaben ist die Verknüpfung von technisch-planerischem und verwaltungsmäßigem Sachverstand erforderlich. Ähnliches gilt für das *Dorferneuerungsprogramm*, das wie die Städtebauförderung auf einem ganzheitlich-planerischen Ansatz (Dorferneuerungskonzept) basiert. Für den *Investitionsstock* werden zwar überwiegend Verwaltungsfachkräfte benötigt, allerdings kommt es auch hier in Einzelfällen zu einer baufachlichen Einschätzung durch die technischen Mitarbeiter (Architekten, Stadtplaner). Eine hohe Homogenität des Aufgabenvollzugs ist vor diesem Hintergrund am ehesten durch einen hohen Zentralisierungsgrad der Verwaltungsstruktur (wie aktuell in der ADD) zu erzielen.

Eine ganzheitliche Verlagerung der Förderprogramme auf eine andere Institution der Landesverwaltung scheint vor diesem Hintergrund generell möglich, die Reformgründe müssten aus Gutachtersicht aber ausführlich begründet werden. Eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) würde dagegen erhebliche Nachteile mit sich bringen.

Eine Reduzierung des **vertikalen Koordinationsaufwandes** könnte durch eine veränderte Aufgabenzuordnung zwischen der ADD und dem Mdl als Bewilligungsbehörde erreicht werden. So ließe sich die Dauer einfacher, finanziell wenig relevanter Förderverfahren verkürzen, wenn die ADD in diesen Fällen selbst als Bewilligungsbehörde fungieren würde. Dazu müssten eindeutige Kriterien (maximale Höhe der durch die ADD zu bewilligenden Fördersummen, politische Entscheidungskriterien) festgelegt werden, nach denen Entscheidungen getroffen werden dürften. Eine dezentrale Kommunalisierung hätte einen gesteigerten vertikalen Koordinationsbedarf zur Folge, da das Mdl in diesem Fall direkt mit den kommunalen Gebietskörperschaften interagieren müsste (Wegfall der Bündelungs- und Ausgleichsfunktion der Mittelinstanzebene).

Die ADD versteht sich selbst als Dienstleister der kommunalen Antragsteller, die nicht selten über begrenzte Sachkunde verfügen. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden verfügen oftmals nicht über ausreichendes Personal und Fachwissen zur Umsetzung von Maßnahmen gemäß den Vorgaben des BauGB. In diesem Zusammenhang ist seitens der ADD ein hoher Beratungs- und Steuerungsaufwand von der Programmaufnahme über die Erstellung der Jahresanträge bis zur Umsetzung und Abrechnung der Teilmaßnahmen zu leisten. Eine **hohe Kundenorientierung** durch die Durchführung von Vor-Ort-Besichtigungen und umfassende Beratungsleistungen ist daher wichtig, um einen effektiven und effizienten Abruf der Fördermittel zu gewährleisten.<sup>23</sup> Durch den Betrieb zweier Außenstellen in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße mit regionalen Zuständigkeitsbereichen wird die ADD den Anforderungen im Wesentlichen gerecht. Ob weitere Außenstellen eingerichtet werden sollten, um die Anfahrtswege und Reisekosten zu reduzieren, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden und bedarf einer genaueren Prüfung. In jedem Fall ist zu berücksichtigen, dass beispielsweise bei der *Dorferneuerung* alle Vorhaben im Vorfeld der Erarbeitung des Programmvorschlages mindestens einmal vor Ort besichtigt werden. Weitere Außentermine erfolgen nach Bedarf.

Eine angemessene **Ortsnähe bzw. -kenntnis** und eine gemeindenahere Bewertung wird durch die Einbindung der Kreisverwaltungen in die Förderverfahren des *Investitionsstocks* und der *Dorferneuerung* garantiert. Als Entscheidungsgrundlage gelten hierbei die regionale Dringlichkeit der konkurrierenden Projekte, das Landesinteresse an der Umsetzung und die er-

---

<sup>23</sup>Beispielsweise werden Planungsunterlagen bei der Antragsstellung häufig unvollständig eingereicht, so dass Bewilligungen erst zu einem späteren Zeitpunkt genehmigt werden können.

warteten Impulse und Auswirkungen des Vorhabens für die Gemeinde und die Wirtschaftsstruktur (vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz). Vor diesem Hintergrund sind aufbauorganisatorische Veränderungen aus Gutachtersicht nicht notwendig, auch wenn eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) bezüglich der Orts- und Bürgernähe durchaus Verbesserungspotential mit sich bringt.

Zusammenfassend lässt sich aus funktionaler Sicht feststellen, dass die zentrale Bündelung der unterschiedlichen Förderansätze bei der ADD die bestmögliche Option darstellt. Zum einen gehören die Genehmigung und Bewilligung zu den klassischen Aufgaben von staatlichen Mittelinstanzen. Zum anderen erfolgt durch die ADD ein Ausgleich sowie eine Priorisierung kommunaler Interessen, welche im Falle eines Aufgabentransfers an die Kreisverwaltungen nicht mehr möglich wären. Der hohe Spezialisierungsgrad formuliert zudem erhebliche Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung, die viele der kommunalen Aufgabenträger vermutlich überfordern würde. Von daher ist eine Kommunalisierung in keiner Form zu empfehlen. Ebenso bestehen aus Sicht der Gutachter keine erfolgsversprechenden Reformoptionen zur Reorganisation der Förderprogramme auf Landesebene (Übertragung auf andere Landesoberbehörde, untere Landesbehörde).

#### **b. Effizienz**

Eine Steigerung der Effizienz ist aus Sicht der Gutachter durch formalorganisatorische Veränderungen nicht zu erwirken. Weder können durch Reformszenarien Skalenerträge oder Verbunderträge gehoben werden, noch sind im Bereich der Förderverfahren merkliche Ressourceneinsparungen möglich.

#### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Für die Beibehaltung der aktuellen Organisationsstruktur sprechen die **Steuerungsmöglichkeiten** der kommunalen Entwicklung und Förderprogramme (Städtebauliche Erneuerung, Dorferneuerung, Investitionsstock, Sportstättenförderung) durch ADD und Mdl. Die zentrale Verantwortung der ADD stellt zum einen sicher, dass die Fördermittel im Sinne einer kohärenten Kommunalentwicklungspolitik eingesetzt werden. Dazu bringt sie sich nicht nur beratend und steuernd in die Programmumsetzung ein, sondern wirkt auch unmittelbar gegenüber den Antragstellern und bei der Erarbeitung des Jahresförderprogramms darauf hin, dass die Vorhaben dem geeignetsten Programmteil (Teilprogramm der Städtebauförderung; Dorferneuerungsprogramm; Investitionsstock) zugeordnet werden. Da die ADD sowohl über verwaltungsfachliches, als auch stadtplanerisches und bautechnisches Fachwissen verfügt, kann sie die Förderfähigkeit der Gesamt- und Einzelmaßnahmen ganzheitlich beurteilen. Vor diesem Hintergrund sollten die einzelnen Förderprogramme auch zukünftig an zentraler Stelle bearbeitet werden.

Eine Dezentralisierung der Antragsbearbeitung würde mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass eine Abstimmung der Förderentscheidungen auf ein gemeinsames Landesinteresse

kaum noch möglich wäre. Diese Einschätzung trifft auf alle genannten Förderbereiche zu, auch wenn die Landkreise und kreisfreien Städte beim Investitionsstock und der Dorferneuerung durchaus eine Rolle spielen. Angesichts der aufgeführten Nachteile scheint eine dezentrale Kommunalisierung der Aufgabe (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) insgesamt nicht sinnvoll zu sein.

Dafür spricht auch das Risiko von **Interessenkollisionen** auf der Kreisebene. Beispielsweise wären bei der *Städtebauförderung* durch eine Kommunalisierung Interessenskonflikte zwischen Kreisverwaltung und der gemeindlichen Interessenebene aufgrund befangenheitsähnlicher Konstellationen zu erwarten, die einen geordneten Vollzug beeinträchtigen könnten.

Beim *Investitionsstock* und der *Dorferneuerung* birgt eine Verlagerung auf die Kreisebene noch größere Risiken. Hier wären Antragsteller und Prüfbearbeiter im Falle von Förderanträgen des Landkreises bzw. der kreisfreien Städte identisch. Eine objektive Entscheidungsprüfung und -vorbereitung ließe sich dementsprechend nicht mehr gewährleisten.

Zusammenfassend ist aus legitimatorischer Perspektive keine Änderung der jetzigen Organisationsstruktur zu empfehlen, da die Aufgabenbündelung in der ADD sowohl politische Steuerungsmöglichkeiten als auch ein geringes Risiko von subjektiv geprägten Entscheidungen mit sich bringt.

#### 2.2.2.2.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Die Bewertung der einzelnen Performanzkriterien zeigt, dass der bisherige Verwaltungsaufbau beibehalten und lediglich kleinere ablauforganisatorische Veränderungen sowie die Einrichtung weiterer Außenstellen geprüft werden sollten. Eine Änderung der formalorganisatorischen Struktur hätte bei keiner Reformoption Verbesserungen zur Folge, sondern würde mit hoher Wahrscheinlichkeit mit negativen Effekten verbunden sein.

Eine Kommunalisierung scheidet insbesondere aufgrund der fachlichen Anforderungen, der zu erwartenden Interessenkonflikte sowie der geringeren Steuerungs- und Bündelungsmöglichkeiten aus. Andere Reformoptionen wie die Übertragung auf eine untere bzw. eine andere obere Landesbehörde versprechen aufgrund der genannten Gründe sowie fehlender fachlicher Schnittmengen/Anknüpfungspunkte ebenfalls keine Vorteile. So besteht zum jetzigen Zeitpunkt keine realistische Option eines Aufgabentransfers auf eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, die eine effektivere oder effizientere Aufgabenerledigung zur Folge hätte. Untere Landesbehörden zeichnen sich durch räumliche Zuständigkeiten aus, was dem Aufgabencharakter entgegensteht.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Gebietsszenarien)</b>	-	-	--	3
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde</b>	--	--	--	3
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (Status quo, ADD)</b>	++	+	+	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen</b>	-	-	-	3

2.2.2.3 Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz

<b>Prüfbogen 8 - Ministerium des Innern und für Sport</b>		
<b>Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation – Brand- und Katastrophenschutz</b>		
<b>Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Brand-Katastrophenschutz		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz (22 VZÄ) - Feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger und Unterstützung bei der Beschaffung von feuerwehrtechnischen Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Sonderfahrzeugen der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes (7 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium des Innern und für Sport (Mdl)	13,30 VZÄ	55,63 VZÄ
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	13,33 VZÄ	
Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz (LFKS)	29,00 VZÄ	

2.2.2.3.1 Organisation und Aufgabenbestand

**a. Aufgabenbeschreibung und Fokus**

Das Aufgabencluster „Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst Vermessung und Geoinformation – Brand- und Katastrophenschutz“ beinhaltet neben einer Vielzahl kleinteiliger Einzelaufgaben die „Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz“ (22 VZÄ) sowie die „Feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger und Unterstützung bei der Beschaffung von feuerwehrtechnischen Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Sonderfahrzeugen der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes“ (7 VZÄ). Für beide Einzelaufgaben ist die LFKS zuständig. Im Mdl sind vor allem politische Steuerungs- sowie Aufsichtsaufgaben angesiedelt, die überwiegend geringe Personaleinheiten binden. Zu diesen gehören unter anderem die Grundsatzplanung und finanzielle Förderung des Feuerwehrwesens (0,2 VZÄ) oder die Konzeption und Weiterentwicklung von Informations- und Kommunikationstechnik im Brand- und Katastrophenschutz (0,12 VZÄ). Vollzugsaufgaben im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes werden vorwiegend in der ADD wahrgenommen. Neben der größeren Einzelaufgabe „Planung und Maßnahmen für Gefahrenlagen“ (5,7 VZÄ) finden sich hier allerdings nur wenige personalwirksame Aufgaben. Im Mittelpunkt der tiefergehenden Analyse stehen daher die an der Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule durchgeführten Aufgaben. Für diese Auswahl

spricht neben der großen Anzahl an Vollzeitäquivalenten auch deren Charakteristika (keine politischen Steuerungs- bzw. Grundsatzaufgaben).

Der Unterhalt leistungsfähiger Feuerwehren gehört in Deutschland zu den Pflichtaufgaben der Städte und Gemeinden, wodurch die Feuerwehrausbildung stark kommunal und föderal geprägt ist (Lauwe et al. 2017). Für die Angehörigen der kommunalen Feuerwehren gibt es drei Ausbildungsebenen:

Tabelle 12: Ebenen der Feuerwehrausbildung in Deutschland

Ausbildungsebene	Ausbildungsinhalte
Gemeindeebene	Grundausbildung zum Truppmann (Truppmann Teil 1 mit 70 Stunden, Truppmann Teil 2 mit 80 Stunden)
Landkreisebene	Ausbildung zum Truppenführer (35 Stunden); Lehrgänge für Atemschutzgeräteträger, Sprechfunker, Maschinisten sowie in technischer Hilfeleistung; Lehrgänge ABC-Einsatz, ABC-Erkundung und ABC-Dekontamination <sup>24</sup>
Landesfeuerweherschulen	Führungslehrgänge zum Gruppenführer, Zugführer, Verbandsführer, Leiter einer Feuerwehr, Führen im ABC-Einsatz; Einführung in die Stabsarbeit; Schulung der Ausbilder und Gerätewarte; Sonderausbildungen wie z.B. die Ausbildung von Leitstellenpersonal, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, etc.

Quelle: Eigene Darstellung nach Lauwe et al. 2017, 156.

Die Laufbahnausbildung der Beamten der 107 deutschen Berufsfeuerwehren und die Ausbildung hauptamtlicher Mitarbeiter Freiwilliger Feuerwehren erfolgen entweder durch die Ausbildungsabteilungen der jeweiligen Feuerwehren und/oder durch die Landesfeuerweherschulen (ebd.).

In Rheinland-Pfalz ist die Feuerwehrausbildung ebenfalls an unterschiedlichen Stellen angesiedelt. Den Grundstein der Ausbildung legt die Kreisausbildung in den Landkreisen und kreisfreien Städten, welche die Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren der besagten Ebenen sowie der Verbandsgemeinden zur Aufgabenwahrnehmung befähigt. Das Angebot der Kreisausbildung umfasst Lehrgänge zum Atemschutzgeräteträger, Bootsführer, Chemikalienschutzanzugträger, Maschinist, Sprechfunker, Truppführer und Truppmann Teil 1 (vgl. Brand- und Katastrophenschutz-Portal Rheinland-Pfalz). In der LFKS, einer oberen Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit, erfolgt dann die Spezialausbildung und Führungsausbildung der kommunalen Feuerwehren sowie die fachliche und didaktische Ausbildung der Kreisausbilder. Die Einzelaufgabe „Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz“ (22 VZÄ) richtet sich dementsprechend insbesondere an

<sup>24</sup> Je nach Ausgestaltung der Landesgesetze können die Lehrgänge der Landkreisebene auch in den Landesfeuerweherschulen stattfinden.

Führungskräfte und bereits vorqualifiziertes Personal. Zur Aufgabenwahrnehmung werden neben Mitarbeitern mit feuerwehrtechnischer bzw. technischer Ausbildung feuerwehrtechnische Sondereinrichtungen (Übungseinrichtungen), Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenstände sowie Sonderfahrzeuge benötigt. Wesentliche Anforderung an die Ausbildung sind die Gewährleistung einer einheitlichen Ausbildungsqualität sowie die Erzielung einer möglichst hohen Bedarfsdeckung der kommunalen Feuerwehren.

An der LFKS werden jedes Jahr in rund 250 Veranstaltungen ca. 6.000 Kräfte geschult, wobei Unterbringung und Verpflegung bereitgestellt wird. Pro Lehrgang können dabei zwischen 20 und 350 Teilnehmer zugelassen werden. Insgesamt umfasst das Ausbildungsangebot für Mitglieder der Feuerwehren über 70 verschiedene Lehrgänge wie „Gruppenführer Feuerwehr“ oder „ABC-Einsatz“. Die theoretische Ausbildung erfolgt in 11 Lehrsälen und die praktische auf einem Übungsgelände, welches u.a. über einen Tauchturm, Eisenbahnwaggons und eine Feuerlöschübungsanlage verfügt. Teilnehmende erlernen u.a. den richtigen Umgang mit Spezialgeräten bei der Fernmeldetechnik, technischen Hilfe und Gefahrstoffeinsätzen. Weitere Ausbildungsschwerpunkte sind das Führen von Einsatzkräften in Gruppen-, Zug- oder auch Verbandsstärke, die sachkundige Wartung, Reparatur und Prüfung von Geräten sowie die Ausbilderschulung von Kreisausbildern (vgl. Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz).

Eine zweite große Aufgabe der LFKS ist die feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger und die Unterstützung bei der Beschaffung von feuerwehrtechnischen Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Sonderfahrzeugen der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes (7 VZÄ). Zum einen prüfen Abnahmebeamte bei den kommunalen Feuerwehren vor Ort, ob geordnete Fahrzeuge gemäß des Förderbescheides ordnungsgemäß verarbeitet wurden und den technischen Regelwerken entsprechen. Eine finanzielle Förderung durch das Land erfolgt dementsprechend erst nach erfolgter Abnahme. Neben der Prüfung führen die Beschäftigten der LFKS auch Schulungen der Feuerwehreinheiten auf der Kreisebene durch.

Der technische Prüfdienst wiederum unterstützt die Leiter der Feuerwehren bei der Einsatzbereitschaft der Geräte und Fahrzeuge. Als freiwillige Serviceleistung des Landes kontrolliert er, ob alle Geräte und Fahrzeuge durch Sachkundige ordnungsgemäß überprüft wurden. Zu seinen Aufgaben gehören beispielsweise die Beratung von Gerätewarten, die Überprüfung von Feuerwehrfahrzeugen, die Überprüfung der Atemschutzausrüstung oder die Sicherheitsüberprüfung elektrischer Geräte (vgl. Brand- und Katastrophenschutz-Portal Rheinland-Pfalz). Zu den wesentlichen Anforderungen an die feuerwehrtechnische Beratung und den technischen Prüfdienst gehören eine hohe fachliche Expertise sowie eine große örtliche Flexibilität.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Zur Wahrnehmung der Ausbildungsaufgaben unterhalten die Bundesländer 18 Landesfeuerweherschulen als eigenständige Einrichtungen (i.d.R. obere Landesbehörden oder Einrichtungen des Landes). Einzig der Stadtstaat Bremen verzichtet auf eine solche Institution, sondern lässt seine beruflichen Feuerwehrleute von den Feuerwehren in Bremen und Bremerhaven ausbilden. Die ehrenamtlichen Kräfte der freiwilligen Feuerwehren absolvieren ihre Ausbildungen in Kooperation mit dem Land Niedersachsen an der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz. Während Niedersachsen zwei Standorte in Celle und Loy (Rastede) betreibt, unterhält Bayern sogar drei Feuerweherschulen. Die Größe und Ausstattung der Landesfeuerweherschulen wird durch die Größe des Bundeslandes sowie die Zahl der auszubildenden Feuerwehrleute bestimmt (vgl. Lauwe et al. 2017, 156). Weiterhin variiert das Lehrgangsangebot der Landesfeuerweherschulen je nach Landesgesetz. So bietet beispielsweise die Hessische Landesfeuerweherschule in Kassel die Möglichkeit, die Ausbildung zum Truppmann 1 zu absolvieren oder einen Lehrgang zum Truppführer zu besuchen. An Landesfeuerweherschulen einiger anderer Bundesländer ist dies nicht möglich.

Die feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger und Unterstützung bei der Beschaffung von feuerwehrtechnischen Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen ist in vielen anderen Bundesländern ebenfalls in den Landesfeuerweherschulen angesiedelt. So unterhält das Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen ein technisches Kompetenzzentrum, das turnusmäßig die motorbetriebenen Fahrzeuge und Geräte bei den Feuerwehren des Landes überprüft. In Bayern ist zur Unterstützung der Gemeinden ohne Berufsfeuerwehr bei den Landesfeuerweherschulen ein Technischer Prüfdienst eingerichtet, der in regelmäßigen Abständen die Feuerwehrfahrzeuge und -geräte der Freiwilligen und der Pflichtfeuerwehren sowie deren Unterbringung, Wartung und Pflege überprüft (vgl. Schober 2014).

Der Landes- und Feuerwehrekatastrophenschutzschule Sachsen verfügt ebenfalls über einen technischen Überwachungsdienst, der als technische und fachliche Unterstützung für die Landkreise und Organisationen der Fahrzeugstandorte für die Überprüfung von Fahrzeugen aus Landesbeschaffungen zuständig ist. In Hessen hingegen wird der technische Prüfdienst vom Land und von der Unfallkasse finanziert und durch einen privaten Anbieter, die medical airport service GmbH (MAS), durchgeführt (vgl. Unfallkasse Hessen 2015).

### **2.2.2.3.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Wegfall der Aufgaben kommt aufgrund ihrer Wichtigkeit für die Bereitstellung einer funktionsfähigen und effektiv arbeitenden Feuerwehr nicht in Betracht. Die stetig zunehmenden Herausforderungen durch extreme Wetterphänomene, Hochwasser, industrielle Großbrände, Sturm und Starkregen, Großschadensereignisse oder terroristische Bedrohungen bewirken eher das Gegenteil. Eine qualitativ hochwertige Aus- und Fortbildung des Führungspersonals und der operativen Einsatzkräfte werden vor diesem Hintergrund immer bedeutsamer. Die

Sicherstellung einer zuverlässig funktionierenden und modernen Einsatzrüstung (u.a. Geräte zur Brandbekämpfung, Einsatzfahrzeuge) gehört ebenfalls zu den wesentlichen Aufgaben der Feuerwehr- und Katastrophenschutzarbeit.

Eine vollständige **materielle Privatisierung** der Ausbildung der kommunalen Feuerwehren kommt aufgrund ihres öffentlichen Charakters nicht in Betracht. Allerdings werden bzw. wurden an der LFKS bereits jetzt Fremddozenten von externen Institutionen wie den Berufsfeuerwehren der HÖV, dem Landesfeuerwehrverband oder privaten Anbietern eingesetzt, um dem hohen Ausbildungsbedarf gerecht zu werden. Ein ähnliches Vorgehen ist im Übrigen auch an vergleichbaren Einrichtungen wie der zentralen Aus- und Fortbildungseinrichtung des Bundes im Bevölkerungsschutz, der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), zu beobachten. Hier wird die Lehre sogar zu einem überwiegenden Teil von externen Lehrbeauftragten durchgeführt. Angesichts der zu verzeichnenden Probleme der LFKS bei der Rekrutierung von qualifiziertem Lehrpersonal scheint die **funktionale Privatisierung** von Teilbereichen der Ausbildung bzw. die Beauftragung von Bediensteten anderer Landesbehörden zumindest kurzfristig ein notwendiger Baustein der Aufgabenerledigung zu sein. Voraussetzung hierfür ist aus Gutachtersicht eine regelmäßige Kontrolle der externen Dozenten sowie die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Lehre. Auf lange Sicht sollte der Einsatz von Externen aus Qualitätsgründen allerdings nur noch in Ausnahmefällen angeordnet werden. Der Rückgriff auf Ausbildungsutensilien von Fremdunternehmen, z.B. bei der Heißbrandausbildung, stellt aus Gutachtersicht hingegen einen geeigneten und weiter zu verfolgenden Ansatz zur Aufrechterhaltung der Breite der Ausbildungsbereiche dar.<sup>25</sup>

Weiterhin kooperiert die LFKS bei der Ausbildung der kommunalen Feuerwehrangehörigen, unter anderem im Bereich der Jugendfeuerwehren, mit dem Landesfeuerwehrverband Rheinland-Pfalz (LFV).<sup>26</sup> Ein Vorteil dieser Kooperation ist der größere finanzielle Spielraum des Verbands, der im Gegensatz zur LFKS nicht an Entgeltverordnungen gebunden ist. Ergänzt wird das Ausbildungsangebot der öffentlichen Aufgabenträger außerdem durch Lehrgänge und Seminare an der AKNZ in Bad Neuenahr-Ahrweiler.

Die **Erweiterung der Kooperationen mit Landesfeuerwehrschulen** anderer Bundesländer hat der Landesrechnungshof bereits 2011 gefordert (Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, 48). Aus Gutachtersicht stellen länderübergreifende Kooperationen insbesondere aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der größeren Spezialisierungsmöglichkeiten des Ausbildungspersonals einen geeigneten Weg zur Verbesserung des Status quo dar.<sup>27</sup> Aus funktionaler Sicht

---

<sup>25</sup> Die LFKS nutzt bei der Heißbrandausbildung Material (Hardware) von Fremdunternehmen, die Lehre selbst wird aber von eigenen Beschäftigten durchgeführt.

<sup>26</sup> Beispielsweise führt die Landesjugendfeuerwehr als Teil des LFV im Auftrag der LFKS pro Jahr fünf Lehrgänge für Jugendfeuerwehrwarte sowie sogenannte Lehrgänge für Jugendfeuerwehrwarte Modul 2 durch.

<sup>27</sup> Ein Beispiel für eine länderübergreifende Kooperation bei der Ausbildung kommunaler Feuerwehrangehöriger ist die Vereinbarung zwischen Niedersachsen und Bremen vom 1.1.2013. Seitdem werden die Mitglieder der

sind durch die Vereinbarung neuer bzw. durch die Intensivierung bereits bestehender Kooperationen (u.a. in der Tauchausbildung) qualitative Vorteile zu erzielen. Würden Angehörige der kommunalen Feuerwehren und anderer Katastrophenschutzorganisationen einzelne Lehrgänge auch an anderen Landesfeuerweherschulen absolvieren, wäre eine Fokussierung der LFKS auf bestimmte Ausbildungsbereiche möglich. Eine größere fachliche Expertise wäre die Folge. Die zu erwartenden längeren Anfahrtswege der Auszubildenden sprechen nur bedingt gegen einen Ausbau der Kooperationen, da diese während der Lehrgänge in der LFKS übernachten. Weiterhin finden die Lehrgänge nicht in einer Häufigkeit statt, die lange Anfahrtsdistancen als Ausschlusskriterium rechtfertigt. Durch weitere Fahrtwege entstehende Reisekosten könnten außerdem durch Einsparungsmöglichkeiten bei Technik, Bildungsorganisation und allgemeinen Verwaltungsleistungen ausgeglichen werden (vgl. Freistaat Thüringen 2014, 181).

Allerdings würden Kooperationen mit anderen Landesfeuerweherschulen den Koordinationsbedarf bei der Planung einzelner Lehrgänge und Seminare erhöhen. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung eines länderübergreifenden digitalen Lehrgangsverwaltungsprogrammes bzw. die Schaffung von Schnittstellen mit IT-Lösungen anderer Feuerweherschulen zu empfehlen. Grundsätzlich dürfte der entstehende Koordinationsaufwand die wirtschaftlichen Vorteile einer Zusammenarbeit aber weit unterschreiten. So könnten durch eine Aufteilung des Lehrgangsangebots beispielsweise eine höhere Bedarfsdeckung erzielt sowie Kosten für externe Lehrkräfte reduziert werden. Legitimatorische Argumente gegen eine länderübergreifende Zusammenarbeit lassen sich nicht finden. Abschließend ist zu konstatieren, dass Kooperationen der LFKS mit anderen Landesfeuerweherschulen wegen der breiten fachlichen Anforderungen intensiviert bzw. neue Vereinbarungen ausgehandelt werden sollten. Dafür spricht nicht nur das Potential für die Erzielung von Synergieeffekten, sondern auch die Möglichkeit interorganisationalen Lernens.

Das Beispiel Hessen zeigt, dass eine **funktionelle Privatisierung** des technischen Prüfdienstes grundsätzlich möglich ist.<sup>28</sup> Ob diese auch für Rheinland-Pfalz eine Option darstellt, hängt im Wesentlichen vom Umfang der Serviceleistung ab. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringen VZÄ-Anzahl ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings weder eine Steigerung der Effektivität noch der Effizienz zu erwarten.

---

Freiwilligen Feuerwehren der Freien Hansestadt Bremen an der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz ausgebildet (vgl. Lessau/Schmitt 2015, 80).

<sup>28</sup> Der Technische Prüfdienst Hessen wird vom Land (60 %) und der Unfallkasse Hessen (40 %) beauftragt und finanziert. Ein aus Vertretern der Auftraggeber bestehender Beirat überwacht dabei die Leistungserbringung und legt die strategische Ausrichtung fest (vgl. Unfallkasse Hessen 2015).

### 2.2.2.3.3 Prüfung des Optimierungspotentials

#### a. Effektivität/Funktionalität

Eine der zentralen Anforderungen an die organisationale Ausgestaltung der Aufgaben ist die Gewährleistung einer **hohen professionellen Qualität**, um den wachsenden Herausforderungen gerecht werden zu können. Die Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz zeichnet sich grundsätzlich durch einen hohen Spezialisierungsgrad aus und erfordert hoch qualifiziertes Personal der feuerwehrtechnischen Laufbahn. Auf diese Anforderung weist das MdI in einer Antwort auf eine kleine Anfrage hin. In dieser heißt es:

*„Vor dem Hintergrund der im vergangenen Jahr kritisierten Punkte ist das an der Schule vorhandene Personal der limitierende Faktor. Daher wurden vier neue Stellen für die LFKS geschaffen. [...] Da es sich bei den Lehrkräften der Schule jedoch um hoch spezialisierte Fachkräfte handelt, wird zwingend eine längere fachliche und didaktische Einarbeitungszeit benötigt.“ (Landtag Rheinland-Pfalz 2015a)*

Der hohe Spezialisierungsgrad der Aufgabe impliziert Anforderungen an eine qualitativ-hochwertige und effektive Aufgabenwahrnehmung, da eine möglichst zentrale Bündelung von Fachwissen anzustreben ist. Die jetzige Organisationsstruktur mit der LFKS als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit bringt in dieser Hinsicht einige Vorteile. Im Vergleich zu einer dezentralen Lösung kann zum einen das Lehrgangsangebot besser abgesichert werden<sup>29</sup>. Zum anderen wird ein Wettbewerb um geeignetes Lehrpersonal zwischen den kommunalen Aufgabenträgern verhindert. Zuletzt bietet die Ausbildungsbündelung in der LFKS den Ausbildern große fachliche und didaktische Spezialisierungsmöglichkeiten auf einzelne Ausbildungsbereiche bzw. -richtungen (z.B. Gefahrstoffe und Strahlenschutz). Vor diesem Hintergrund ist eine Übertragung der Ausbildung auf kommunale Aufgabenträger der Kreisebene für keines der Gebietsszenarien (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) zu empfehlen. Auch wenn die Kreisausbilder für die Grundausbildung der Freiwilligen Feuerwehren in den Landkreisen, kreisfreien Städten und Verbandsgemeinden zuständig sind und dementsprechend ein gewisses Maß an Ausbildungserfahrung angenommen werden kann, spricht der hohe Spezialisierungsgrad der Aufgabe gegen deren Übertragung auf mehrere kommunale Träger. Die LFKS bildet vor allem Führungs- und Spezialkräfte aus, wobei moderne feuerwehrtechnische Lehrmethoden und Ausbildungs- und Übungseinrichtungen (z.B. Tauchturm, Eisenbahnwagons etc.) zum Einsatz kommen. Die Aufgabenträger auf der kommunalen Ebene verfügen weitestgehend nicht über eine gleichwertige fachliche und technische Ausstattung. Insofern wäre die jetzige Ausbildungsqualität nur unter großer finanzieller Anstrengung (Weiterbildung/Nachrüstung der kommunalen Aufgabenträger) aufrechtzuerhalten. Zusammenfassend würden alle Kommunalisierungsszenarien die Qualitätssicherung im Vergleich zum Status quo

---

<sup>29</sup> Beispielsweise können gegenseitige Vertretungen organisiert und Fehlzeiten (z.B. durch Urlaub etc.) besser kompensiert werden.

erschweren. Eine Aufgabenintegration in die ADD ließe dagegen aufgrund der inhaltlichen Schnittmengen der LFKS mit dem Referat 22, Brand- und Katastrophenschutz, keine Qualitätsverluste erwarten. Vielmehr scheinen weitere fachliche Synergieeffekte denkbar zu sein (siehe auch Abschnitt b).

Die Übertragung der feuerwehrtechnischen Beratung bzw. Unterstützung und des technischen Prüfdiensts auf kommunale Aufgabenträger würde aufgrund des hohen Spezialisierungsgrades der Aufgabe mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls zu einer Verschlechterung des Status quo führen. Dafür spricht insbesondere die Einheitlichkeit der Beratung und technischen Unterstützung, die in diesem Fall nicht mehr mit vertretbarem Aufwand gesichert werden könnte. Für die Verlagerung der Aufgaben auf die ADD gelten die gleichen Annahmen wie bei der Ausbildung der kommunalen Feuerwehren.

Die **Bürger- und Ortsnähe** ließe sich durch eine Aufgabenübertragung auf die Kreisebene verbessern, da die Lehrgangsteilnehmer kürzere Anfahrtswege auf sich nehmen müssten. Allerdings übernachten diese während ihrer Ausbildung ohnehin in der LFKS, so dass dieses Performanzkriterium eher nachrangig ist. Weiterhin finden die Lehrgänge für die Auszubildenden nicht in einer solchen Häufigkeit statt, die eine größere Nähe zur Ausbildungsstätte zwingend erforderlich macht. Von daher sind alle Reformoptionen, die ein Fortbestehen der LFKS am derzeitigen Standort vorsehen, hinsichtlich der Orts- und Bürgernähe zu bevorzugen (z.B. Einrichtung der LFKS als Referat der ADD).

Für die feuerwehrtechnische Beratung bzw. Unterstützung und den technischen Prüfdienst spielt die Ortsnähe eine gewichtige Rolle, da die Mitarbeiter fast ausschließlich Vor-Ort-Termine wahrnehmen. Eine Veränderung der organisatorischen Verfasstheit (z.B. die Einrichtung von Außenstellen) hätte allerdings nur beim Überschreiten einer kritischen VZÄ-Anzahl positive Effekte, die aus Gutachtersicht derzeit nicht erreicht ist.

Der **vertikale Koordinationsaufwand** könnte durch eine Kommunalisierung der Ausbildung reduziert werden. Bisher melden die kommunalen Aufgabenträger ihren Lehrgangsbedarf im Rahmen einer Bedarfsabfrage einmal im Jahr an die LFKS. Diese reagiert bei einem zu verzeichnenden Bedarfsanstieg mit einer Erweiterung des Lehrgangsangebotes, sofern Kapazitäten vorhanden sind. Das bedarfsgerechte Zuteilungsverfahren der Lehrgangsplätze wurde in der Vergangenheit allerdings aufgrund seiner mangelnden Passgenauigkeit kritisiert. So wurde beispielsweise 2014 ein verstärkter Bedarf für Gruppenführerlehrgänge festgestellt, der eine zusätzliche Abfrage durch die LFKS notwendig machte (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2015a). Problematisch ist außerdem die häufig nicht bedarfsgerechte Meldung des Lehrgangsbedarfes durch die Feuerwehren. So werden unter Umständen Teilnehmer aus Motivationsgründen und nicht aus funktionalen Motiven zu Lehrgängen angemeldet (z.B. gemeldeter Bedarf an Gruppenführerlehrgängen unrealistisch). Eine Übertragung der Führungskräfte- und Spezialausbildung auf die kommunalen Aufgabenträger hätte diesbezüglich eine Vereinfachung des Abfrageverfahrens und eine gezieltere Auswahl der Lehrgangsteilnehmer zur Folge.

Die Gebietskörperschaften der kommunalen Ebene könnten im Falle einer eigenständigen Aufgabenwahrnehmung ihren Bedarf selbstständig ermitteln und die Ausbildungskapazitäten einfacher an diesen anpassen.

Allerdings konnte die Meldesituation in der Vergangenheit durch die Nutzung einer Lehrgangsverwaltungssoftware bereits verbessert werden. Über diese buchen die kommunalen Feuerwehren beispielsweise Plätze in Seminaren und Lehrgängen und geben diese ggf. zurück. Eine Weiterentwicklung der Software könnte die Bedarfsermittlung in Zukunft vereinfachen bzw. optimieren.

Der **horizontale Koordinationsaufwand** der LFKS mit der ADD ließe sich durch eine organisatorische Neuordnung der Zuständigkeiten und entsprechende Verfahrensvereinfachungen reduzieren. Derzeit bestehen in einigen Bereichen wie der Beschaffung oder den kerntechnischen Anlagen Zuständigkeitsüberschneidungen, die – auch aufgrund der großen räumlichen Entfernung – teils langwierige Abstimmungsprozesse verursachen.<sup>30</sup> Beispielsweise sollte überprüft werden, ob die Beschaffung von feuerwehrtechnischer Ausrüstung nicht von einem Träger verantwortet werden kann.<sup>31</sup> Die gleiche Frage stellt sich hinsichtlich der Zuständigkeit für die Planung und Maßnahmen für Gefahrenlagen.

Zusammenfassend wird der derzeitige Zentralisierungsgrad der Aufgabenwahrnehmung den funktionalen Anforderungen gerecht. Ein Aufgabentransfer auf die ADD könnte allerdings den horizontalen Koordinationsaufwand reduzieren und zu weiteren fachlichen Synergieeffekten führen. Durch eine dezentrale Übertragung der Ausbildung von Angehörigen kommunaler Feuerwehren und anderer Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz auf die Kreisebene (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) wären hingegen Effektivitätsnachteile zu erwarten. Dem geringeren Koordinationsaufwand bei der Ausbildungsplanung steht ein erheblicher Mehraufwand bei der Sicherung der Ausbildungskapazitäten und -qualität gegenüber. Für die feuerwehrtechnische Beratung bzw. Unterstützung und den technischen Prüfdienst sind ähnliche Auswirkungen der diskutierten Reformoptionen auf die Effektivität anzunehmen.

## **b. Effizienz**

**Skalenerträge** können vor allem durch eine etwaig geartete Vergrößerung der Organisationseinheit erreicht werden. Grundsätzlich verspricht die Bündelung der Ausbildung in der LFKS bereits jetzt Möglichkeiten des Fachpersonals, sich auf Lehrgänge zu spezialisieren. Die dadurch erzielte Routine bei der Aufgabenwahrnehmung führt nicht nur zu niedrigeren Vorbereitungszeiten, sondern auch zu einer höheren Ausbildungsqualität. Allerdings scheint das Effizienzpotential der Ausbildung noch nicht ausgeschöpft zu sein. Dafür spricht vor allem die

---

<sup>30</sup> Die LFKS befindet sich in Koblenz, das Referat 22 – Brand- und Katastrophenschutz der ADD in Trier.

<sup>31</sup> Derzeit ist die ADD noch für Beschaffungen unter 3000 Euro zuständig, die LFKS für Beschaffungen ab 3000 Euro.

relativ geringe durchschnittliche Bedarfsdeckung der LFKS. Für die meisten Lehrgänge - insbesondere für die Angehörigen der freiwilligen Feuerwehren - standen in der Vergangenheit lange Zeit nicht genug Plätze zur Verfügung, wobei der Gesamtbedarfsdeckungsgrad in den letzten zwei Jahren zumindest etwas gesteigert werden konnte (siehe Abbildung 5).

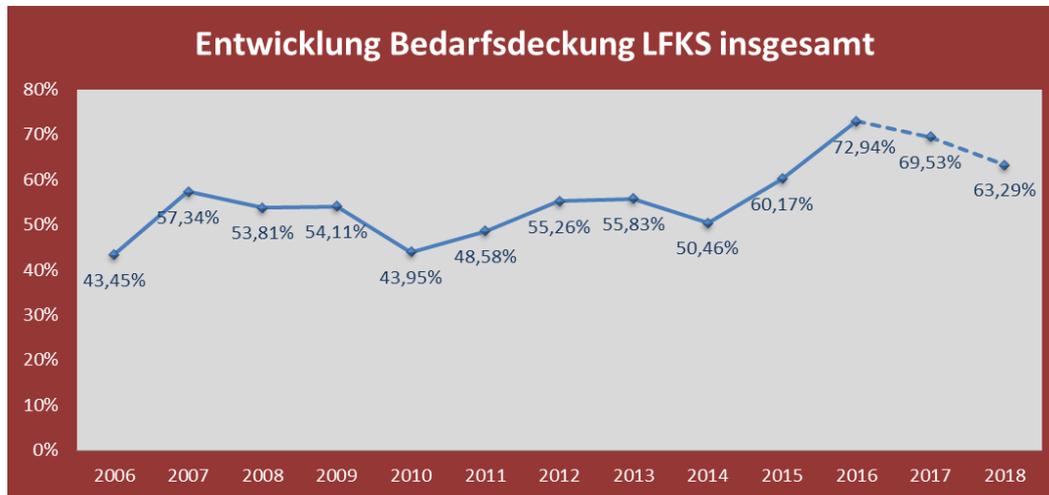


Abbildung 5: Entwicklung Bedarfsdeckung LFKS insgesamt. Quelle: Datenlieferung LFKS vom Januar 2018

Diese Steigerung kann angesichts des in Zukunft zu erwartenden Anstiegs des hauptamtlichen Ausbildungsbedarfes (u.a. durch geburtenstarke Jahrgänge, Stellenmehrung etc.) allerdings nur durch Kapazitätserhöhungen aufrechterhalten werden. Da die LFKS gesetzlich zur Deckung der hauptamtlichen Ausbildung verpflichtet ist, sollten die Lehrgangsangebote bzw. -plätze für hauptamtliche als auch ehrenamtliche Feuerwehrangehörige auf lange Sicht erweitert werden (erwartete Entwicklung siehe Abbildung 6). Die Schaffung neuer Stellen würde dabei zu einer effektiveren und effizienteren Deckung des Ausbildungsbedarfes führen. Die Lehrkräfte einzelner Fachrichtungen (z.B. Atemschutz und Brandbekämpfung, Führungsausbildung Feuerwehr etc.) könnten sich noch gezielter auf ihren Ausbildungsbereich konzentrieren. Außerdem wären gegenseitige Vertretungen, bspw. im Urlaubs- oder Krankheitsfall, leichter zu organisieren.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Allerdings wird die Rekrutierung von geeigneten Lehrkräften durch die vermehrte Beschäftigung hauptamtlichen Feuerwehrpersonals durch Kommunen oder Unternehmen zunehmend erschwert. So können beispielsweise auch die Berufsfeuerwehren ihren Bedarf aufgrund der Marktsituation für feuerwehrtechnische Bedienstete aktuell nicht vollständig decken. Eine Aufstockung des bisherigen Personalbestandes setzt dementsprechend gezielte Maßnahmen des Personalmanagements voraus (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2015b, 27).

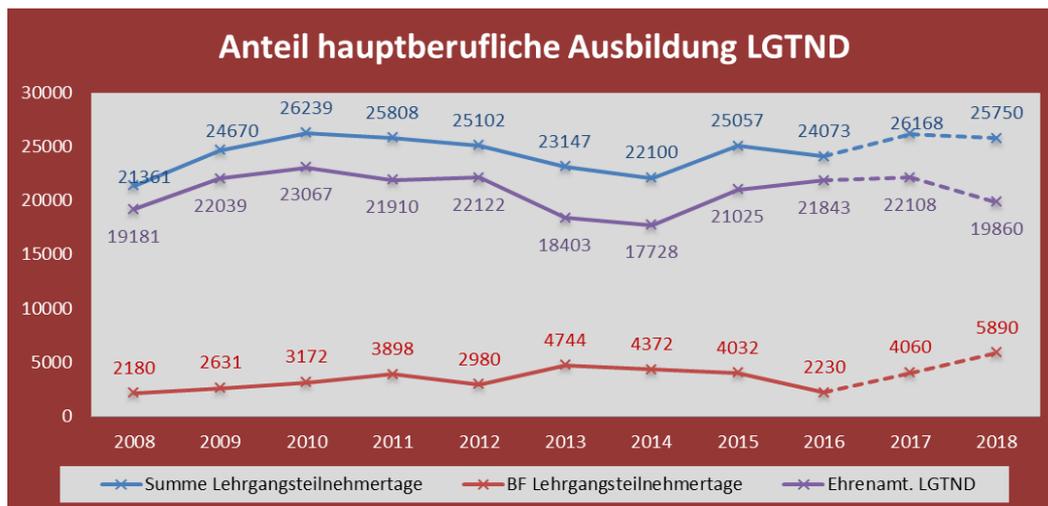


Abbildung 6: Anteil hauptberuflicher Ausbildung LGTND. Quelle: Datenlieferung LFKS vom Januar 2018.

Eine dezentrale Kommunalisierung der Ausbildung auf die Kreisebene ließe in allen Gebietsszenarien (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) Skalenerluste erwarten. Das liegt vor allem am hohen Spezialisierungsgrad der Aufgabe, deren effiziente Erfüllung eingespielte Routinen und kurze Einarbeitungszeiten voraussetzt. Im Vergleich zur Aufgabenbündelung in der LFKS wären diese Optionen also mit deutlich höheren Kosten verbunden. Die gemeinsame Nutzung von Ausbildern durch mehrere kommunale Aufgabenträger stellt ebenfalls keine effiziente Lösung dar (hohe Fahrtkosten, fehlende Vertretungsregelungen, etc.).

**Verbunderträge** könnten aufgrund der inhaltlichen Schnittstellen (Beschaffung, Planung von Gefahrenlagen etc.) durch eine Integration der LFKS in die ADD erzielt werden. In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass für das gesamte Aufgabenportfolio beide Organisationen für sich betrachtet aktuell über zu wenig Personal verfügen. Eine Integration könnte bei gleichzeitiger Verlagerung des Referates 22 für Brand- und Katastrophenschutz der ADD nach Trier daher zu Verbesserungen des Status quo führen. Ein Standortwechsel der LFKS ist aus Gutachtersicht hingegen aufgrund der in Koblenz vorhandenen Spezialausrüstung nicht zu empfehlen.

**Transformationskosten** sind bei der Veränderung der Organisationsstruktur durch die Nachrüstung bisher fehlender feuerwehrtechnischer Ausstattung und Ausbildungs- und Übungseinrichtungen zu erwarten. Weiterhin können Kosten für die Fort- und Weiterbildung desjenigen Lehrpersonals anfallen, das erst zur Durchführung der Spezial- und Führungsausbildung qualifiziert werden muss. Bei einer Übertragung der Ausbildung auf die Feuerwehreinheiten der kommunalen Ebene ist vor diesem Hintergrund mit erheblichen finanziellen Mehraufwendungen zu rechnen. Eine Integration der LFKS in die ADD würde ebenfalls Umrüstkosten verursachen, die angesichts der auf lange Sicht zu erwartenden Effizienzvorteile aber zu vernachlässigen sind (siehe Verbunderträge).

Aus Effizienzgesichtspunkten ist abschließend eine Erweiterung der Ausbildungskapazitäten zu empfehlen. Die niedrige Bedarfsdeckung der letzten Jahre ist ein Indiz dafür, dass ein strukturelles Problem hinsichtlich der Bereitstellung ausreichender Lehrgangsplätze besteht. Mögliche Maßnahmen stellen diesbezüglich die Schaffung neuer Stellen sowie länderübergreifende Kooperation mit Landesfeuerwehrschulen anderer Bundesländer dar.

Eine Integration der LFKS könnte bei gleichzeitigem Umzug der Beschäftigten des Brand- und Katastrophenschutzreferates der ADD aufgrund von Verbunderträgen aus finanzieller Sicht Vorteile mit sich bringen. Eine dezentrale Kommunalisierung ließe hingegen erhebliche Transformationskosten und Skalenverluste erwarten.

Aussagen bezüglich einer effizienteren Aufgabenerledigung der feuerwehrtechnischen Beratung bzw. Unterstützung und des technischen Prüfdienstes können an dieser Stelle aufgrund der geringen VZÄ-Anzahl nicht getroffen werden. Vielmehr soll hier auf eine laufende Organisationsuntersuchung (OrgU) verwiesen werden, von der Aussagen zur angemessenen Personalausstattung der Einzelabteilungen der LFKS erwartet werden können.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Hinsichtlich der **politischen Steuerung** birgt eine Übertragung der Aufgabe auf die kommunalen Aufgabenträger das Risiko eines Steuerungsverlustes durch die LFKS. Als obere Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit ist diese für die Organisation und Steuerung des dreistufigen Aus- und Fortbildungssystems zuständig. Für die an der LFKS wahrgenommenen Aufgaben ist die Sicherung der Einheitlichkeit und Qualität dabei von besonderer Bedeutung. Aufgrund ihres erhöhten Anspruchsniveaus (im Vergleich zu den Aufgaben auf der Gemeinde- und Kreisebene) ist die Gewährleistung einer hohen Ausbildungsqualität immanent wichtig. Von einer möglichen Wahrnehmung der Spezial- und Führungskräfteausbildung durch die Landkreise und kreisfreien Städte ist demzufolge abzuraten. Ähnliches trifft auch auf die feuerwehrtechnische Beratung bzw. Unterstützung und den technischen Prüfdienst zu.

Verbesserungen bei der **regionalen Identität** der Führungs- und Spezialkräfteausbildung könnten durch eine dezentrale Kommunalisierung der Aufgabe erreicht werden. Eine örtliche Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte würde zu einer noch engeren Verbindung zwischen den kommunalen Feuerwehrangehörigen und den Kreisausbildern führen. Letztere würden dann regelmäßig stattfindende Grundlehrgänge sowie weiterführende Kurse bestimmter Ausbildungsrichtungen übernehmen und somit feste Ansprechpartner für die Auszubildenden der Feuerwehreinheiten der Landkreise, kreisfreien Städte und Verbandsgemeinden sein. Andererseits kann eine enge persönliche Verbindung zwischen dem Lehrpersonal und den Lehrenden auch zu einer geringeren Qualität der Ausbildung führen.

Zusammenfassend überwiegt hinsichtlich der politischen Steuerung das Argument der Gewährleistung einer einheitlichen und qualitativ hochwertigen Ausbildung der kommunalen Feuerwehrangehörigen. Die Konzentration der Aufgabenwahrnehmung auf Landesebene ist

diesbezüglich als bestmögliche Lösung anzusehen. Eine Kommunalisierung ist daher nicht zu empfehlen, auch wenn dadurch unter Umständen die regionale Identität verbessert werden könnte.

#### 2.2.2.3.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Insgesamt erfüllt die aktuelle Organisationsstruktur die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung in einem hohen Maße. So stellt die Führungs- und Spezialkräfteausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und die feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger durch die LFKS in allen untersuchten Performanzkategorien eine gute Option dar. Zudem entspricht sie der Verwaltungsrealität in den meisten anderen Bundesländern. Die aktuelle Verwaltungsorganisation garantiert durch die Bündelung von Fachwissen und benötigter Spezialausstattung auf der Landesebene eine hohe Effektivität und Effizienz, unter anderem weil dadurch umfassende fachliche und personelle Synergieeffekte generiert werden. Da sich der bislang noch vergleichsweise große Koordinationsaufwand mit den kommunalen Feuerwehreinheiten und anderen Katastrophenschutzorganisationen durch digitale Lösungen in Zukunft reduzieren lässt, ist dieser Aspekt ebenso zu vernachlässigen wie die Länge der Anfahrtswege (Übernachtung der Lehrgangsteilnehmer in der LFKS, geringe Häufigkeit der Lehrgänge). Die Effizienz der Aufgabenerfüllung ließe sich durch eine adäquatere Stellenausstattung und länderübergreifende Kooperationen mit anderen Feuerweherschulen weiter steigern. Eine Verbesserung der politischen Steuerung und der demokratischen Kontrolle der Ausbildung und der feuerwehrtechnischen Beratung wäre bei keiner Reformoption zu erwarten.

Wenn die staatlichen Mittelinstanzen durch die Kommunal- und Verwaltungsreform gestärkt werden sollen, wäre abgesehen von der Beibehaltung des Status quo auch eine Übertragung der Aufgaben auf die ADD denkbar. Mit dieser bestehen in einigen Tätigkeitsfeldern (Beschaffung, Planung und Maßnahmen für Gefahrenlagen) Schnittstellen, die durch eine Integration der LFKS als Referat der ADD reduziert werden könnten. Außerdem ließen sich bei unterstützenden Verwaltungsleistungen wie der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder der Personalverwaltung unter Umständen Synergieeffekte realisieren. Gegen einen Aufgabentransfer auf die ADD spricht vor allem die Verwaltungsrealität in den anderen Bundesländern, die ihre Landesfeuerweherschulen fast ausschließlich als eigenständige Fachbehörden organisiert haben.

Eine Kommunalisierung der Aufgaben der LFKS hätte hingegen überwiegend negative Folgen. So birgt eine dezentrale Kommunalisierung in den Gebietsszenarien (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) nicht nur erhebliche Risiken für die Einheitlichkeit der Qualität, sondern lässt auch Skalenverluste erwarten.

Abschließend sollten unabhängig von einer Organisationsveränderung Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl der Lehrgänge und Seminare ergriffen werden, um den steigenden Ausbildungsbedarf der kommunalen Feuerwehreinheiten decken zu können.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
Kommunalisierung Landkreise (alle Gebietsze- narien)	--	--	-	3
Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (ADD)	+	++	+	1
Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Status quo, LFKS)	++	+	++	1

#### 2.2.2.4 Vermessung und Geoinformation

<b>Prüfbogen 9 - Ministerium des Innern und für Sport</b>		
<b>Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation - Vermessung und Geoinformation</b>		
<b>Vermessung und Geoinformation</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Vermessung und Geoinformation (854,94 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium des Innern und für Sport (Mdl)	8,55 VZÄ	854,94 VZÄ
Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz (LVermGeo)	214,59 VZÄ	
Gutachterausschüsse für Grundstückswerte für die Bereiche Osteifel-Hunsrück, Rheinhessen-Nahe, Rheinpfalz, Westeifel-Mosel, Westpfalz	Jeweils 0,2 VZÄ	
Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich des Landes Rheinland-Pfalz	0,4 VZÄ	
Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd	2,7 VZÄ	
Vermessungs- und Katasteramt Osteifel-Hunsrück	107,82 VZÄ	
Vermessungs- und Katasteramt Rheinhessen-Nahe	99,05 VZÄ	
Vermessungs- und Katasteramt Rheinpfalz	116,2 VZÄ	
Vermessungs- und Katasteramt Westeifel-Mosel	102 VZÄ	
Vermessungs- und Katasteramt Westerwald-Taunus	114,22 VZÄ	
Vermessungs- und Katasteramt Westpfalz	88,41 VZÄ	

##### 2.2.2.4.1 Organisation und Aufgabenbestand

###### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Grundlegende Aufgabe des sich traditionell in der Verantwortlichkeit der Länder befindlichen Amtlichen deutschen Vermessungswesens (AdV) ist die Bereitstellung eigentumsrechtlicher und geotopographischer Basisinformationen (Kummer et al. 2006, 235). Hierzu müssen durch die rheinland-pfälzische Vermessungs- und Katasterverwaltung (VermKV) Daten des vermessungstechnischen Raumbezugs, des Liegenschaftskatasters und der geotopografischen Informationen erhoben werden, die in ein Informationssystem eingepflegt und als Geobasisinformationen für öffentliche und private Aufgaben bereitzustellen sind. Weiterhin beinhaltet der Aufgabenbereich das Bodenmanagement mit den Bausteinen Wertermittlung und Bodenordnung sowie den Aufbau einer Geodateninfrastruktur. Aufgrund der Kleingliedrigkeit der Einzelaufgaben im Bereich Vermessung und Geoinformation bietet es sich für dieses Cluster allerdings an, die Organisationsstruktur in den Vordergrund der Betrachtung zu stellen. Vor diesem Hintergrund erfolgt auch keine Fokussierung auf einzelne Aufgaben. Vielmehr soll die grundlegende Aufbauorganisation der VermKV analysiert werden. Deren Aufgabenwahrnehmung wird durch eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen, u.a. durch das Landesgesetz über das amtliche Vermessungswesen (LGVerm) geregelt.

In Rheinland-Pfalz nimmt das LVerGeo viele Aufgaben der VermKV als obere Vermessungs- und Katasterbehörde mit landesweiter Zuständigkeit und nachgeordnetem Bereich wahr. Dabei erfüllt es zum einen eine Bündelfunktion für die gesamte VermKV, vor allem bei der zentralen Entwicklung von Fachverfahren, der landesweiten Bereitstellung von Geodaten sowie der nationalen und internationalen Zusammenarbeit. Spezifische Aufgaben sind u.a. (vgl. Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz):

- Zentrale Personalverwaltung für die Mitarbeiter der VermKV
- Zentrale Steuerung und Bewirtschaftung sämtlicher Finanzmittel der VermKV
- Zentrale Verfahrensentwicklung für die Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) einschließlich der zentralen Ausrüstung der VermKV mit möglichst einheitlicher Hard- und Software
- Zentrale Widerspruchsbehörde in Personal-, Gebühren-, liegenschaftsrechtlichen und Bodenordnungsangelegenheiten
- Zentrale Ausbildungsbehörde sowie zentrale Steuerung der Fort- und Weiterbildung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der VermKV (z. B. IuK-Schulung)

Zum anderen führt das LVerGeo die Aufsicht über die Vermessungs- und Katasterämter (VermKÄ) sowie über die öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVi). Standort des Landesamtes ist Koblenz, eine Außenstelle existiert außerdem in Bad Kreuznach. Zur Aufgabenwahrnehmung werden hoch spezialisierte Mitarbeiter benötigt, die unter anderem über Fachkenntnisse in den Bereichen Geoinformation, Geodäsie, Vermessung und Informatik verfügen. Weiterhin sind sehr hohe Anforderungen an die IT-Architektur und die IT-Systeme (einschließlich Webtechnologien) sowie die sonstige technische Ausstattung (spezielle geodätische hochpräzise Empfangsgeräte und Antennen, Vermessungsgeräte etc.) zu verzeichnen.

Die sechs VermKÄ Osteifel-Hunsrück, Rheinhessen-Nahe, Rheinpfalz, Westeifel-Mosel, Westerwald-Taunus und Westpfalz sind als untere Landesbehörden insbesondere für Liegenschaftsvermessungen (z.B. Führung Erhebung und Aktualisierung des Liegenschaftskatasters), das Bodenmanagement (z.B. Umlegung als Bodenordnungsverfahren) und die Geschäftsstellen für die Gutachterausschüsse und die Umlegungsausschüsse der Gemeinden zuständig. Sie stellen als Dienstleistungsbehörden unterschiedliche Produkte für Bürger, Unternehmen und Behörden her. Zu diesen gehören z.B. Liegenschaftskarten, topographische Karten, topographische Freizeitkarten mit Wander- und Radwanderwegen, historische Karten, Verkehrswertgutachten für bebaute und unbebaute Grundstücke sowie für Rechte an Grundstücken Vermessungen und Sonderungen zur Teilung (Zerlegung) von Flurstücken. Viele dieser Angebote sind auch online abrufbar. Die Aufgaben werden von Bediensteten mit der Befähigung für das zweite, dritte und vierte Einstiegsamt der Laufbahn Naturwissenschaft und Technik und Bediensteten mit vergleichbarer Befähigung durchgeführt. Weiterhin ist spezielle Fachsoftware notwendig.

Die *sechs Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (GA)* sind selbständige und unabhängige Sachverständigengremien, die sich aus qualifizierten ehrenamtlichen Gutachtern verschiedener Berufsgruppen (Architektur, Bauingenieurwesen, Betriebswirtschaft, Landwirtschaft und Vermessungswesen) zusammensetzen. Als nebengeordnete Landeseinrichtungen sind sie den sechs VermKÄ zugeordnet, die als Geschäftsstelle fungieren. Der gesetzliche Auftrag der GA ist im Baugesetzbuch (§§ 193-196) festgelegt und umfasst im Wesentlichen folgende Aufgaben: Führung der Kaufpreissammlung, Ermittlung der Bodenrichtwerte, Ableitung der zur Wertermittlung erforderlichen Daten (Grundstücksmarktberichte) und Erstattung von Verkehrswertgutachten.

Die Geschäftsstelle des *Oberen Gutachterausschuss für den Bereich des Landes Rheinland-Pfalz (OGA)* ist direkt beim LVerGeo angesiedelt. Nach Baugesetzbuch (§§ 193-196) ist dieser für die Wahrnehmung folgender Aufgaben zuständig: Erstattung von Obergutachten, Auswertung des Grundstücksmarkts von Rheinland-Pfalz unter Verwendung der Wertermittlungsinformationen der örtlich zuständigen Gutachterausschüsse, Ermittlung überregionaler zur Wertermittlung erforderlicher Daten, Erstellung des Grundstücksmarktberichtes, Erstellung einer landesweiten Übersicht generalisierter Bodenrichtwerte und die Abgabe von Empfehlungen für die Ermittlung von Bodenrichtwerten, für die Auswertung der wesentlichen Daten aus der Kaufpreissammlung und zu besonderen Fragen der Wertermittlung.

In der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd wird die Einzelaufgabe Entschädigung und Enteignung auf Grundlage einer Vielzahl an gesetzlichen Regelungen wahrgenommen (u.a. Landesenteignungsgesetz, Denkmalschutz- und -pflegegesetz, etc.). Adressaten der Aufgabe sind vor allem Behörden, Öffentliche Maßnahmenträger, Unternehmen und Bürger. Die Mitarbeiter benötigen dazu neben einer Befähigung zum Richteramt besonderes Spezialwissen.

## **b. Organisationsmodelle anderer Bundesländer**

Da das AdV in der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer liegt, unterscheiden sich die institutionellen Organisationsformen zwischen diesen teils erheblich. Grundsätzlich lassen sich ein dreistufiger und ein zweistufiger Aufbau der Fachverwaltungen beobachten. Der dreistufige Verwaltungsaufbau ist gekennzeichnet durch folgende Ebenen:

Tabelle 13: Übersicht dreistufiger Verwaltungsaufbau AdV

<b>Ebene</b>	<b>Einrichtung</b>	<b>Träger</b>
Oberste Landesebene	Fachlich zuständiges Ressort (i.d.R. Innenministerium)	Oberste Landesbehörde
Obere Landesebene	Landesamt oder Landesbetrieb	Obere Landesbehörde
Regionale Ebene	Vermessungs- und Katasterämter	Staatliche Sonderbehörde (z.B. HE, RP) oder kommunale Trägerschaft (z.B. BB, MV)

Quelle: Eigene Darstellung nach Kummer et al. 2006, 237.

Der dreistufige Verwaltungsaufbau war bis kurz nach der Jahrtausendwende zumindest aus formalorganisatorischer Sicht das vorherrschende Modell.<sup>33</sup> Allerdings ist seit Jahren ein grundlegender organisatorischer Wandel des ADV zu beobachten, der sich durch eine Integration und Bündelung der Behörden auszeichnet (Kummer et al 2006, 237). Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass längst nicht mehr alle Fachverwaltungen Vermessungs- und Katasterämter auf der regionalen Ebene unterhalten (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14: Übersicht über die Vermessungs- und Katasterverwaltung ausgewählter Bundesländer (Stand: Februar 2018)

Bundesland	Einwohner in Tsd. <sup>34</sup>	Fläche in km <sup>2</sup> <sup>35</sup>	Landesämter <sup>36</sup>	Standorte Landesamt <sup>37</sup>	Regionale Ämter (Außenstellen)	Trägerschaft regionaler Ämter
<b>BB</b>	2.494	29.654	1	3	18	Kommunal
<b>HE</b>	6.213	21.115	1	1	7	Staatlich
<b>MV</b>	1.610	23.294	1	1	7	Kommunal
<b>NI</b>	7.945	47.710	1	9	0	-
<b>RP</b>	<b>4.066</b>	<b>19.858</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>Staatlich</b>
<b>SN</b>	4.081	18.450	1	1	13	Kommunal
<b>ST</b>	2.236	20.452	1	4	0	-
<b>SH</b>	2.881	15.802	1	5	0	-
<b>TH</b>	2.158	16.202	1	8	0	-

Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt, Homepages der einzelnen Landesämter bzw. -betriebe.

Insbesondere in den flächenmäßig vergleichsweise kleinen Bundesländern wie Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt oder Thüringen ist ein Trend weg vom dreistufigen Organisationsmodell hin zur Einrichtung von Regionalstellen der Landesämter bzw. Landesbetriebe zu erkennen.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sich die Aufgabenzuschnitte zwischen den Vermessungsbehörden durchaus unterscheiden konnten bzw. noch immer können.

<sup>34</sup> Stand: 31.12.2016

<sup>35</sup> Stand: 31.12.2016

<sup>36</sup> Auch Landesbetriebe.

<sup>37</sup> Inklusive Außenstellen.

<sup>38</sup> In Sachsen-Anhalt führte eine Verwaltungsreform im Jahr 2004 zu einer Integration von 12 Katasterämtern in das Landesamt für Landesvermessung und Geoinformation (mittlerweile Landesamt für Vermessung und Geoinformation). Die Aufgabenwahrnehmung findet aktuell an vier Standorten (Magdeburg, Halle a.d. Saale, Stendal, Dessau-Roßlau) statt. In Schleswig-Holstein wurde das Landesamt für Vermessung und Geoinformation 2011 aus dem Landesvermessungsamt und den Katasterämtern gegründet. Es verfügt über fünf Standorte, die Zentrale befindet sich in Kiel.

Auch in Rheinland-Pfalz erfolgte im Jahr 2012 mit der Zusammenfassung von vormals 19 auf nur noch 6 VermKÄ ein Schritt in diese Richtung, selbst wenn die regionale Verwaltungsebene nicht vollständig aufgelöst wurde.

#### 2.2.2.4.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Eine **Abschaffung** des amtlichen Vermessungswesens ist aufgrund seiner herausragenden Bedeutung für die Gewährleistung der staatlichen Grundversorgung und das Zusammenwirken unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren nicht möglich.

Insbesondere in der Liegenschafts- und Katastervermessung wird bereits jetzt ein sehr hoher Prozentsatz der Messungen durch den **freien Beruf** - also die **ÖbVis** – durchgeführt. Aus Gutachtersicht ist dieser Weg bei Aufrechterhaltung der gesetzlich geregelten Zugangs- und Wirkungsvoraussetzungen zukünftig weiterzuverfolgen (vgl. § 2 a LGVerm). Dafür sprechen nicht nur die zu erwartenden Effizienzvorteile und die größere Präsenz in der Fläche, sondern auch der Einsatz von **ÖbVis** in einer Vielzahl anderer Bundesländer.

#### 2.2.2.4.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Die funktionalen Ansprüche an die VermKV hängen stark von den jeweiligen Einzelaufgaben ab. Unabhängig davon ist bei allen Aufgaben - wie in anderen stark technisch geprägten Arbeitsbereichen – auf eine hohe Fachqualität zu achten, um beispielsweise Widersprüche und Einwendungen gegen Verwaltungsentscheidungen zu vermeiden. Darüber hinaus sind überflüssige Schnittstellen zwischen den einzelnen Behörden der VermKV abzubauen sowie eine hohe Bürger- und Ortsnähe sicherzustellen.

Die Spezifität der Aufgaben stellt erhebliche Anforderungen an die Gewährleistung einer **hohen Vollzugsqualität**, da Fachwissen zentral vorgehalten werden muss, ohne die Präsenz in der Fläche zu vernachlässigen (siehe Orts- und Bürgernähe). Die aktuelle Organisationsstruktur mit dem L<sub>VermGeo</sub> als Sonderbehörde für technisch und fachlich besonders anspruchsvolle Aufgaben kommt dieser Anforderung nach. Auf diesem Weg werden nicht nur Schnittstellen mit den VermKÄ an einer Stelle gebündelt, sondern es können auch landesweit einheitliche Standards mit vergleichsweise geringem Aufwand umgesetzt werden. Weiterhin ergeben sich umfangreiche Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten (vgl. Bogumil et al. 2018). Ein höherer Dezentralisierungsgrad würde daher hinsichtlich der Fachqualität der Aufgabenerledigung vermutlich zu schlechteren Ergebnissen führen. Dafür sprechen unter anderem die geringere Routine der Beschäftigten mit einzelnen Tätigkeiten aufgrund eines breiteren Aufgabenportfolios und geringerer Fallzahlen sowie erschwerte Vertretungsregelungen und längere Einarbeitungszeiten für neue Mitarbeiter. Für die Aufgaben des L<sub>VermGeo</sub> sind dementsprechend fragmentierende Reformoptionen wie eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) nicht empfehlenswert.

Bei den Aufgaben der sechs VermKÄ ergibt sich hinsichtlich der professionellen Qualität kein ganz so eindeutiges Bild. Zunächst einmal entspricht die in Rheinland-Pfalz 2012 erfolgte Reduzierung der regionalen Ämter von 20 auf sechs dem bundesweit zu beobachtenden Trend der Straffung der VermKV. Bedingt durch die technische Weiterentwicklungen im Bereich des Vermessungs- und Katasterwesens und die fortschreitende Digitalisierung (Online-Bestellungen von Liegenschaftsauszügen etc.) stellt sich allerdings die Frage, ob zukünftig überhaupt noch eigenständige regionale Ämter benötigt werden. Der Zentralisierungsgrad der Aufgabewahrnehmung und die damit verbundenen Vorteile (siehe voriger Abschnitt) könnten durch eine Integration der sechs VermKÄ in das LVerGeo erhöht werden (Vorbild: Schleswig-Holstein, Thüringen), ohne qualitative Defizite befürchten zu müssen. Dafür sprechen zum einen die ähnlichen fachlichen Hintergründe der Beschäftigten. Zum anderen können Bürger in Rheinland-Pfalz nicht nur in den VermKÄ sondern auch bei den ÖbVi und einer Vielzahl von Kommunalverwaltungen Einsicht in das Liegenschaftskataster nehmen und entsprechende Auskünfte beantragen. Aus Sicht der Gutachter sind eigenständige VermKÄ vor diesem Hintergrund nicht zwingend notwendig, wobei die Standorte der VermKÄ mit Ausnahme der Außenstellen durchaus aufrechterhalten werden sollten. Eine Integration der VermKÄ in das LVerGeo ließe nicht nur funktionale, sondern auch finanzielle Vorteile durch zu realisierende Verbunderträge erwarten (siehe Effizienz).

Eine weitere Option stellt die dezentrale Kommunalisierung der VermKÄ wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen dar. Voraussetzung ist auch hier eine Behördengröße, die den Beschäftigten Spezialisierungsmöglichkeiten bietet und deren effiziente Auslastung gewährleistet. Aus diesem Grund ist ein Aufgabentransfer nur im 350.000-EW Kommunalisierungsszenario zu empfehlen. Eine Übertragung auf eine größere Anzahl an Landkreisen und kreisfreien Städte brächte durch den erhöhten Dezentralisierungsgrad Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung der Fach- und Vollzugsqualität mit sich.

Zwischen dem LVerGeo und den VermKÄ bestehen bei einer Vielzahl von Aufgaben Schnittstellen (z.B. bei amtlichen Verwaltungs- und Übersichtskarten, beim geotopographischen Informationsmanagement), die einen verhältnismäßig **hohen vertikalen Koordinationsaufwand** erzeugen. Eine Integration der VermKÄ könnte diesbezüglich zu Verbesserungen führen, weil die Führung und die Aktualisierung des Liegenschaftskatasters leichter umzusetzen bzw. zu steuern wäre.

Eine Verlagerung der Aufgaben der VermKÄ auf die Landkreise und kreisfreien Städte wäre bezüglich des Koordinationsaufwandes hingegen mit einem gewissen Risiko verbunden. Dafür sprechen die in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung mit dem Geltungswillen der Kommunalvertreter gemachten Erfahrungen. Nach diesen bestehen Landräte und Oberbürgermeister in vielen Fällen auf ihre Selbstständigkeit, was den landesweit einheitlichen Aufgabenvollzug erschweren kann (vgl. Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2007, 2, zit. nach Ebinger 2010, 57). Gerade in technisch-naturwissenschaftlichen Bereichen wie dem Vermessungs- und Katasterwesen ist dieser aber von enormer Bedeutung.

Die VermKÄ weisen darüber hinaus inhaltliche Schnittmengen mit den Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs) auf, die für die Bodenordnung nach dem FlurbG verantwortlich sind. Das Organisationsmodell Hessens bietet hier einen Ansatz, der für Rheinland-Pfalz ebenfalls interessant sein könnte. Wie in einigen anderen Bundesländern auch bündeln die hessischen Ämter für Bodenordnung (ÄfB) die Aufgaben der Geoinformation und der Bodenordnung inkl. der Flurbereinigungsverfahren. Durch eine formalorganisatorische Straffung der Tätigkeitsbereiche könnten Koordinationshindernisse abgebaut und die Aufgabenwahrnehmung effektiver und effizienter gestaltet werden. Dafür sprechen auch die projektförmige Arbeitsweise der Flurneuordnung und deren hoher Spezialisierungsgrad (vgl. Bogumil et al. 2018. 46).

Bezüglich der **Orts- und Bürgernähe** ist anzumerken, dass diese insbesondere für die Aufgaben der VermKÄ eine bedeutende Rolle spielt. Allein die große Anzahl an potentiellen Kunden (z.B. EU, Landesbehörden und -betriebe, kommunale Gebietskörperschaften, Kommunale Betriebe, Energieversorger, Planungs- und Vermessungsbüros, Notare, Projektentwickler, Bürger (private Auftraggeber) etc.) verdeutlicht, dass eine gewisse Präsenz in der Fläche einen funktionalen Vorteil darstellt. Die VermKÄ fungieren dabei nicht nur als regionale Anlauf- und Beratungsstellen für Betroffene, sondern ermöglichen auch eine größere Kenntnis der örtlichen Gegebenheit, bspw. durch die vereinfachte Realisierbarkeit von Vor-Ort-Terminen. Letzterer Faktor scheint angesichts der vielen Stellen im Land, an denen Interessierte Auszüge aus dem Liegenschaftskataster erhalten können (ÖbVis, Kommunalverwaltungen), aus Sicht der Gutachter auch der gewichtigere zu sein.<sup>39</sup>

Eine dezentrale Kommunalisierung der VermKÄ in der 350.000-EW Variante könnte hinsichtlich der Orts- und Bürgernähe zu Verbesserungen führen, wenn die damit verbundenen Hoffnungen in der Verwaltungspraxis tatsächlich erfüllt werden.<sup>40</sup> Allerdings sind berechtigte Zweifel hinsichtlich des realisierbaren Verbesserungspotentials angebracht. Bereits jetzt unterhalten die einzelnen VermKÄ bei ausgewählten Kreis-, Stadt- und Verbandsgemeindeverwaltungen Servicestellen, die ein umfangreiches Dienstleistungsangebot für Bürger zu Grundstücken und Vermessung anbieten.

---

<sup>39</sup> In diesem Zusammenhang äußerte sich beispielsweise der Präsident der Ingenieurkammer Rheinland-Pfalz, Dr. Horst Lenz, positiv zu der 2012 erfolgten Reform der VermKV. So sei die Reform ein konsequenter Schritt zum Abbau der vom Land immer schwerer aufzubringenden Personalkosten. Bürgern und Verwaltungen könnten inzwischen Katasterauszüge, Bodenwertkennzahlen und Kartenauszüge auch über das Internet bestellen oder bei jeder Kommune oder jedem öffentlich bestellten Vermessungsingenieur nachfragen. Deshalb sei der erhobene Vorwurf, durch die geplanten Einsparungen entstehe Bürgerferne laut Lenz nicht nachvollziehbar (vgl. Speyer Aktuell 2011).

<sup>40</sup> Befürworter von Kommunalisierungen führen in der Regel deren demokratiethoretische Überlegenheit sowie die Möglichkeit der Bürger an, ihr unmittelbares Lebensumfeld umfänglich beeinflussen zu können. Zur Erreichung einer möglichst hohen Effizienz und Effektivität von Verwaltungshandeln, ist für häufig zu bewältigende Aufgaben, die unmittelbar die kommunale Ebene betreffen, dementsprechend eine örtliche Zuständigkeit zu bevorzugen. So soll durch bessere Kenntnisse örtlicher Bedürfnisse und Eigenheiten beispielsweise eine zielführendere Ressourcenallokation ermöglicht werden (vgl. Ebinger 2010, 55).

Zusammenfassend ist aus funktionaler Sicht die Bündelung von technisch besonders anspruchsvollen Aufgaben im LVerGeo beizubehalten (fachliche Synergieeffekte, hohe Routine bei der Aufgabenwahrnehmung etc.). Bezüglich der Organisation der VermKÄ kommen insbesondere drei Reformoptionen in Betracht. Zum einen ist zu prüfen, ob die sechs bestehenden VermKÄ aufgrund der inhaltlichen Schnittmengen nicht in Außenstellen des LVerGeo umgewandelt werden können. Zum anderen wäre es denkbar, die Bodenordnung nach dem FlurbG von den sechs DLRs auf die VermKÄ zu übertragen. Beide Optionen wären auch parallel möglich. Schließlich wäre auch eine dezentrale Kommunalisierung (350.000 EW) denkbar.

## **b. Effizienz**

Der hohe technische Spezialisierungsgrad der Aufgabenwahrnehmung führt zu der Annahme, dass **positive Skaleneffekte** insbesondere bei zunehmender Größe der Organisationseinheiten realisiert werden können. Dem gegenüber stehen ein massiver Stellenabbau in der VermKV in der Vergangenheit und die Forderung des Landesrechnungshofes, auch in Zukunft auf eine angemessene Personalausstattung zu achten (vgl. Landesrechnungshof 2011; 2012). Vor dem Hintergrund der technischen Weiterentwicklung im Vermessungs- und Katasterwesen ist aus Gutachtersicht zu prüfen, wie ausreichend große Facheinheiten im LVerGeo und den VermKÄ geschaffen werden können. Hauptziele sollten dabei ein hoher Auslastungsgrad und eine große Flexibilität des technisch spezialisierten Personals sein. Eine Möglichkeit zur Realisierung von Skalenerträgen scheint die Aufgabenverlagerung der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz auf die VermKÄ zu sein. Dadurch ließen sich die beschriebenen Vorteile einer Vergrößerung der Organisationseinheiten erzielen und fachliche Synergieeffekte heben. Skalenerträge sind weiterhin durch einen hohen Nutzungsgrad der technischen Ausstattung sowie der IT-Systeme und -anwendungen (wie z.B. ALKIS, ATKIS) zu erzielen. In-sellösungen zwischen den einzelnen Behörden der VermKÄ sind daher zu vermeiden.

**Verbundeffekte** können durch eine klarere Aufgabenverteilung innerhalb der VermKV realisiert werden. So stellte der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2012 beispielsweise fest, dass Bedienstete des LVerGeo für die Übernahme von Daten in das Liegenschaftskataster eingesetzt wurden (Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 53). Diese Beobachtung unterstreicht die bereits festgestellten inhaltlichen Schnittmengen sowie die ähnlichen Fachhintergründe zwischen dem LVerGeo und den VermKÄ. Die Übernahme von Daten in das Liegenschaftskataster gehört zu den Aufgaben der VermKÄ und sollte dementsprechend auch von diesen erledigt werden. Um von vornherein Doppelzuständigkeiten und eine unklare Aufgabenverteilung zu vermeiden, ist aus Sicht der Gutachter - ähnlich wie in Schleswig-Holstein - eine Integration der VermKÄ als Außenstellen des LVerGeo empfehlenswert. Dafür spricht auch, dass wichtige Querschnittsaufgaben, wie die Personalverwaltung für die Mitarbeiter, die Steuerung und Bewirtschaftung sämtlicher Finanzmittel oder die Ausbildungsbehörde sowie Steuerung der Fort- und Weiterbildung (z. B. IuK-Schulung), bereits zentral durch das

LVerGeo für die gesamte VermKV übernommen werden.<sup>41</sup> Insofern stellt sich an dieser Stelle die Frage nach der Notwendigkeit einer aufbauorganisatorischen Trennung zwischen LVerGeo und VermKV. Ein organisatorischer Zusammenschluss ist auch aufgrund des in Zukunft zu erwartenden Stellenabbaus bei den VermKÄ als sinnvoll zu erachten, da dieser weitere Zweifel an der Eigenständigkeit der sechs Ämter und deren Verhältnismäßigkeit aufkommen lassen wird. Zuletzt könnten durch den Wegfall von gut dotierten Leitungspositionen der VermKÄ finanzielle Ressourcen eingespart werden.

Verbunderträge lassen sich weiterhin durch eine Übertragung der Bodenordnung nach dem FlurbG auf die VermKÄ erzielen. So verdeutlicht das Beispiel Hessen, dass die Zusammenführung der Verwaltungen einen flexiblen Personaleinsatz ermöglicht. Je nach Bedarf können durch die fachverwandten Hintergründe Beschäftigte der VermKV an die Flurbereinigungsverwaltung und umgekehrt abgeordnet werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2012, 51). Dabei ist eine Deckungsgleichheit der Tätigkeiten nicht zwingend Voraussetzung, da durch die hinreichende Nähe und die verwandten Ausbildungshintergründe der Mitarbeiter von geringen Einarbeitungs- bzw. Qualifizierungszeiten ausgegangen werden kann.

Die besagte Reformoption ließe sich auch bei einer gleichzeitigen dezentralen Kommunalisierung (350.000 EW) der VermKÄ umsetzen, was dem baden-württembergischen Modell entspräche.

**Ressourceneinsparungen** sind vor allem durch eine angemessene Personalausstattung der VermKV möglich. Gemäß den Forderungen des Landesrechnungshofes regen die Gutachter eine regelmäßige Personalbedarfsanpassung an, um auf endogene und exogene Entwicklungen (Abschluss von Projekten, Implementierung neuer Fachsoftware etc.) zeitnah reagieren zu können.

**Transformationskosten** würden durch Umzugs- und Umrüstungsausgaben insbesondere bei einer organisatorischen Verlagerung der Flurneuordnung auf die VermKÄ anfallen. Durch die gleiche Anzahl an VermKÄ und DLRs und verhältnismäßig ähnliche Amtsbezirke sollten sich diese allerdings in einem überschaubaren Rahmen bewegen. Dafür spricht auch, dass die Anforderungen hinsichtlich der Verlagerung von (im-)mobiler Infrastruktur als eher gering einzuschätzen sind.

Eine formalorganisatorische Integration der VermKÄ in das LVerGeo hätte ebenfalls unwesentliche finanzielle Auswirkungen, da die bisherigen Standorte bestehen bleiben könnten. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwieweit für die weiteren Dienstorte zukünftig noch ein Bedarf besteht.

---

<sup>41</sup> Bereits in seinem Jahresbericht 2012 hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass ein eigener personalintensiver Fachbereich Innere Dienste (Organisation, Personal, Finanzen/Controlling, IuK) in den einzelnen VermKÄ nicht sachgerecht sei (vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 57).

Eine Übertragung der Aufgaben der VermKÄ (und gegebenenfalls der Bodenordnung nach dem FlurbG) auf kommunale Aufgabenträger (350.000 EW) würde hingegen deutlich höhere Umrüstkosten nach sich ziehen. Inwieweit diese auf lange Sicht durch eine effizientere Aufgabenwahrnehmung auf der Kreisebene ausgeglichen werden können, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen.

Insgesamt kann die Effizienz der aktuellen Organisationsstruktur aus Sicht der Gutachter auf zwei Wegen gesteigert werden. Zum einen ist eine Integration der VermKÄ als Außenstellen des LVerGeo denkbar, was der an zentraler Stelle erfolgenden Bearbeitung von Querschnittsaufgaben (Personalverwaltung, LuK etc.) gerecht werden würde. Der Wegfall von Leitungspositionen spricht aus finanzieller Sicht ebenfalls für diese Reformoption. Zum anderen würde die Übertragung der Bodenordnung nach dem FlurbG auf die VermKÄ zu größeren Organisationseinheiten führen. Angesichts des zu erwartenden Stellenabbaus und der fachlichen Spezialisierungserfordernisse ließen sich so auch zukünftig leistungsfähige und flexible Einheiten aufrechterhalten.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Staatliche Behörden bieten im Gegensatz zu kommunalen Aufgabenträgern umfassendere Möglichkeiten der zentralen und landesweiten Einflussnahme. Zudem wird besitzen sie eine größere Unabhängigkeit von lokalen Belangen und Interessenkonflikten, was eine legitimitätsstiftende Wirkung für den Vollzug der jeweiligen Fachaufgabe haben kann (Bogumil/Ebinger 2012, 51). Für eine mögliche dezentrale Kommunalisierung (350.000 EW) der VermKÄ bedeutet dies, dass im Vergleich zum Status quo mit einem gesteigerten Risiko eines uneinheitlichen und durch lokale Interessen beeinflussten Aufgabenvollzugs zu rechnen sein könnte.

Eine gesteigerte **demokratische Qualität** in Form einer stärkeren Bindung der Entscheidungen an den Bürgerwillen spielt für die VermKV eine nachgeordnete Rolle. Durch deren technisch geprägten Charakter ist in erster Linie ein möglichst fachlich-neutraler und unabhängiger Vollzug anzustreben. Auch die **Teilhabe vor Ort** kann dementsprechend bei der Bewertung der Reformoption vernachlässigt werden.

Bezüglich der Realisierbarkeit wären insbesondere bei einer (Teil-)Kommunalisierung der VermKV von Interessengruppen und -verbänden, wie dem Verband Deutscher Vermessungsingenieure e. V. (VDV) und der Ingenieurkammer Rheinland Pfalz, Widerstände zu erwarten. Begründet wird deren ablehnende Haltung unter anderem mit der oft angespannten Haushaltslage der Landkreise und kreisfreien Städte.

Für eine Beibehaltung der aktuellen Organisationsstruktur spricht weiterhin die erst vor sechs Jahren erfolgte Reform der VermKV. Bei zu einem höheren Dezentralisierungsgrad führenden Änderungen ist demzufolge mit *sunk costs* zu rechnen, die in der politischen Öffentlichkeit ebenfalls zu Widerständen führen dürften. Eine Integration der übrig gebliebenen VermKÄ in das LVerGeo erscheint dagegen politisch unproblematisch. Über mögliche Reaktion einer

Verlagerung der Bodenordnung nach dem FlurbG können an dieser Stelle keine Aussagen getroffen werden.

Alles in allem ist aus legitimatorischer Sicht lediglich bei einer dezentralen Kommunalisierung der VermKÄ mit sinkenden Steuerungsmöglichkeiten seitens des Innenministeriums und gesellschaftspolitischen Widerständen zu rechnen. Die anderen diskutierten Reformoptionen sind diesbezüglich mit keinen offensichtlichen Zweifeln behaftet.

#### 2.2.2.4.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend stellt die Bündelung von technisch anspruchsvollsten Aufgaben sowie von Querschnittsaufgaben für die gesamte VermKÄ (Personalverwaltung, luK) im LVerGeo einen Organisationsansatz dar, den es weiter zu verfolgen gilt. Auch die Verwaltungspraxis der meisten anderen Bundesländer ist ein Indiz dafür, dass der Vollzug durch eine staatliche Sonderbehörde dem Charakter der Aufgaben gerecht wird.

Ein differenzierteres Bild zeigt sich bezüglich der Organisation der VermKÄ. Deren Reduzierung von 20 auf sechs im Jahr 2012 folgte dem bundesweit beobachtbaren Trend der Straffung der Vermessungs- und Katasterverwaltung und hatte einen insbesondere technologisch bedingten Abbau von Stellen zur Folge. Allerdings stellt sich aus Gutachtersicht die Frage, ob die formalorganisatorische Trennung zwischen LVerGeo und VermKÄ in Zukunft noch notwendig sein wird. Da Ersteres bereits jetzt Querschnittsaufgaben für die nachgeordneten Einrichtungen übernimmt, ist eine Integration der VermKÄ zu prüfen. So ließen sich durch den Wegfall von Leitungspositionen beispielsweise weitere finanzielle Ressourcen einsparen.

Eine dezentrale Kommunalisierung (350.000 EW) der VermKÄ ist zwar grundsätzlich denkbar, inhaltlich schneidet die Reformoption im Vergleich zu den Alternativen jedoch schlechter ab. Zum einen besitzt der Primärvorteil von Kommunalisierungen, der bürgernähere Verwaltungsvollzug, für das Vermessungs- und Katasterwesen eine eher nachrangige Bedeutung. Zum anderen ist mit niedrigeren Steuerungsmöglichkeiten, kleineren Organisationseinheiten und Widerständen von Interessengemeinschaften zu rechnen. Sollte die Bodenneuordnung nach dem FlurbG auf die VermKÄ übergehen, würde sich aufgrund der größeren fachlichen Konzentration auf der Kreisebene eine etwas bessere Bewertung ergeben.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (150.000 EW)</b>	--	--	0	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (250.000 EW)</b>	--	-	0	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW; VermKÄ)</b>	-	-	0	2

<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit + Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde (Status quo, LVerGeo + sechs VermKÄ)</b>	++	+	+	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Integration der VermKÄ als Außenstellen des LVerGeo)</b>	++	++	+	1

### **Weitere Reformoptionen mit Auswirkungen auf die Gesamtverwaltungsstruktur**

Angesichts der fachverwandten Hintergründe (und der dadurch realisierbaren Synergieeffekte) scheint eine Übertragung der Bodenordnung nach dem FlurbG auf die VermKÄ, wie etwa in Hessen, eine weitere, vielversprechende Option zu sein. Diese wäre aus Gutachtersicht parallel in allen mit 1 oder 2 bewerteten Reformoption denkbar.

## 2.2.3 Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz

### 2.2.3.1 Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige

<b>Prüfbogen 10 - Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz</b>		
<b>Integration und Migration – Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung</b>		
<b>Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung		
<u>Aufgabenfokus:</u> Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige (23,51 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz (MFFJIV)	6,26 VZÄ	32,48 VZÄ
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	26,22 VZÄ	

#### 2.2.3.1.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Cluster „Integration und Migration – Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung“ besteht zum einen aus einer Vielzahl kleinteilig organisierter politischer Steuerungs- sowie Aufsichtsaufgaben. Diese sind ausschließlich im MFFJIV angesiedelt und kommen für eine tiefere Untersuchung nicht in Betracht. So steht die originär ministerielle Zuständigkeit für politische Grundsatzaufgaben (z.B. für Grundsatzfragen der Ausländer-, Asyl- und Zuwanderungspolitik) organisatorischen Veränderungen genauso entgegen wie die durchgehend geringe Personalwirksamkeit. Die größte im MFFJIV wahrgenommene Aufgabe bindet lediglich 1,2 VZÄ, was Reformbestrebungen obsolet erscheinen lässt. Von wesentlich größerem Interesse ist daher der „Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige“ (23,51 VZÄ). Dieser ist in der ADD organisiert und aufgrund der hohen VZÄ-Anzahl und seines Vollzugscharakters für eine Tiefenanalyse geeignet. Weiterhin verdeutlichen die in vielen Bundesländern zu beobachtenden Auseinandersetzungen um den Betrieb von eigenen Abschiebegefängnissen die Aktualität des Themas.

Die weiteren in der ADD organisierten Einzelaufgaben „Vollzug des Staatsangehörigkeitsrechts/Aufenthaltsgesetzes“ (1,34 VZÄ) und „Erstattung nach Landesaufnahmegesetz“ (1,37 VZÄ) werden aufgrund ihrer geringen Personalwirksamkeit nicht diskutiert. Die Zurückweisungs- und Abschiebungshaft wird in Rheinland-Pfalz in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige (GfA) in Ingelheim vollzogen.

Die *Zurückweisungshaft* soll angeordnet werden, wenn die Zurückweisung nicht unmittelbar durchgeführt werden kann (nach §15 Abs.5 Satz 1 AufenthG). Dabei gelten die Regelungen der Sicherungshaft zu Haftbedingungen und maximaler Dauer nach §62, Abs. 4 AufenthG.

Die *Abschiebungshaft* dient der Sicherstellung der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Personen, sofern diese nicht durch alternative Maßnahmen herbeigeführt werden kann (vgl. Hofmann/Hoffmann 2008; Hailbronner 2014, RN 1148, zit. nach Grote 2014, 17). Die rechtliche Grundlage bilden die §§ 62, 62a Aufenthaltsgesetz (AufenthG); §§ 3 bis 108, 173 bis 175 und 179 bis 187 Strafvollzugsgesetz (StVollzG); das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG; alles Bundesgesetze) sowie § 5 Landesaufnahmegesetz (LAufnG; Landesgesetz). In den gesetzlichen Regelungen sind die Umstände und Vollzugsbedingungen der Abschiebungshaft (u.a. Verhältnismäßigkeit, Dauer) sowie die Vollzugszuständigkeiten festgelegt. In § 62a AufenthG heißt es dazu, die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen (siehe auch Organisationsmodelle anderer Bundesländer).

Bei der Durchführung der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft handelt es sich um eine Routineaufgabe mit geringfügig erhöhtem Spezialisierungsgrad. Neben Beamten und Beschäftigten im mittleren Vollzugsdienst (Verwaltungsmitarbeiter, Sozialarbeiter, Hausmeister) werden entsprechend ausgebildete Justizvollzugsbeamte benötigt, um auf sicherheitsrelevante Vorfälle (z.B. Geiselnahmen, Suizide etc.) in angemessener Weise reagieren zu können. Angesichts der jüngsten Vorkommnisse in der GfA Ingelheim scheint die angemessene Qualifizierung der Mitarbeiter von besonderer Wichtigkeit zu sein (siehe auch Abschnitt Effektivität/Funktionalität). Zudem fordert eine effektive Aufgabenerledigung umfangreiche und komplexe Sicherheitsanlagen zum Schutz der Abschiebungshäftlinge und der Bediensteten.

Die GfA wirkt beim Haftvollzug mit unterschiedlichen Institutionen wie dem MFFJIV, den Ausländerbehörden sowie der Bundes- und Landespolizei zusammen. Insgesamt ist allerdings ein vergleichsweise geringer Koordinationsaufwand zu verzeichnen, da die GfA auf Ersuchen der Ausländerbehörden lediglich die von den Amtsgerichten beschlossene Haftanordnung vollzieht.<sup>42</sup> Dieser fällt unter anderem bei der von den zentralen Ausländerbehörden angeordneten Überführung von Abschiebehäftlingen an, an der häufig auch die Landespolizei beteiligt ist.

---

<sup>42</sup> Nach § 71 Abs. 1 Satz 1 AufenthG sind die Ausländerbehörden für ausländerrechtliche Entscheidungen zuständig, zu denen auch die Beantragung und der Vollzug von Abschiebungshaft gehören. Demnach ist die Freiheitsentziehung durch die Ausländerbehörden zu vollziehen, wobei die GfA für diese in Vollzugshilfe tätig wird.

Aus organisatorischer Sicht bildet die GfA zusammen mit der Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber (AfA) in Ingelheim<sup>43</sup> die Landeseinrichtung für Asylbegehrende und Ausreisepflichtige (LefAA). Diese ist Teil des Referates 24 der ADD. Die GfA verfügt seit dem Umbau der Anstalt im Jahr 2014 über insgesamt 40 Haftplätze, davor waren es 152.

Von den 40 Plätzen stehen dem Saarland im Rahmen eines Kooperationsvertrages 10 Plätze für die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in der Zuständigkeit saarländischer Ausländerbehörden zur Verfügung. Die Vereinbarung läuft noch bis zum 31.03.2021. Weiterhin existiert ein Kooperationsvertrag mit Nordrhein-Westfalen, der dem Bundesland die bedarfsbedingte Mitnutzung von fünf Haftplätzen ermöglicht. Dieser Vertrag endet zum 31.07.2021, es besteht allerdings eine Verlängerungsoption. Im Rahmen der Amtshilfe werden unregelmäßig auch Abschiebshäftlinge aus anderen Bundesländern wie Schleswig-Holstein, Hessen oder Berlin aufgenommen.<sup>44</sup>

Die Auslastung der GfA befand sich bis Ende 2015 auf einem relativ stabilen niedrigen Niveau. Ab 2016 konnte – auch bedingt durch die Flüchtlingskrise – ein deutlicher Anstieg der durchschnittlichen Belegungsquote sowie der tageweisen Höchstbelegung festgestellt werden (siehe Tabelle 15). Eine valide verallgemeinernde Prognose über zukünftige Entwicklungen der Anordnungen von Abschiebhaft kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgegeben werden. Allerdings ist aufgrund der Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zumindest mit einem Anstieg der Zahl ausreisepflichtiger Ausländer zu rechnen.

Tabelle 15: Auslastung der GfA Ingelheim in den Jahren 2013-2017.

<b>Jahr</b>	<b>Zugänge (in Personen)</b>	<b>Durchschn. Belegungsquote (in Personen)</b>	<b>Tageweise Höchstbelegung</b>
2013	112	6,0	14-17
2014	164	10,0	16-20
2015	245	8,0	16-19
2016	373	16,0	30-35
2017 (Jan.- Nov.)	555	40,0	50-55

Quelle: Eigene Darstellung nach Datenlieferung der ADD vom Januar 2018.

<sup>43</sup> Die Schließung der AfA Ingelheim ist bereits beschlossen und wird vollzogen, wenn in der AfA Speyer genügend Plätze vorhanden sind (spätestens aber zum 30.6.2019).

<sup>44</sup> Die Nutzung von Haftplätzen in Anstalten anderer Bundesländer wird derzeit vielerorts (z.B. in Hessen oder Schleswig-Holstein) zunehmend in Frage gestellt. Für Rheinland-Pfalz als Bereitsteller von Haftplätzen sind die Debatten insofern von Bedeutung, als dass sie sich unter Umständen auf die die landesinterne Organisation der Aufgabenwahrnehmung auswirken können.

## b. Beispielhafte Organisationsmodelle

Der Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft für Ausreisepflichtige wird in den Bundesländern durch spezielle Abschiebungshafteinrichtungen wahrgenommen, die getrennt vom regulären Strafvollzug betrieben werden (siehe Tabelle 16). Zu diesen gehören neben der GfA Ingelheim die Abschiebungshafteinrichtungen in Büren (Nordrhein-Westfalen), Eisenhüttenstadt<sup>45</sup> (Brandenburg), Eichstätt (Bayern), Langenhagen (Niedersachsen) und Pforzheim (Baden-Württemberg). Die vormalige Unterbringung der Ausreisepflichtigen in getrennten Abschiebungshafteinrichtungen innerhalb des regulären Strafvollzugs der landeseigenen Justizvollzugsanstalten ist seit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 17. Juli 2014 nicht mehr möglich (siehe Europäischer Gerichtshof 2014). Demnach entbindet die föderale Struktur eines Mitgliedstaates diesen nicht von der Verpflichtung, Abschiebungshäftlinge grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen unterzubringen. In entsprechenden Einrichtungen wie der JVA Bützow (Mecklenburg-Vorpommern) oder der JVA Büren (Nordrhein-Westfalen) wird seitdem keine Abschiebungshaft mehr vollzogen.

Tabelle 16: Übersicht Abschiebehaftanstalten in Deutschland.

Abschiebehaftanstalt	Bundesland	Status	Träger der Anstalt	Geschäftsbereich
Abschiebehaftanstalt Pforzheim	BW	Mittelbehörde	Regierungspräsidium Karlsruhe	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration
Abschiebehaftanstalt Eichstätt	BY	Untere Landesbehörde	-	Staatsministerium der Justiz
Abschiebehaftanstalt Eisenhüttenstadt	BRB	Obere Landesbehörde	Zentrale Ausländerbehörde	Ministerium für Inneres und Kommunales
Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige Büren	NRW	Mittelbehörde	Bezirksregierung Detmold	Ministerium für Kinder Familie, Flüchtlinge und Integration
Justizvollzugsanstalt Hannover – Abteilung Langenhagen	NI	Untere Landesbehörde	-	Justizministerium
GfA Ingelheim (Teil der LefAA)	RP	Mittelbehörde	Aufsichts- und Dienstleistungs-direction	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz

Quelle: Eigene Darstellung. (Stand: 15.01.2018).

Einzelne Bundesländer greifen aufgrund fehlender eigener Anstalten per Amtshilfe oder Verwaltungskooperation auf Haftplätze in Abschiebungshafteinrichtungen anderer Landesbehörden zurück. Diese Nutzung kann dabei dauerhaft oder vorübergehend erfolgen. Dauerhafte

<sup>45</sup> Seit dem 24.03.2017 aufgrund von Sicherheitsmängeln vorübergehend geschlossen.

Abschiebungskooperationen bestehen beispielsweise zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland sowie zwischen Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und dem Land Brandenburg zur Nutzung der speziellen Abschiebungshafteinrichtung in Eisenhüttenstadt für weibliche Abschiebungshäftlinge (vgl. Grote 2014, 30).

Die ministeriellen Zuständigkeiten des Abschiebungshaftvollzugs variieren zwischen den Ländern. Während in den meisten Ländern das originär zuständige Innenministerium bzw. die Innensenatsverwaltung für die Aufgabenwahrnehmung verantwortlich ist (z.B. in Berlin, Brandenburg, Hessen), wird anderenorts die Abschiebungshaft im Wege der Amtshilfe durch das Justizministerium vollzogen (z.B. Niedersachsen, Bayern). Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen stellen mit dem Vollzug durch das Integrationsministerium Sonderfälle dar (vgl. ebd.).

#### 2.2.3.1.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Eine Abschaffung der Abschiebungshaft wurde in Rheinland-Pfalz bereits im Jahr 2012 von der rot-grünen Landesregierung angestrebt, aufgrund bundesgesetzlicher Verpflichtungen allerdings nicht vollzogen. Aus Gutachtersicht ist eine Schließung der GfA aufgrund der politischen Situation aktuell auch nicht zu empfehlen. Das Vorhalten eigener Kapazitäten scheint vor allem sinnvoll, um nicht auf die Nutzung von Haftplätzen anderer Bundesländer angewiesen zu sein. Einige Länder wie Berlin, Hessen oder Sachsen eröffnen unter anderem aus diesem Grund in absehbarer Zeit eigene Abschiebehaftanstalten, in Mecklenburg-Vorpommern wird eine Errichtung aktuell diskutiert. Nordrhein-Westfalen hat die Abschiebehaftanstalt in Büren im Mai 2017 auf 140 Plätze mit der Begründung ausgebaut, Abschiebungshaft dürfe in Deutschland nicht wegen Platzmangel scheitern (vgl. Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2017). In weiteren Bundesländern wie Brandenburg oder Bayern gibt es ebenfalls Überlegungen, Abschiebehaftanstalten auszubauen bzw. wiederzueröffnen.

In Rheinland-Pfalz sprach sich Ende 2017 unter anderem die Gewerkschaft der Polizei für den Ausbau der Haftkapazitäten aus, um den Anforderungen der verschärften Gesetzeslage gerecht zu werden (Wormser Zeitung 2017). Ungeachtet dessen sollten freiwillige, finanziell geförderte Rückkehren weiterhin forciert werden. Auch wenn Rheinland-Pfalz im Ländervergleich in dieser Hinsicht bereits einen der vorderen Plätze belegt, ist dieser Weg konsequent weiter zu verfolgen.<sup>46</sup> Die Förderung freiwilliger Rückkehren stellt eine nachhaltigere und kostengünstigere Alternative zu Zwangsabschiebungen (und der damit verbundenen Abschie-

---

<sup>46</sup> Laut einer Pressemitteilung des MFFJIV wurden von Januar bis Ende September 2017 2.795 Menschen aus Rheinland-Pfalz zurückgeführt. Von diesen reisten 1.832 freiwillig aus (1.431 mit finanzieller Förderung), in 963 Fällen wurden abgelehnte Antragssteller abgeschoben. Im Ländervergleich liegt das Land damit bei den geförderten freiwilligen Rückführungen im Verhältnis zur Aufnahmequote auf dem dritten Rang, bei den Abschiebungen belegt es Platz vier. Beim gesamten Rückführungsgeschehen im Verhältnis zur Aufnahmequoteliegt Rheinland-Pfalz auf dem dritten Rang hinter Nordrhein-Westfalen und Berlin (vgl. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz 2017a).

bungshaft) dar, da diese einen geringeren Verwaltungsaufwand verursachen und die Wahrscheinlichkeit einer kurzfristigen Wiedereinreise reduzieren. Außerdem schreibt die EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) den Vorrang von freiwilligen Ausreisen gegenüber zwangsweisen Rückführungen vor.

Da die Anordnung der Abschiebehaft stets letztes Mittel sein darf, sind ferner fortlaufend Alternativen zur Abschiebungshaft zu prüfen. Zu den denkbaren Maßnahmen zählen unter anderem Meldeauflagen, aufenthaltsräumliche Bestimmungen (verschärfte Residenzpflicht) oder verpflichtende Rückkehrberatung (vgl. Grote 2014, 40).

Eine vollständige **Privatisierung** der Aufgabe ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, da der Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebehaft hoheitliche Tätigkeiten beinhaltet.<sup>47</sup> Nicht den hoheitlichen Bereich betreffende Aufgaben werden aktuell bereits von Mitarbeitern des privaten Sicherheitsdienstleisters Unternehmensgruppe Gregor Lehnert übernommen. Zu diesen gehören insbesondere der Telefon- und Pfortendienst, die Kamera-, Besuchs- und Hofgangüberwachung und die Begleitung und Unterstützung des hoheitlich tätigen Personals. Weiterhin bestehen Verträge für die medizinische Versorgung (durch die Firma European Homecare) und die Hausreinigung, die einen an die Durchschnittsbelegung gekoppelten flexiblen Personaleinsatz der privaten Mitarbeiter dieser Bereiche ermöglichen.

Grundsätzlich ist aus Gutachtersicht aus Gründen der finanziellen Planbarkeit und zu realisierender Einsparpotentiale ein angemessener Privatisierungsgrad anzustreben. Voraussetzung hierfür ist eine regelmäßige Überprüfung der Effektivität und Effizienz der erbrachten Dienstleistungen durch die privaten Anbieter. Vor dem Hintergrund der politischen Brisanz ist zu berücksichtigen, dass es bei der Aufgabenwahrnehmung zu Vollzugsproblemen kommen kann, die von hohem medialen Interesse sein können. Insofern sind geeignete Kontrollmechanismen zu implementieren, um der staatlichen Gewährleistungsverantwortung gerecht zu werden.

### 2.2.3.1.3 Prüfung des Optimierungspotentials

#### a. Effektivität/Funktionalität

Die wesentlichen funktionalen Anforderungen an den Vollzug der Abschiebungs- und Zurückweisungshaft die Aufgabenwahrnehmung sind eine hohe Vollzugsqualität und ein möglichst geringer Koordinationsaufwand mit anderen Migrationsbehörden. Eine **hohe Vollzugsqualität** ist dabei als störungsfreier Ablauf der Haft zu definieren. Sicherheitsrelevante Vorfälle mit großer Öffentlichkeitswirksamkeit wie in der jüngeren Vergangenheit sind dementsprechend

---

<sup>47</sup> Art. 33 Abs. 4 GG besagt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

zu vermeiden.<sup>48</sup> Aus qualitativer Sicht erschließt sich die Zweckmäßigkeit der organisatorischen Zuordnung des Haftvollzugs zur ADD unter Rechts- und Fachaufsicht des MFFJIV aus Sicht der Gutachter in dieser Hinsicht nicht. Zum einen zeigt ein Blick auf andere Bundesländer, dass dieser in der Regel in den Verantwortungsbereich der Justizministerien bzw. der Innenministerien fällt. Eine Überführung der Aufgabe in den Geschäftsbereich des JM ließe daher fachliche Synergieeffekte erwarten. Durch dessen Erfahrung mit dem Betrieb von Justizvollzugs- und Jugendarrestanstalten könnte die Fach- und Rechtsaufsicht über die GfA verbessert werden.<sup>49</sup> Auch wenn sich der Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft von dem allgemeinen Strafvollzug hinsichtlich der Restriktionen und Bedingungen unterscheidet, so bestehen zwischen den Aufgaben doch erhebliche Gemeinsamkeiten. Für eine Verlagerung des Vollzugs der Abschiebe- und Zurückweisungshaft spricht in diesem Zusammenhang auch der regelmäßige Rückgriff auf das Spezialwissen des JM, der z.B. im Zuge einer derzeit laufenden Organisationsuntersuchung zu den Strukturen und Prozessen der GfA erfolgt. Weiterhin verdeutlicht der Blick in andere Bundesländer, dass die fachliche Zuständigkeit des Justizministeriums andersorts als sinnvoll erachtet wird. So begründete beispielsweise der Leiter der brandenburgischen Abschiebehaftanstalt Eisenhüttenstadt deren vorübergehende Schließung seit März 2017 mit der fehlenden Expertise des Innenministeriums beim Betrieb von Vollzugsanstalten.<sup>50</sup>

Vor dem Hintergrund der fachlichen Nähe zu den Kernaufgaben des JM sind von einer Übertragung in dessen Geschäftsbereich Effektivitätsvorteile gegenüber der jetzigen Organisationsstruktur zu erwarten. Eine mögliche Option stellt aus Gutachtersicht diesbezüglich der Vollzug der Abschiebungs- und Zurückweisungshaft durch die ADD unter der Rechts- und Fachaufsicht des JM dar. Eine „größere“ Lösung wäre die Integration der GfA in eine bestehende JVA nach dem niedersächsischen Modell. Die Abschiebungshaftanstalt Langenhangen ist als Abteilung der JVA Hannover organisiert, die als untere Landesbehörde der Aufsicht des Niedersächsischen Justizministeriums untersteht.<sup>51</sup> Mögliche Optionen für eine Eingliederung der GfA in eine Justizvollzugsanstalt wären aufgrund ihrer räumlichen Nähe die JVA Rohrbach und

---

<sup>48</sup> Im August 2017 gab das MFFJIV bekannt, dass in der GfA zum zweiten Mal innerhalb weniger Wochen ein Insasse auf das Dach eines Gebäudes geklettert ist. Er verließ dieses mit einem Sprung, bei dem er sich Prellungen und Stauchungen zuzog. Mehrere Medien berichteten von den Vorfällen (vgl. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz 2017b).

<sup>49</sup> Zu den Aufgaben des JM zählen unter anderem die Fachaufsicht über die Justizvollzugseinrichtungen des Landes Rheinland-Pfalz, Angelegenheiten der Vollzugsgestaltung, Behandlung, Sozialarbeit und des Jugendstrafvollzug oder die Sicherheit im Strafvollzug.

<sup>50</sup> Die Einrichtung fiel gleich bei mehreren Sicherheitsüberprüfungen durch. Unter anderem fehlten automatische Brandmelder, Alarm-, Flucht- und Rettungspläne, eine Brandschutzordnung sowie ein Notfallplan. Weiterhin reichte die Sicherheitstechnik nicht aus (vgl. Rundfunk Berlin-Brandenburg 2017)

<sup>51</sup> Um der EU-Rückführungsrichtlinie zu entsprechen, sind die Abschiebungsgefangenen räumlich von anderen Vollzugsformen untergebracht.

die JVA Frankenthal. Voraussetzung für eine Zuständigkeit des JM für den Vollzug der Abschiebe- und Zurückweisungshaft wären allerdings eindeutig festgelegte Verantwortungsbereiche, um einen Wettstreit um Kompetenzen mit anderen Ressorts zu vermeiden. Die Gutachter empfehlen an dieser Stelle die Fokussierung des JM auf den Vollzug der Abschiebehaft, deren Anordnung bei den Ausländerbehörden unter der Fach- und Rechtsaufsicht des MFFJIV zu belassen wäre.

Die grundlegenden exekutiven Strukturen im Bereich des Ausländerrechts wurden von der 2011 gebildeten rot-grünen Landesregierung stark verändert. Als erstes Bundesland überhaupt löste Rheinland-Pfalz die Zuständigkeit für Einbürgerungsverfahren aus dem Innenressort heraus und übertrug diese dem MFFJIV (Weiss 2014, 170). Dieser Paradigmenwechsel durch die institutionelle Bündelung von Integrationsarbeit und Ausländerrecht bietet die Möglichkeit einer zentralen Steuerung migrations- und integrationspolitischer Angelegenheiten. Eine Herauslösung der GfA aus der ADD und dem Geschäftsbereich des MFFJIV würde den **Koordinationsaufwand** bei der Aufgabenwahrnehmung beim Vollzug der Abschiebungs- und Zurückweisungshaft daher aller Voraussicht nach erhöhen. Allerdings ist dieser grundsätzlich als vergleichsweise gering einzustufen. Da sich der Abstimmungsbedarf mit den Ausländerbehörden (§71 Abs.1 AufenthG), der Landespolizei (§71 Abs. 5 AufenthG) sowie der Bundespolizei (§71 Abs. 3 Nummer 1e AufenthG) auf den Transport von Ausreisepflichtigen von und zur GfA beschränkt, würden organisatorische Umstrukturierungen diesbezüglich nur einen geringfügig erhöhten Abstimmungsaufwand mit sich bringen.

Eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) des Vollzugs der Abschiebungs- und Zurückweisungshaft kommt aus qualitativen Gründen nicht in Betracht. Die effektive Aufgabenerfüllung erfordert umfangreiche und komplexe Sicherheitsanlagen, die auf der Kreisebene nicht vorhanden sind. Weiterhin ist zu bezweifeln, ob die Kreise und kreisfreien Städte ausreichend qualifiziertes Personal bereitstellen bzw. zukünftig vorhalten können.

Zusammenfassend sprechen aus funktionaler Sicht einige Argumente für eine Herauslösung des Vollzugs der Abschiebungs- und Zurückweisungshaft aus der ADD bzw. zumindest für einen Wechsel des aufsichtsführenden Ressorts. Insbesondere die Erfahrung des JM mit dem Betrieb von Justizvollzugsanstalten stellt diesbezüglich ein starkes Argument für einen Transfer der GfA in dessen Geschäftsbereich dar. Eine Eingliederung der GfA in eine bestehende JVA (z.B. Rohrbach, Frankenthal) als eigene Abteilung ließe ebenfalls Vorteile bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Realisierung von Synergieeffekten erwarten. Eine etwaig gearbete Kommunalisierung kommt aus Effektivitätssicht aufgrund der landesweiten Zuständigkeit der GfA nicht in Betracht und wird im Folgenden daher auch nicht weiter diskutiert.

## **b. Effizienz**

Die Frage nach der effizienten Aufgabendurchführung und damit nach möglichen **Ressourcensparungen** ist für die Zurückweisungs- und Abschiebungshaft von besonderer Bedeutung.

Angesichts sich stetig verändernder und schwer zu prognostizierender Häftlingszahlen ist die Festlegung der Platzkapazität immanent wichtig, so dass diese fortlaufend dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden sollte. Die im Jahr 2014 aus politischen und finanziellen Gründen erfolgte Reduzierung der Haftplätze von 152 auf 40 Plätze ist wegen der rückläufigen Häftlingszahlen in den Jahren 2012 bis 2015 nachvollziehbar (siehe Abschnitt Organisation und Aufgabenbestand).

Mittlerweile ergibt sich unter Berücksichtigung der Haftnutzung durch andere Bundesländer allerdings ein etwas anderes Bild. Von den 40 vorhandenen sind aktuell 38 Plätze belegt. Obwohl sich lediglich sechs Personen in der Zuständigkeit rheinland-pfälzischer Ausländerbehörden befinden, stellt sich die Frage, ob aus Effizienzgründen nicht weitere Plätze für andere Bundesländer geschaffen werden sollten. Dafür spricht zum einen die Ankündigung des Bundesministeriums des Innern, in Zukunft vermehrt auf die Abschiebehafte setzen zu wollen. Die Erleichterung der Inhaftnahme sogenannter Gefährdeter kann als erster Schritt in diese Richtung gesehen werden (vgl. § 61 Abs.3 AufenthG). Zum anderen lassen die Debatten um die Einrichtung eigener Abschiebehafteanstalten in anderen Bundesländern einen steigenden Bedarf an Haftplätzen vermuten. Der Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. (BdSt) hat diesbezüglich bereits 2014 angemerkt, dass Rheinland-Pfalz über eine für eigene Verhältnisse völlig überdimensionierte Anlage verfüge. Die damalige Reduzierung der Haftplätze wurde dementsprechend scharf kritisiert (vgl. Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. 2014). Die Aufrechterhaltung der Ursprungskapazität hätte laut BdSt zu einer Senkung der Umbaukosten beim Rückbau der GfA<sup>52</sup> sowie zu weiteren Einnahmen durch die Aufnahme von Häftlingen aus anderen Bundesländern geführt. Weiterhin könnten die Partnerländer unter Umständen auf den Neubau spezieller Abschiebegefängnisse verzichten.

Aus Gutachtersicht sollte aus Kostengründen eine möglichst hohe Auslastung der GfA angestrebt werden. Ein Vergleich der Gesamtkosten und Tagessätze pro untergebrachter Person in den Jahren 2012 und 2013 zeigt, welche Wirkung die Auslastung der Anstalt auf die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung haben kann (siehe Tabelle 17). Bei annähernd gleichbleibenden Kosten führte die deutlich geringere Anzahl Personen im Jahr 2013 zu einer Verdreifachung des Tagessatzes für die Unterbringung eines Abschiebungshäftlings.

---

<sup>52</sup> Der Rückbau der GfA kostete laut Angaben des MFFJIV ungefähr vier Millionen Euro (vgl. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz 2013, 8).

Tabelle 17: Kosten der Abschiebungshaft der GfA.

Jahr	Gesamt-Kosten (in Euro)	Personal-Kosten (in Euro)	Sach- und Gebäude-Kosten (in Euro)	Dolmetscher-Kosten (in Euro)	Sonst. Kosten (in Euro)	Tagessatz pro Person (in Euro)	Ø Belegung (Personen)
2012	4.595.357	1.746.923	2.530.462	18.672	299.301	100,08	14,0
2013	4.261.237	1.560.636	2.494.460	9.276	199.896	313,14	6,0

Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Bundestag 2016, Seite 97; Landtag Rheinland-Pfalz 2013. Alle Angaben in Euro .

Eine kontinuierlich hohe Auslastung der GfA ist unter anderem durch Verwaltungsvereinbarungen bzw. -kooperationen mit anderen Bundesländern zu erzielen, wobei die Bedarfe rheinland-pfälzischer Ausländerbehörden prioritär behandelt werden müssen. Sollten die jüngsten Entwicklungen (Verschärfung Aufenthaltsgesetz, bundespolitische Schwerpunktsetzung) tatsächlich zu einer Erhöhung der Anzahl an Abschiebungshäftlingen führen, ist aus finanzieller Sicht weiterhin eine Erhöhung der Haftkapazitäten zu prüfen. Dadurch ließen sich **Skalenerträge** erzielen, da sich ohnehin anfallende Ausgaben wie beispielsweise Sach- und Gebäudekosten auf mehr Häftlinge verteilen würden. Die bereits bestehenden Verwaltungsvereinbarungen sind für Rheinland-Pfalz dabei insofern von Vorteil, als dass auch nicht belegte Haftplätze von den Partnerländern bezahlt werden müssen. Das schafft finanzielle Planungssicherheit, die wegen der angespannten Haushaltslage des Landes zu begrüßen ist. Grundsätzlich sollte der tatsächliche Bedarf an Haftplätzen regelmäßig erhoben und die Kapazitäten dementsprechend angepasst werden, um auf Auslastungsdefizite kurzfristig reagieren zu können. Neben einer alle fünf Jahre stattfindenden Bedarfsanpassung empfehlen die Gutachter hierzu kürzere Laufzeiten der Verwaltungsvereinbarungen mit den Partnerländern.

**Verbunderträge** ließen sich durch eine organisatorische Eingliederung der GfA in eine nahe gelegene Justizvollzugsanstalt bei Beibehaltung des jetzigen Standortes realisieren. Da Abschiebehäftlinge seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes von 2004 in speziellen Haftanstalten untergebracht werden müssen, ist eine vollumfängliche Zusammenlegung aus rechtlicher Sicht nicht möglich. Allerdings könnte beispielsweise das Personal der GfA von der entsprechenden JVA verwaltet und administriert werden. Finanzielle Synergieeffekte wären weiterhin durch die zentrale Wahrnehmung von weiteren Querschnittsaufgaben für die gesamte Einrichtung sowie durch die gemeinsame Nutzung von Fachdiensten zu realisieren. Für eine Integration der GfA in eine bestehende Justizvollzugsanstalt spricht zuletzt die geplante Schließung der AfA Ingelheim, die aktuell gemeinsam mit der GfA die LefAA bildet. Wenn die AfA in absehbarer Zeit geschlossen wird, sind für den Betrieb der LefAA Skalenerluste zu erwarten. So würden beispielsweise Aufgaben der Zentralverwaltung (u.a. Vertragswesen, Personal, Liegenschaften, Überwachung Fremdfirmen etc.) für eine deutlich geringere Anzahl an Landesbediensteten und privaten Beschäftigten anfallen. Diese Folgen könnten durch die besagte Reformoption gemildert werden.

Die JVA Hannover-Langenhagen stellt in dieser Hinsicht ein Beispiel dar, an dem sich die zukünftige Organisationsstruktur der GfA orientieren könnte (siehe Abbildung 7). Die Abschiebegefangenen werden dabei entsprechend der EU-Rückführungsrichtlinie räumlich getrennt von den sonstigen Vollzugsformen untergebracht. Das Organigramm verdeutlicht hierbei, dass die JVA Hannover über unterschiedliche Vollzugsabteilungen verfügt, deren Leiter weitgehende Kompetenzen und eine relativ hohe Autonomie besitzen. Dem Anstaltsleiter sind die Fachbereiche, Finanzen, Produktion und Ausbildung, die Stabsstellen Controlling und Öffentlichkeitsarbeit, die Vollzugsabteilungen in Langenhagen sowie die Untersuchungshaft direkt unterstellt. Bei der Wahrnehmung der übrigen Aufgaben wird er durch die stellvertretenden Anstaltsleiter vertreten. Durch diese Organisationsstruktur soll trotz der Größe der JVA (ca. 600 Haftplätze) eine flache Hierarchie gewährleistet werden.

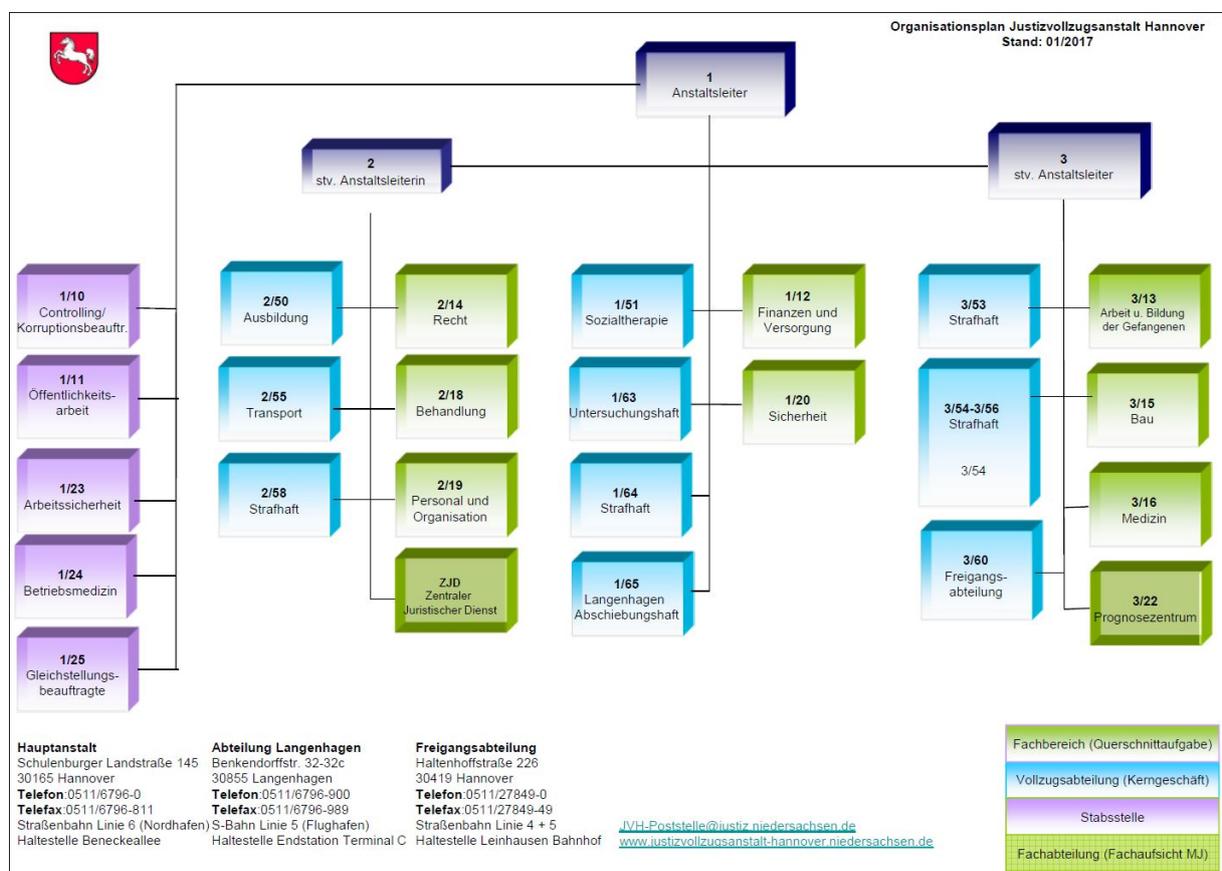


Abbildung 7: Organisationsplan Justizvollzugsanstalt Hannover (Stand: Januar 2017). Quelle: Justizvollzugsanstalt Hannover.

**Transformationskosten** sind durch den Umbau der Hafträume und Funktionsräume zu erwarten, wobei diese von geringem Ausmaß sein dürften. Laut BdSt seien bei dem 2014 erfolgten Rückbau 51 Plätze dadurch weggefallen, dass für zwei Personen ausgelegte Räume seitdem nur noch von einer Person genutzt werden (vgl. Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. 2014). Diese Anordnung könnte ohne großen Aufwand wieder rückgängig gemacht werden. Die Umwandlung von Hafträumen zu Funktionsräumen führte zu einer Reduzierung um 47

Haftplätze. An dieser Stelle gilt es zu prüfen, ob alle Funktionsräume tatsächlich benötigt werden. Eine räumliche Umstrukturierung würde in jedem Fall Kosten verursachen.

Zusammenfassend ist aus Effizienzgesichtspunkten eine möglichst hohe Auslastung der GfA anzustreben. Dazu sollte eine fortlaufende Anpassung der Haftkapazitäten erfolgen, die zunächst einmal die Bedarfsdeckung der rheinland-pfälzischen Auslandsbehörden zu gewährleisten hat. Bei tatsächlich steigenden Zahlen von Abschiebungshäftlingen im gesamten Bundesgebiet ist darüber hinaus eine Ausweitung der Haftkapazitäten zu empfehlen. Sollten andere Bundesländer weiteren Bedarf zur Nutzung der GfA anmelden, so sind Verwaltungsvereinbarungen und Amtshilfeersuchen vorbehaltlos zu prüfen. Organisatorische Veränderungen können die Flexibilität der Haftkapazitäten erhöhen und würden daher zu einer Verbesserung des Status quo führen. Eine mögliche Option ist hierbei die organisatorische Eingliederung der GfA in eine bestehende JVA.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Die in den vorigen Abschnitten diskutierten Reformoptionen sind von **hoher politischer Brisanz**. Bereits der Titel des aktuellen GfA-Konzepts „Haft vermeiden – Haft humanitärer gestalten“ verdeutlicht, dass die Landesregierung das Mittel Abschiebehaft in der Vergangenheit ablehnte (vgl. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz 2013). Da eine Abschaffung der Abschiebehaft aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben allerdings nicht möglich war, wurde der Versuch unternommen, diese durch organisatorische und praktische Maßnahmen aufzuwerten. Zum einen sollte durch die Zuständigkeit des MFFJIV für die GfA der Eindruck vermieden werden, dass es sich bei Abschiebungshäftlingen um verurteilte Strafgefangene handelt. Zum anderen wurde die Abschiebehaft in der GfA neu konzipiert, um diese so human wie möglich zu gestalten. Das auf Grundlage des Expertengremiums „Runder Tisch Ingelheim“ erarbeitete Konzept beinhaltet unter anderem Maßnahmen zur Gewährung einer größeren Bewegungsfreiheit, die Einrichtung von Funktionsräumen oder die Implementierung eines Fortbildungskonzepts für an der Aufgabendurchführung beteiligtes Personal.

Eine Übertragung der GfA in den Geschäftsbereich des JM würde vor diesem Hintergrund mit hoher Wahrscheinlichkeit von Teilen der Öffentlichkeit in Frage gestellt bzw. kritisch beurteilt werden. Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen zudem, dass Abschiebehaftanstalten grundsätzlich ein beliebtes Ziel von Demonstrationen und Protestaktionen darstellen. Der kritischen Haltung könnte durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit geschaffene Transparenz entgegengetreten werden.

Insgesamt sind die bisherigen Maßnahmen der Landesregierung zur humanitären Gestaltung der Abschiebehaft zu begrüßen. Das bestehende Spannungsfeld zwischen Funktionalität (Erfahrung des JM mit dem Betrieb von JVA) und Legitimität (Abschiebehaft als integrationsbezogene Aufgabe im Geschäftsbereich des MFFJIV) ist bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

#### 2.2.3.1.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend kommen für den Vollzug der Abschiebungs- und Zurückweisungshaft unterschiedliche Reformoptionen in Betracht. Der hohe Zentralisierungsgrad der aktuellen Vollzugsstruktur rechtfertigt grundsätzlich die Beibehaltung des Status quo, da er eine ausreichende Betreuungsqualität sicherstellt und eindeutige Zuständigkeiten festlegt. Die Rechts- und Fachaufsicht des MFFJIV ist dabei aus legitimatorischer Sicht ebenfalls als Vorteil anzusehen. Da Abschiebehaftanstalten regelmäßig im Fokus politischer Debatten stehen und ein häufiges Ziel von Protestaktionen darstellen, könnte eine Herauslösung aus der Zuständigkeit des MFFJIV weitreichende Kritik von Wohlfahrtsverbänden oder Menschenrechtsorganisationen mit sich bringen.

Aus funktionaler Sicht ist allerdings eher eine Beibehaltung der jetzigen Struktur der GfA bei gleichzeitiger Übertragung der Aufsicht auf das JM zu empfehlen, das umfassende Erfahrung mit dem Betrieb von Vollzugsanstalten besitzt. Diese Option entspräche zudem der Verwaltungsrealität der meisten anderen Bundesländer, in denen entweder die Innen- oder die Justizministerien für die Rechts- und Fachaufsicht zuständig sind. Die besagte Umstrukturierung scheint auch vor dem Hintergrund der jüngsten sicherheitsrelevanten Vorfälle und der steigenden Belegungsquote sinnvoll zu sein, die einen Handlungsdruck hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Sicherheit der Abschiebungshäftlinge und der Bediensteten erzeugt haben.

Eine weitergehende Reformoption stellt die Integration der GfA in eine bestehende Justizvollzugsanstalt (z.B. JVA Rohrbach oder JVA Frankenthal) im Geschäftsbereich des JM nach niedersächsischem Vorbild. Für diesen Schritt sprechen insbesondere die zu erwartenden fachlichen und administrativen Synergieeffekte, bspw. durch die geteilte Nutzung von Fachdiensten. Die Unterbringung würde aufgrund der europarechtlichen Vorgaben weiterhin am bisherigen Standort in Ingelheim erfolgen.

Aus Gründen der Effizienz ist aus Sicht der Gutachter unabhängig von der gewählten Reformoption eine fortlaufende Anpassung der Haftkapazitäten unter Berücksichtigung der Bedarfe anderer Bundesländer vorzunehmen. Die organisatorische Integration der GfA in eine bestehende JVA könnte diesbezüglich zu einer größeren Personal- und Ressourcenflexibilität führen.

Eine Kommunalisierung ist aufgrund der fehlenden personellen, fachlichen und technischen Ressourcen und den damit verbundenen hohen Transformationskosten nicht empfehlenswert.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Gebietsszenarien)</b>	--	--	-	3
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde (Eingliederung der GfA Ingelheim in bestehende Justizvollzugsanstalt, Fach- und Rechtsaufsicht durch JM)</b>	+	++	-	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (Status quo, ADD, Fach- und Rechtsaufsicht durch MFFJIV)</b>	0	0	+	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (ADD, Fach- und Rechtsaufsicht durch JM)</b>	+	0	-	1

### 2.2.3.2 Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen

<b>Prüfbogen 11 - Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz</b>		
<b>Integration und Migration - Integrations- und Flüchtlingspolitik</b>		
<b>Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Integrationspolitik, Integrationsmonitoring, Integrationsstrategie - Sprachförderung für Erwachsene, Projektförderung, Ehrenamt in der Flüchtlingsarbeit - Flüchtlingspolitik und Migrantenaufnahme		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen (120,25 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz (MFFJIV)	2,25 VZÄ	122,5 VZÄ <sup>53</sup>
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	120,25 VZÄ	

#### 2.2.3.2.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Aufgabencluster „Integration und Migration – Integrations- und Flüchtlingspolitik“ beinhaltet zum einen kleinteilig organisierte politische Steuerungs- und Grundsatzaufgaben, die vom MFFJIV wahrgenommen werden. Die stellenwirksamste Aufgabe des Clusters ist mit der „Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen“ (120,25 VZÄ) allerdings in der ADD angesiedelt. Zur Erstaufnahme von Flüchtlingen zählen neben der Unterbringung und Verpflegung auch die Erstverteilung und Erstregistrierung<sup>54</sup> der Asylsuchenden, die Durchführung ärztlicher Untersuchungen und die Vorstellung der Asylsuchenden bei der zuständigen Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (vgl. Bogumil et al. 2016, 128). Die Erstaufnahme wird von den so genannten Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende (AfAs) durchgeführt und steht aufgrund der politischen Bedeutung der jüngsten Flüchtlingskrise und der hohen Stellenwirksamkeit im Fokus dieser Tiefenanalyse. Die mit dem rasanten Anstieg der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 auftretenden Probleme offenbarten eindrucksvoll, dass die Verwaltungsstrukturen der meisten Bundesländer auf eine solche Entwicklung nicht vorbereitet waren und somit zu einer Verschärfung der Krise beitragen. In Zeiten sich normalisierender Bedingungen gilt es daher zu erörtern, wie das gemeinsame Flüchtlingsmanagement von Bund, Ländern und Kommunen effektiver und effizienter

<sup>53</sup> Abweichung von der VZÄ-Anzahl im Anhang (120,49 VZÄ) durch Nachlieferung von Daten durch die ADD.

<sup>54</sup> Die Erstregistrierung der Asylbegehrenden kann auch durch die Grenz- und Polizeibehörden, das BAMF oder die Ausländerbehörden erfolgen.

gestaltet werden kann. Hauptziel möglicher Reformbestrebungen muss in diesem Zusammenhang die Vorbereitung der Behörden auf einen erneuten Anstieg der Anzahl aufzunehmender Menschen sein.

In Rheinland-Pfalz ist das MFFJIV für die Planung und den Aufbau der notwendigen Erstaufnahmekapazitäten zuständig, d.h. es schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die Unterbringung. Dabei wird es auf der operativen Ebene durch die ADD unterstützt, die als Betreiber der AfAs auf Probleme hinweist und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Alle ankommenden Schutzsuchenden werden zunächst in einer der beiden Erstaufnahmeeinrichtungen in Trier (Dasbachstraße) oder Ingelheim aufgenommen<sup>55</sup>, wo die Erstregistrierung (Bild, Fingerabdrücke) die Veranlassung der Untersuchung durch die Gesundheitsämter sowie die Vorstellung beim BAMF erfolgt. Diese Schritte sollen nach Möglichkeit in 10 Werktagen abgeschlossen sein, sodass dann gegebenenfalls eine Verlegung in eine andere Aufnahmeeinrichtung erfolgen kann. In der Unterbringungsphase in den AfAs durchlaufen die Asylbegehrenden in der Regel alle für das Asylverfahren notwendigen Schritte. Rechtliche Grundlage der Aufgabewahrnehmung bildet das Asylgesetz.

Aktuell verfügt Rheinland-Pfalz über fünf große AfAs, die sich in Ingelheim, Trier (Dasbachstraße), Hermeskeil, Kusel und Speyer befinden. Insgesamt können in diesen 3.380 Geflüchtete untergebracht werden, wobei begrenzte Möglichkeiten zur Erweiterung der Plätze bestehen (siehe Tabelle 18). Die AfA Ingelheim wird allerdings aufgrund eines zu hohen Sanierungsbedarfes geschlossen, sobald die Speyerer Aufnahmeeinrichtung ausreichend ausgebaut ist (spätestens jedoch zum 30.06.2019). Die eigentliche Erstaufnahme erfolgt dann in den AfAs Trier (Dasbachstraße) und Speyer. In der Vergangenheit wurden angesichts rückläufiger Flüchtlingszahlen bereits etliche Aufnahmeeinrichtungen (u.a. Bitburg, Diez, Herxheim, Frankfurt/Hahn etc.) geschlossen.

Tabelle 18: Kapazitäten der AfAs in Rheinland-Pfalz (Stand: Januar 2018).

AfA	Kapazität	Status
Trier (Dasbach)	700	
Bitburg (Außenstelle)	200	wird spätestens zum 31.03.2018 geschlossen
Ingelheim	350	wird spätestens zum 30.06.2019 geschlossen
Hermeskeil	900	
Kusel	630	
Speyer	600	
<b>Gesamt</b>	<b>3380</b>	

Quelle: Eigene Darstellung nach Datenlieferung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom Januar 2018.

---

<sup>55</sup> Die AfAs Trier (Dasbachstraße) und Ingelheim sind einem Ankunftscenter bzw. einer Außenstelle des BAMF zugeordnet, in denen das gesamte Asylverfahren nach Möglichkeit innerhalb weniger Tage unter einem Dach stattfindet (ärztliche Untersuchung, Aufnahme der persönlichen Daten und der Identitätsprüfung, Antragstellung und Anhörung, Entscheidung über den Asylantrag).

Alle AfAs verfügen über eine Krankenstation mit medizinischem Fachpersonal und regelmäßigen ärztlichen Sprechstunden. Um die soziale Betreuung der Bewohner kümmern sich ein Sozialdienst sowie freie Träger, die eine unabhängige Sozial- und Verfahrensberatung anbieten. Weiterhin werden an vielen Standorten Sprachkurse für Erwachsene angeboten. Ehrenamtliche Initiativen unterstützen die AfAs bei den Beschäftigungs- und Betreuungsangeboten vor Ort. In allen Einrichtungen gibt es zudem Spielräume für kleinere Kinder und hauptamtliche Lehrkräfte, die für Kinder und Jugendliche regelmäßigen Sprach- und Schulunterricht anbieten. Zur Gewährleistung der Sicherheit der Bewohner werden durchgehend private Sicherheitsdienste eingesetzt (vgl. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz).

Die wesentliche Anforderung bei der Aufgabenwahrnehmung besteht in der Sicherstellung einer landeseinheitlichen Verwaltungspraxis und der humanen und sicheren Behandlung der Flüchtlinge. Dazu müssen die landeseinheitlichen Standards (Schutzkonzepte, Qualitätsstandards) bei der Erstunterbringung und Betreuung fortlaufend fortentwickelt und umgesetzt werden (vgl. ebd.).

Nach der erheblichen Zunahme der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 hat die Zahl der aufzunehmenden Personen im Jahr 2016 wieder deutlich abgenommen (siehe Tabelle 19). Zum jetzigen Zeitpunkt kann allerdings keine valide Prognose über die zukünftige Entwicklung abgegeben werden, auch weil seit 2016 diesbezüglich keine Mitteilung seitens des Bundes mehr erfolgt.

Tabelle 19: Entwicklung der Anzahl der Asylbegehrenden in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2010-2016.

Jahr	Zugänge (laut Königsteiner Schlüssel; Easy RLP)	Tatsächliche Zugänge	Abweichung
2010	3165	3172	+7
2011	2141	2143	+2
2012	3323	3329	+6
2013	5709	5709	0
2014	11476	11446	-30
2015	52820	52846	+26
2016	16092	16094	+2

Quelle: Eigene Darstellung nach Datenlieferung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom Januar 2018.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und Notunterkünfte gibt es in allen Bundesländern. Eine Betrachtung der vier Länder mit der nach dem Königsteiner Schlüssel höchsten Anzahl an aufzunehmenden Asylbegehrenden verdeutlicht bereits die Varianz der Organisationsstrukturen und organisationalen Zuständigkeiten (siehe Tabelle 20). In Bayern und

Baden-Württemberg sind die jeweiligen Bezirksregierungen für die Erstaufnahmeeinrichtungen zuständig, während die Aufgabe in Niedersachsen durch eine eigene Behörde (Landesaufnahmebehörde Niedersachsen) im Geschäftsbereich des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport wahrgenommen wird. Nordrhein-Westfälische Erstaufnahmeeinrichtungen werden hingegen auf Basis öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen mit dem Land in kommunaler Trägerschaft betrieben.

Tabelle 20: Zuständigkeiten bei der (Erst-)Aufnahme von Geflüchteten in ausgewählten Bundesländern.

Bundesland	Erstaufnahme	Zuständigkeit
BW	Landeserstaufnahmeeinrichtungen	Regierungspräsidien
	Bedarfsorientierte Erstaufnahmeeinrichtungen	Regierungspräsidien
BY	Aufnahmeeinrichtungen mit Dependancen	Bezirksregierungen
	Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen	Bezirksregierungen
NI	Erstaufnahmeeinrichtungen	Landesaufnahmebehörde mit mehreren Standorten und Außenstellen
NRW	Landeserstaufnahmeeinrichtungen (LEA)	Bezirksregierung Arnsberg
	Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE)	Kommunen
	Zentrale Unterbringungseinrichtungen (ZUE)	Bezirksregierungen
RP	Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende	ADD

Quelle: Eigene Darstellung nach Bogumil et. al 2016, 133.

Die hohe Varianz von institutionellen Lösungen im Vollzugssystem Asyl führt allerdings nicht automatisch zu einem Wettbewerb um die beste Vollzugslösung. Vielmehr laufen die unterschiedlichen Modelle Gefahr, Insellösungen zu bleiben und keine großflächige Ausbreitung zu erfahren (vgl. Bogumil et. al 2016, 133).

#### 2.2.3.2.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Ein **Wegfall** der Aufgabe kommt aufgrund ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung nicht in Betracht.

Hinsichtlich der **Privatisierung** des Betriebs der Erstaufnahmeeinrichtungen ist zu konstatieren, dass in den AfAs bereits jetzt „klassische“ Service-Leistungen wie Verpflegung, Reinigung und nicht-hoheitliche Sicherheitsaufgaben von privaten Anbietern erbracht werden. Eine Erhöhung der Privatisierungsquote sollte aus Effizienzgründen fortlaufend geprüft werden, ohne aber mögliche Vollzugsprobleme und Transaktionskosten durch Verhandlungen oder Kontrollen der Leistungserbringung zu vernachlässigen.

Eine weitere Möglichkeit der Fremdvergabe stellt die Übernahme von Teilaufgaben wie der Sozialberatung, des Betriebes der Kleiderkammer oder der medizinischen Versorgung der Geflüchteten durch **Träger der freien Wohlfahrtspflege** dar (z.B. Kreisverbände der DRK Rheinland-Pfalz, AWO Rheinland, Caritas Rheinland-Pfalz). Diese Option wurde in der Vergangenheit bereits in einigen AfAs praktiziert, bspw. war der DRK-Kreisverband Vorderpfalz bisher für die medizinische Versorgung und die Sozialbetreuung in der AfA Speyer zuständig.<sup>56</sup> Der Vorteil gegenüber privaten Betreibern liegt in der gesteigerten Legitimität der Beauftragung, da der Vorwurf der Gewinnmaximierung in diesen Fällen aufgrund der Gemeinnützigkeit entkräftet werden könnte. Allerdings wurden in der Vergangenheit nicht nur positive Erfahrungen mit sozialen Trägern gemacht, da deren Mitarbeiter aufgrund der zu beachtenden humanitären Grundsätze häufig eine andere Auffassung von der Aufgabenerledigung besitzen.

Insgesamt ist eine Fremdvergabe von Teilaufgaben aus Gutachtersicht bei regelmäßiger Evaluierung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung - entsprechend der Verwaltungsrealität in den meisten Bundesländern - auch zukünftig zu empfehlen bzw. nicht grundsätzlich abzulehnen. An dieser Stelle soll aber auch auf die Ergebnisse einer derzeit laufenden Organisationsuntersuchung zu allen rheinland-pfälzischen Aufnahmeeinrichtungen verwiesen werden, die voraussichtlich im Herbst 2018 vorliegen werden.

#### 2.2.3.2.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Zu den wesentlichen funktionalen Anforderungen an die Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen zählen die Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards der AfAs, die Begrenzung von Schnittstellen sowie die Bereitstellung ausreichender Platzkapazitäten.

Hinsichtlich der Sicherung der **professionellen Qualität** stellt die organisatorische Bündelung in der ADD aus Gutachtersicht einen angemessenen Ansatz dar. Die humanitäre Behandlung oder die Aufrechterhaltung der Sicherheit der Geflüchteten und Bediensteten kann insbesondere dann gewährleistet werden, wenn Richtlinien wie das vom MFFJIV in Zusammenarbeit mit der ADD entwickelte Gewaltschutzkonzept<sup>57</sup> in den AfAs einheitlich und konsequent umgesetzt und kontrolliert werden. In der jetzigen Organisationsstruktur kann eine hohe Vollzugsqualität am ehesten gesichert werden, auch wenn der Spezialisierungsgrad und damit die

---

<sup>56</sup> Seit dem 1.4.2017 werden die Aufgaben des Kreisverbandes DRK Vorderpfalz von der Firma European Home-care übernommen.

<sup>57</sup> Ziel des Gewaltschutzkonzeptes ist es laut MFFJIV, „möglichst umfassend allen Formen von Gewalt mit Präventionsmaßnahmen entgegenzuwirken bzw. diese mit schneller und direkter Intervention zu unterbinden.“ (Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz 2017,1) Obwohl dabei der Schutz vulnerabler Personengruppen im Vordergrund steht, zielt das Konzept auch auf Schutz aller Bewohnerinnen und Bewohner sowie aller Beschäftigten in allen rheinland-pfälzischen AfAs ab (vgl. ebd.).

Anforderungen an die Aufgabenerledigung nicht als überdurchschnittlich hoch einzuschätzen sind.

Eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) der Aufnahmeeinrichtungen wie in Nordrhein-Westfalen könnte zum einen zu Reibungsverlusten zwischen den beteiligten Akteuren, also der Landesverwaltung und den kommunalen Aufgabenträgern, führen (vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016, 130). Zum anderen wären Beeinträchtigungen der asylrelevanten Verfahrensabläufe zu erwarten. Diese hätten mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf die Vollzugsqualität, deren Aufrechterhaltung im Zuge einer Kommunalisierung ohnehin mit erheblichem Mehraufwand verbunden wäre.

Ob die Einrichtung einer oberen Landesbehörde wie in Niedersachsen zu einer qualitativ hochwertigeren Aufgabenerledigung führen würde, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Allerdings bleibt anzunehmen, dass aufgrund des ähnlichen Zentralisierungsgrades und der stärkeren Fokussierung auf Angelegenheiten des Flüchtlingswesens Verbesserungen möglich wären.

Eine Verringerung des **horizontalen und vertikalen Koordinationsaufwandes** lässt sich im Vergleich zur aktuellen Organisation der Aufnahmeeinrichtungen durch keine Reformoption verwirklichen. Nach §4 AufnG RP ist die ADD nicht nur Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 Abs. 1 und des § 46 Abs. 5 AsylG, sondern als zuständige Behörde unter anderem auch für die Verteilung und die landesinterne Umverteilung der Personen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AufnG RP und die Erstattung von Aufwendungen nach § 3 und Leistungen in besonderen Fällen nach § 3a AufnG RP, zuständig. Auch wenn etliche Schnittstellen, z.B. mit dem MFFJIV, dem BAMF, der Landes- und Bundespolizei, den Kommunen (inkl. Ausländerbehörden, Gesundheitsämter) und Betreuungsverbänden bestehen, bündelt die jetzige Verwaltungsstruktur weite Teile der Planung und des Vollzuges. In Niedersachsen übernimmt die sich in Trägerschaft des Landes befindliche Landesaufnahmebehörde (LAB NI) allerdings sogar noch weitere Aufgaben. So fungiert sie als Ausländerbehörde für die in ihr untergebrachten Ausländer und ist für die Förderung der freiwilligen Rückkehr, die Beratung über Rückkehr- und Weiterwanderungsprogram sowie den Vollzug von Rückführungen zuständig (vgl. Landesaufnahmebehörde Niedersachsen). Die Einrichtung einer oberen Landesbehörde im Geschäftsbereich des MFFJIV könnte zu einer weiteren Aufgabenbündelung der Flüchtlings- und Migrationsverwaltung führen und gleichzeitig Schnittstellen, beispielsweise mit den zentralen Ausländerbehörden, reduzieren. Eine Übertragung von weiteren Aufgaben auf die ADD nach dem Asyl- und dem Aufenthaltsgesetz scheint ebenfalls möglich und sollte dementsprechend geprüft werden. Eine Kommunalisierung der Erstaufnahme ist hingegen aufgrund der Gefahr von Reibungsverlusten und eines erhöhten Koordinationsaufwandes nicht zu empfehlen.

Die **Homogenität der Aufgabenwahrnehmung** spricht für eine Herauslösung der Erstaufnahmeeinrichtungen aus der ADD, da Mittelbehörden klassischerweise insbesondere Bünde-

lungs- und Koordinierungsfunktionen (Entlastung von Ministerien, Hilfe bei politischer Leitung, Koordinierung kommunaler Aufgaben) und Kontrollfunktionen (Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanz) übernehmen (vgl. Bogumil 2007, 5). Da die ADD im Zuge des Betriebes der Erstaufnahmeeinrichtungen weder divergierende Interessen unterschiedlicher Ministerien ausgleicht noch lokale und regionale Akteure aktiviert, passt dieser als reine Vollzugsaufgabe (Ausnahme Mitarbeiter Koordinierung Trier) nicht unbedingt zum Aufgabenportfolio von Mittelbehörden.

Zusammenfassend erfüllt die jetzige Verwaltungsorganisation aus funktionaler Sicht die wesentlichen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung in einem hohen Maße (Sicherstellung einheitlicher Qualitätsstandards, Wahrnehmung von Planungs- und Vollzugsaufgaben). Die Einrichtung einer oberen Landesbehörde nach niedersächsischem Vorbild könnte allerdings durch ein erweitertes Aufgabenfeld und die damit verbundene Reduzierung von Schnittstellen unter bestimmten Bedingungen Vorteile mit sich bringen. Eine dezentrale Kommunalisierung der Aufgabe ist aus Effektivitätsgründen nicht zu empfehlen (drohende Reibungsverluste zwischen Landes- und Kommunalverwaltung, uneinheitlicher Vollzug).

## **b. Effizienz**

**Verbunderträge** sind vor dem Hintergrund des bereits hohen Zentralisierungsgrads aus Sicht der Gutachter nur in geringem Umfang realisierbar. Als einzige Behörde im Geschäftsbereich des Integrationsministeriums neben dem LSJV bündelt die ADD wesentliche Vollzugstätigkeiten der Migrationsverwaltung, so dass auf der Landesebene ein vergleichsweise geringer horizontaler Koordinationsbedarf und wenig Spielraum bezüglich der Erweiterung des Handlungsfeldes bestehen. Eine Effizienzsteigerung durch Fusionen bzw. die Integration von Aufgabenbereichen anderer Landesbehörden mit dem Ziel der Bündelung fachverwandter - im besten Fall interdependenter - (Teil-)aufgaben ist demzufolge kaum realistisch. Eine Übertragung von bisher auf der kommunalen Ebene wahrgenommenen Tätigkeiten wie dem Vollzug von Rückführungen (für in den AfAs befindliche Ausreisepflichtige), der Förderung der freiwilligen Rückkehrer, der Beratung über Rückkehr- und Weiterwanderungsprogramme oder dem Vollzug von Rückführungen sollte hingegen geprüft werden, da sich so Verfahrensschnittstellen abbauen ließen.

**Skalenerträge** können angesichts der stark rückläufigen Zugangszahlen von Geflüchteten aktuell mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erzielt werden. Die Schließung etlicher AfAs seit 2016 zeigt zum einen, dass aus Effizienzgründen bereits auf den gesunkenen Kapazitätsbedarf reagiert wurde. Zum anderen ist zum jetzigen Zeitpunkt keine Prognose hinsichtlich der Entwicklung der Geflüchtetenzahlen möglich. In jedem Fall ist aber der Betrieb von erweiterbaren Einrichtungen zu empfehlen, um auf einen erneuten Anstieg der Zahlen angemessen reagieren zu können. Zu berücksichtigen ist, dass der zur Aufgabenerledigung benötigte Personalbe-

darf derzeit in der bereits erwähnten Organisationsuntersuchung ermittelt wird. Deren Ergebnisse sollten als Richtschnur für die personelle Ausstattung der AfAs sowie der koordinierenden Planungseinheit der ADD gelten.

Die Einrichtung einer eigenständigen oberen Landesbehörde im Geschäftsbereich des MFFJIV wäre vor allem dann zu empfehlen, wenn die OrgU eine signifikante Erhöhung der Stellenanzahl anraten würde. In diesem Fall ließe der gesteigerte Personalbedarf eine Lösung nach dem niedersächsischen Vorbild der Landesaufnahmebehörde aus Effizienzgesichtspunkten sinnvoll erscheinen. Momentan stellt diese Reformoption angesichts der vergleichsweise geringen Stellenanzahl keine Option dar, da die Aufrechterhaltung einer behördeninternen Verwaltung (z. B. Personal, Organisation, Haushalt, Liegenschaften) erst ab einer gewissen Stellenanzahl und signifikanten Fallzahlen sinnvoll ist. Auch wenn eine Festlegung dieser Untergrenzen an dieser Stelle nicht erfolgen kann, lässt der Blick in andere Bundesländer erahnen, dass die benötigten Dimensionen zur effizienten Aufgabenwahrnehmung durch eine eigene Behörde in Rheinland-Pfalz aktuell nicht erreicht werden. Bedingt durch die größere Anzahl von aufzunehmenden Asylbegehrenden nach dem Königsteiner Schlüssel ist beispielsweise in Niedersachsen mit einem deutlich höheren Arbeitsaufkommen zu rechnen als in Rheinland-Pfalz.

Eine dezentrale Kommunalisierung der AfAs würde in allen Gebietsszenarien (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) zu Effizienzverlusten führen, wobei diese in der 350.000 EW-Variante am geringsten wären. Die Einrichtungen zur Aufnahme von Flüchtlingen sollten aus finanziellen Gründen eine gewisse Größe besitzen, ohne die humanitären Vorgaben zu vernachlässigen. Ein Aufgabentransfer auf kommunale Träger wie in NRW, bspw. in der 150.000 EW-Option, hätte eine Zersplitterung der AfAs und eine Reduzierung der durchschnittlichen Platzkapazität zur Folge. Weiterhin müssten sich die kommunalen Aufgabenträger dann eigenständig um geeignetes Personal wie Sozialarbeiter oder Pädagogen kümmern, was angesichts der bereits bestehenden Rekrutierungsprobleme im sozialen Bereich mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Wettbewerb zwischen den Kommunen führen würde. Die gute Bezahlung der kirchlichen Träger verschärft die Lage zusätzlich. Denn auch wenn die Kommunen ihren Beschäftigten ein verhältnismäßig hohes Gehalt bieten, bleibt die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt hoch und die Bewerbersuche schwierig (vgl. Interviews).

Ein Betrieb der jetzigen AfAs durch einzelne Landkreise als regionalisierte Zuständigkeit (Aufgabenübernahme für andere Kreisverwaltungen) scheint hingegen grundsätzlich möglich. Allerdings bleibt offen, ob durch diesen Schritt außer der Reduzierung von Schnittstellen mit den örtlichen Ausländerbehörden Vorteile realisiert werden könnten.

**Transformationskosten** würden insbesondere bei einer Kommunalisierung der Aufnahmeeinrichtungen durch anfallende Umbau- bzw. Nachrüstungskosten entstehen. Die Einrichtung einer Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des MFFJIV hätte durch die Suche und den Aufbau einer geeigneten Liegenschaft ebenfalls finanzielle Auswirkungen, die im Vergleich zur

erstgenannten Option aber ein geringes Ausmaß haben dürften. Dafür spricht, dass die jetzigen Standorte erhalten bleiben und dementsprechend weitergenutzt werden könnten.

Im Ergebnis bringt die aktuelle Organisationsstruktur aus Effizienz­sicht im Vergleich zu möglichen Reformoptionen Vorteile mit sich. So führt die Bündelung der Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen in der ADD zu Synergieeffekten, da personelle und finanzielle Ressourcen in vergleichsweise großen Einrichtungen eingesetzt werden.<sup>58</sup> Eine Kommunalisierung hätte in allen diskutierten Gebietsszenarien (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) Nachteile, da sowohl neue Einrichtungen aufgebaut als auch Abstriche bei deren Durchschnittskapazität gemacht werden müssten.

Die Einrichtung einer eigenen Behörde nach dem Vorbild Niedersachsens würde die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung aktuell aufgrund der rückläufigen Geflüchtetenzahlen und der vergleichsweise geringen Stellenanzahl ebenfalls nicht positiv beeinflussen. Diese Reformoption sollte nach Bekanntgabe der Ergebnisse der laufenden OrgU allerdings noch einmal geprüft werden. Im Falle einer erhöhten Stellenwirksamkeit und der Übernahme weiterer Aufgaben wie dem Vollzug von Rückführungen könnte eine „große“ Lösung auf lange Sicht durchaus zu Effizienzgewinnen führen.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Die rheinland-pfälzischen AfAs unterliegen als Organisationseinheiten der ADD der Rechts- und Fachaufsicht des MFFJIV, sodass umfassende **politische Steuerungsmöglichkeiten** gegeben sind (z.B. die Implementierung von Betriebs- bzw. Schutzkonzepten). Die Mitarbeiter der Fachabteilungen des Integrationsressorts stehen dementsprechend im engen Kontakt mit den Beschäftigten der ADD, die die operative Durchführung der Aufgabe verantworten. Das gemeinsam erarbeitete Gewaltschutzkonzept kann als Ausdruck der fachlichen Zusammenarbeit zwischen MFFJIV und ADD bei der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten verstanden werden (vgl. Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz 2017). Die Einrichtung einer Landesoberbehörde mit dem Arbeitsschwerpunkt Migration und Integration ließe bezüglich der politischen Steuerung bzw. Schwerpunktsetzung keine Verschlechterungen erwarten.

Im Falle einer dezentralen Kommunalisierung birgt eine Änderung der formalen Organisationsstruktur ein Risiko des Steuerungsverlustes der AfAs (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW). So zeigen Beispiele aus anderen Verwaltungsbereichen, dass Vertreter der kreisfreien Städte und Landkreise häufig auf ihre Eigenständigkeit bestehen und verbindliche landesweite

---

<sup>58</sup> Durch die geplanten Schließungen der Außenstelle Bitburg sowie der AfA Ingelheim erhöht sich die durchschnittliche Unterbringungs­kapazität in absehbarer Zeit auf ca. 700 Plätze/Aufnahmeeinrichtung.

Vereinbarungen für verzichtbar halten (vgl. Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2007, 2, zit. nach Ebinger 2010, 57).<sup>59</sup>

Nicht erst seit der Flüchtlingskrise ist bekannt, dass Erstaufnahmeeinrichtungen hochgradig auf **ehrenamtliches Engagement** in Aufgabenbereichen wie der Essensausgabe, der Kleiderkammer, der Sprachförderung oder der Kinder- und Jugendbetreuung angewiesen sind. Aus Sicht der Gutachter hätten die diskutierten Reformoptionen allerdings keine nennenswerten Auswirkungen auf die Ehrenamtsförderung. Lediglich im Falle einer dezentralen Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) besteht aufgrund einer eventuell größeren sozialen und emotionalen Verbundenheit der Bürger mit den kommunalen Aufgabenträgern geringes Verbesserungspotential. Weiterhin verantworten die Landkreise mit der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe fachverwandte Aufgaben, an denen ebenfalls Ehrenamtliche über freie Trägerstrukturen mitwirken. Daher lassen sich unter Umständen über diesen Weg weitere Freiwillige mobilisieren.

Die **Realisierbarkeit** der diskutierten Reformoptionen ist aus Sicht der Gutachter als unproblematisch einzuschätzen, da nur mit geringen politischen Widerständen oder gesellschaftlichen Protesten zu rechnen ist. Voraussetzung hierfür ist das glaubhafte Versprechen, die humane Unterbringung von Asylbegehrenden sowie eine verhältnismäßige Verteilung der Geflüchteten unabhängig vom formalen Verwaltungsaufbau zu garantieren.

Insgesamt sprechen legitimatorische und steuerungspolitische Gründe für eine Beibehaltung des Status quo bzw. die Einrichtung einer für Migration und Integration zuständigen Landesoberbehörde. Eine dezentrale Kommunalisierung ist trotz der eventuell effizienteren Förderung des Ehrenamtes aufgrund des erhöhten politischen Steuerungsaufwandes nicht empfehlenswert.

#### 2.2.3.2.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend kann die aktuelle Organisationsstruktur bedenkenlos beibehalten werden. Der Zentralisierungsgrad der Aufgabenwahrnehmung durch die ADD gewährleistet zum einen eine hohe Funktionalität. So versprechen die AfAs als Außenstellen der ADD nicht nur eine große Präsenz in der Fläche, sondern durch die zentrale Koordination durch das Referat 24 in Trier und die Rechts- und Fachaufsicht des MFFJIV auch eine vergleichsweise einheitliche Betreuungsqualität. Zudem bündelt die Verwaltungsstruktur grundsätzlich bereits weite Teile der Planung und des Vollzuges in diesem Bereich. Weitere Bündelungseffekte ließen sich erzielen, wenn zusätzliche Aufgaben nach dem Asyl- und dem Aufenthaltsgesetz auf die ADD

---

<sup>59</sup> Ein Beispiel für fehlende Mindeststandards bei der Unterbringung von Asylsuchenden liefert Nordrhein-Westfalen. Hier verweist der Flüchtlingsrat auf die Zuständigkeit der Kommunen für die Anschlussunterbringung, die aufgrund fehlender Vorgaben seitens der Landesregierung keinem einheitlichen Modell folgt (vgl. Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen). Auch wenn dies nicht als Beleg für ein geringeres Steuerungspotential gelten kann, so deutet das Beispiel dennoch darauf hin, dass für die Sicherstellung einer einheitlichen Unterbringungspraxis im Falle einer Kommunalisierung erhebliche Anstrengungen der Landesebene notwendig sind.

übertragen werden würden und so ein stärker integrierter Ansatz im Flüchtlingsmanagement erreicht werden könnte (Erstaufnahme, Registrierung, Förderung der freiwilligen Rückkehr, Beratung über Rückkehr- und Weiterwanderungsprogramme, Vollzug von Rückführungen, Zuständigkeiten als Ausländerbehörde für die in den AfAs untergebrachten Ausländer, ggf. geeignete Teilaufgaben des Integrationsmanagements). Ein solches erweitertes Aufgabenportfolio der ADD könnte dazu beitragen, Effizienz- und Effektivitätsgewinne sowie erhebliche Synergieeffekte zwischen verschiedenen Teilaufgaben des Flüchtlingsmanagements zu generieren und auch zur Reduzierung von Schnittstellen, beispielsweise zu den (zentralen) Ausländerbehörden, beitragen.

Sollte in Zukunft ein dauerhafter Anstieg der Geflüchtetenzahlen zu beobachten sein, so wäre auch die Einrichtung einer eigenständigen oberen Landesbehörde im Geschäftsbereich des MFFJIV nach niedersächsischen Vorbild (LAB NI) denkbar. Dieser könnten dann nach eingehender Prüfung weitere Zuständigkeiten in den Bereichen Integration- und Migration übertragen werden, wodurch noch größere Effizienzvorteile möglich wären (u.a. durch Schnittstellenreduzierung mit den Ausländerbehörden). Aktuell ist diese Reformoption aufgrund der geringen Fallzahlen allerdings (noch) keine zu empfehlende Option, zumal dieser sonderbehördliche Ansatz dem in Rheinland-Pfalz verfolgten Reformmodell der verstärkten Bündelung von Landesaufgaben in den Mittelinstanzen und der Integration von Sonderbehörden widerspricht. Von daher sollte diese Option zumindest nicht prioritär verfolgt werden.

Eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) der Erstaufnahme ist aufgrund der Gefahr von Reibungsverlusten, eines erhöhten Koordinationsaufwandes, fehlender/unterschiedlicher lokaler Kapazitäten und Ressourcen, zu hoher Aufwände zur Sicherung der Vollzugsqualität etc., nicht zu empfehlen. Zwar gibt es etwa in NRW eine kommunale Zuständigkeit. Jedoch stützt diese sich von vornherein auf entsprechend großflächige Kommunalstrukturen. Zudem können in diesem Bereich nur Teilaufgaben kommunalisiert werden, so dass erneut Schnittstellen entstünden und Effizienzverluste zu befürchten wären, so dass diese Option nicht empfohlen werden kann.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Gebietsze-narien)</b>	--	--	0	3
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (Status quo, ADD)</b>	+	+	+	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Landesaufnahmebehörde bzw. Landesamt für Flüchtlinge)</b>	+	-	+	2

## 2.2.4 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie

### 2.2.4.1 ESF-Projektförderungen als „zwischen geschaltete Stelle“

<b>Prüfbogen 12 - Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie</b>		
<b>Arbeit - Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration</b>		
<b>ESF-Projektförderungen als „zwischen geschaltete Stelle“</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Arbeitsmarktpolitik einschließlich SGB II, SGB III sowie Konversion und Europäischer Sozialfonds - Beschäftigungspolitik, Zukunft der Arbeit - Diskontinuierliche Arbeit sowie Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit		
<u>Aufgabenfokus:</u> - ESF-Projektförderungen als „zwischen geschaltete Stelle“ nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln (30,57 VZÄ) - ESF-Zuwendungen im Förderansatz „Quali check“ als „zwischen geschaltete Stelle“ nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln (4 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (MSAGD)	17,25 VZÄ	58,65 VZÄ
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz (LSJV)	41,40 VZÄ	

#### 2.2.4.1.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Aufgabencluster „Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration“ besteht zum größten Teil aus der im LSJV angesiedelten Einzelaufgabe „ESF-Projektförderungen als zwischen geschaltete Stelle nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln“ (30,57 VZÄ). Diese soll aufgrund ihrer bedeutenden Anzahl an Vollzeitäquivalenten sowie ihres Vollzugscharakters auch im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung stehen. Daneben wird die ebenfalls vom LSJV durchgeführte Einzelaufgabe „ESF-Zuwendungen im Förderansatz Quali check als zwischen geschaltete Stelle“ (4 VZÄ) wegen ihrer funktionalen Zusammengehörigkeit untersucht.

Das Cluster umfasst weiterhin einige politische Grundsatzaufgaben, die aufgrund der ministerialen Zuständigkeit ausschließlich vom MSGAD wahrgenommen werden können und eher kleinteilig organisiert sind. Diese werden wegen ihres Aufgabencharakters, spezifischer europarechtlicher Regelungen oder der geringen Personalwirksamkeit allerdings nicht weiter betrachtet.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) gilt als das wichtigste arbeitsmarktpolitische Instrument der Europäischen Union zur Förderung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft und einer inklusiven

Gesellschaft. Als einer der fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) finanziert er beispielsweise Maßnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und unterstützt Menschen verschiedener Herkunft und Bildung durch Qualifizierungs- und Mobilitätsprojekte. Auch in Rheinland-Pfalz fördert die Europäische Kommission soziale Projekte aus Mitteln des ESF. So stehen dem Land in der Förderperiode 2014-2020 rund 109 Millionen Euro an Fördermitteln zu.

An der Durchführung und Umsetzung des ESF in Rheinland-Pfalz sind mehrere Stellen beteiligt (siehe Tabelle 21). Die Verwaltungs-, Kontroll- und begleitenden Überwachungs- und Evaluierungsstrukturen sollen dabei die Effizienz, Effektivität und Transparenz der ESF-Umsetzung gewährleisten. Sie sind durch rechtliche Vorgaben der EU bestimmt und werden grundsätzlich in allen Bundesländern nach diesen Regeln verrichtet (vgl. Holzwardt 2003 zitiert nach Bogumil et al. 2018, 34).

Tabelle 21: Organisationsstruktur des ESF in Rheinland-Pfalz (Stand: 28.02.2018).

<b>Verwaltungsbehörde</b>	
Organisation	MSAGD
Aufgaben	Koordination der gesamten Programmumsetzung
	Verantwortung für das Operationelle Programm (OP) (Umsetzung und Verwaltung im Einklang mit den Strukturfondsverordnungen und dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung )
<b>Prüfbehörde</b>	
Organisation	MSAGD
Aufgaben	Prüfungen der effektiven Funktionalität der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für das OP
Sonstige Anforderung	funktionelle Unabhängigkeit von der Verwaltungsbehörde und von der Bescheinigungsbehörde
<b>Bescheinigungsbehörde (für das OP)</b>	
Organisation	LSJV
Aufgaben	alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Bescheinigung von Ausgabenerklärungen und Zahlungsanträgen
<b>Zwischengeschaltete Stelle</b>	
Organisation	LSJV
Aufgaben	Antragsprüfung, Bewilligung, Controlling der Projekte sowie Berichtsprüfung
<b>ESF-Beratungsstelle (extern)</b>	
Organisation	Schneider Organisationsberatung
Aufgaben	Erstberatung der Projektträger (Voraussetzungen und Schwerpunkte der ESF-Förderung; Antragsverfahren)

Quelle: Eigene Darstellung nach Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz.

Während das MSGAD als Verwaltungs- und Prüfbehörde fungiert, ist das LSJV zugleich Bescheinigungsbehörde als auch zwischengeschaltete Stelle (ZGS). Diese ist als Bewilligungsbehörde für die Bewilligung, Auszahlung und Abwicklung der Förderbescheide nach VO (EU)

1303/2013<sup>60</sup> sowie VO (EU) 1304/2013 vor Ort beim Antragssteller zuständig (vgl. Bogumil 2018 et al., 34). Zu den weiteren gesetzlichen Grundlagen gehören die auf Basis der EU-Verordnung erlassenen Durchführungsverordnungen bzw. delegierte Rechtsakte, Dienstanweisungen der ESF-Verwaltungsbehörde und damit verbundene Rechtsvorschriften, das VwVfG, die LHO, das VwGO sowie dazu erlassene VVen und damit verbundene Rechtsvorschriften.

Die Bewilligung der Fördermittel beinhaltet u.a. folgende Einzelaufgaben: Antragsbearbeitung, Prüfung der Verwendungsnachweise, Umsetzung von Verwaltungsverfahren infolge von Feststellungen nachgelagerter Prüfinstitutionen oder die Mitwirkung an Systemprüfungen. Die Aufgaben werden in der Regel von Verwaltungsfachangestellten, Verwaltungsbetriebswirten und Verwaltungsfachangestellten des gehobenen und mittleren Dienstes wahrgenommen, wobei auch Quereinsteiger (z.B. Betriebswirte) beschäftigt sind. Insbesondere die mit der Antragsprüfung und Bewilligung betrauten Mitarbeiter führen dabei regelmäßig Vor-Ort-Prüfungen bei Antragstellern durch. Der Anforderungsgrad an die Aufgabenerledigung ist als gehoben zu charakterisieren, so dass qualifizierte, aber keine hochgradig spezialisierten Mitarbeiter benötigt werden.

Von der ZGS werden pro Jahr ungefähr 220 Förderfälle bearbeitet, wobei eine Steigerung der Fallzahl um ca. 15 Prozent durchaus möglich wäre (vgl. Interviews). Insgesamt wurden bzw. werden durch den ESF in der Förderperiode 2014-2020 Stand September 2017 bereits 639 Vorhaben betreut. Der Gesamtbetrag der förderfähigen Ausgaben der Vorhaben beträgt 84.678.007,36 Euro (vgl. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz.)

Die Bearbeitung von ESF-Zuwendungen im Förderansatz „Qualicheck“ ist mit ähnlichen Tätigkeiten verbunden, verwaltet aber hauptsächlich Individualförderungen beruflicher Weiterbildung. Als Bewilligungsbehörde für die arbeitsmarktpolitischen Landesmittel des MSAGD ist das LSJV auf Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) und weiterer Rechtsvorschriften außerdem für die Antragsbearbeitung, Prüfung der Verwendungsnachweise, Umsetzung von Verwaltungsverfahren infolge von Feststellungen des LRH und ggf. Widerspruchs- und Klageverfahren zuständig. Der Charakter der einzelnen Aufgaben unterscheidet sich nicht wesentlich voneinander.

---

<sup>60</sup> Art.1 der VO (EU) 1303/2013 besagt: Die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates gibt den Handlungsrahmen für den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds vor; insbesondere legt sie die thematischen Ziele, die Grundsätze und die Bestimmungen für die Programmplanung, die Begleitung und die Bewertung sowie die Verwaltung und die Kontrolle fest.[...].

## b. Beispielhafte Organisationsmodelle

Die ZGS sind in den einzelnen Bundesländern als Bewilligungsbehörden vergleichsweise unterschiedlich institutionalisiert (siehe Tabelle 22). Je nach länderspezifischen Vorgaben der OPs können neben obersten Landesbehörden als Teil der Ministerialbürokratie auch Bezirksregierungen (wie in NRW) bzw. Regierungspräsidien (wie in BW und Hessen), weitere Landesbehörden, Behörden der Landkreise, Landratsämter und landeseigene Förderbanken (wie z. B. die NBank in Niedersachsen) als ZGS fungieren. Die Zahl der jeweiligen Bewilligungsstellen variiert durch die unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung zwischen Land und Fonds zum Teil erheblich (vgl. Bogumil et.al 2018, 34).

Tabelle 22: Übersicht über die Zwischengeschalteten Stellen des ESF-Fonds in Deutschland.

Bundesland	Zwischengeschaltete Stellen
BW	L-Bank- und regionale ESF-Arbeitskreise
BY	Regierungen, Zentrum Bayern Familie Soziales
BB	Investitionsbank des Landes BB
HE	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
MV	Landesamt für Soziales und Gesundheit; Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH
NI	NBank unter Konsultation der Ämter für regionale Entwicklung (ÄrL)
NRW	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales sowie Bezirksregierungen
RP	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung
SL	Ministerium für Finanzen und Europa
SN	Sächsische Aufbaubank
ST	Investitionsbank, Landesverwaltungsamt
SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
TH	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr u.a. Ministerien

Quelle: Eigene Darstellung nach Bogumil et.al 2018, 40.

Die dargestellten Organisationsmodelle ließen sich noch weiter ausdifferenzieren, da die Organisation der ZGS häufig eine Dezentralisierung über Außenstellen (Dekonzentration) oder eine administrative Dezentralisierung (auf die Mittelinstanzen) mit sich bringt (vgl. Bogumil et al. 2018, 41).

### 2.2.4.1.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Ein Aufgabenwegfall kommt aufgrund der Bedeutung des ESF für die rheinland-pfälzische Arbeitsmarktpolitik nicht in Betracht. Zudem ist die Anerkennung der Verwaltungs- und Kontrollstrukturen durch die Europäische Kommission Voraussetzung für den Erhalt von ESF-Fördermitteln.

Eine Übertragung der Aufgaben auf Dritte bzw. eine Privatisierung ist aufgrund eindeutiger europarechtlicher Vorgaben nicht möglich. Diese sehen grundsätzlich eine Umsetzung des ESF durch staatliche Stellen vor. Bezüglich der ZGS heißt es, dass eine oder mehrere von diesen

durch die Mitgliedstaaten benannt werden, die bestimmte Aufgaben der Verwaltungs- oder Bescheinigungsbehörde unter der Verantwortung dieser Behörde ausführen müssen (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, Art, 123, Abs. 6).

#### 2.2.4.1.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Eine effektive Aufgabenwahrnehmung durch die ZGS (inklusive Qualicheck) ist insbesondere bei Erfüllen folgender Voraussetzungen gegeben: hohe Vollzugsqualität, überdurchschnittliche Kundenorientierung und eine große Orts- und Bürgernähe.

Eine **hohe Vollzugsqualität** ist vor allem aufgrund der permanenten Kontrolle durch unterschiedliche Prüfbehörden (ESF-Prüfbehörde, ESF-Bescheinigungsbehörde, Landesrechnungshof etc.) zu gewährleisten. Durch die Einrichtung einer alleinigen ZGS beim LSVJ kann die Einheitlichkeit des Förderverfahrens deutlich einfacher gesichert werden, als es beispielsweise zeitweise in Berlin der Fall war. Dort wurde die Antragsprüfung bzw. -bewilligung und die Verwendungsnachweisprüfung zum Teil von 30 unterschiedlichen ZGS verantwortet, was von der Europäischen Kommission mit Verweis auf andere Bundesländer mit einer ZGS (u.a. Rheinland-Pfalz) ausdrücklich kritisiert wurde.

Bezüglich der organisatorischen Ansiedlung der ZGS beim LSVJ ist zu konstatieren, dass andere Organisationsmodelle im Vergleich Vor- aber auch Nachteile mit sich bringen würden. So könnte ein Aufgabentransfer auf die Investitions- und Strukturbank Reinland-Pfalz (ISB) aufgrund der Ähnlichkeit der Tätigkeiten zu fachlichen Synergieeffekten führen. Als Förderinstitut des Landes mit Sitz in Mainz ist die ISB unter anderem für die Wirtschafts- und Wohnraumförderung und speziell für die Unterstützung von mittelständischen Unternehmen und Existenzgründern zuständig. Aus fachlich-qualitativen Gründen lassen sich daher kaum Argumente gegen eine Verlagerung finden, zumal auch etliche andere Bundesländer, wie Baden-Württemberg, Brandenburg oder Hessen, auf dieses Modell vertrauen.

Qualitative Verschlechterungen wären auch bei einer Wahrnehmung der Aufgaben durch die ADD oder die beiden SGDen nicht zu erwarten. So gehören Bewilligungen und Genehmigungen zu den klassischen Aufgabenbereichen staatlicher Mittelinstanzen, die als Mittler zwischen den obersten Landesbehörden und den Kommunen insbesondere Bündelungs-, Koordinierungs- und Kontrollfunktionen erfüllen (vgl. Bogumil 2007, 4). Die ADD verantwortet bereits etliche Förderbereiche (Agrarförderung, Kulturförderung, Schul- und Ausbildungsförderungen), sodass eine gewisse Erfahrung mit Förderverfahren und den anzuwendenden Verwaltungsvorschriften angenommen werden kann. Zudem fördert die ADD die Entwicklung des ländlichen Raumes durch unterschiedliche Förderinstrumente der EU, der Bund und des Landes sowie die soziale Integration. In diesen Bereichen sind daher inhaltliche Synergiepotentiale mit den Aufgaben des Clusters vorstellbar.

Eine dezentrale Kommunalisierung der Aufgaben (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) ist aufgrund der Vorgaben der Europäischen Kommission bzw. der Zuständigkeit des Landes und der erschwerten Qualitätssicherung nicht zu empfehlen. Ebenso stellt eine konzentrierte Kommunalisierung (kommunaler Zweckverband, höherer Kommunalverband) keine realistische Option dar. Diese Reformoptionen werden daher im Folgenden nicht weiter diskutiert.

Aufgrund der Komplexität des ESF-Förderverfahrens existiert eine Reihe von Schnittstellen, die allerdings aufgrund europarechtlicher Vorgaben nicht aufgelöst werden können. Der bestehende **Koordinationsaufwand** mit weiteren an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Institutionen wie der ESF-Verwaltungsbehörde, der ESF-Beratungsstelle oder dem Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz (ISM) als Monitoring- und Evaluationsinstanz lässt sich daher nicht grundlegend reduzieren.

Allerdings könnte die **Homogenität der ESI-Fonds-Verwaltung** durch eine Übertragung der ZGS auf die ISB gesteigert werden. Wie in Brandenburg, Hessen oder Sachsen wäre dann eine Institution sowohl für das EFRE als auch für das ESF-Programm als ZGS tätig. Ob sich dadurch aber tatsächlich Synergieeffekte realisieren ließen, kann an dieser Stelle aufgrund der häufig getrennt stattfindenden Aufgabenerledigung innerhalb der Organisationen nicht belegt werden.

Generell ist allerdings eine stärkere Einbindung der ESI-Fonds in breitere regionale Entwicklungsstrategien anzustreben (vgl. Bogumil et al. 2018, 44). Diese könnte am ehesten durch eine Übertragung auf die ADD erreicht werden, da diese für die Bewilligung unterschiedlichster Förderprogramme zuständig ist. Durch integrierte Förderstrategien ließen sich auf lange Sicht unter Umständen Verbundeffekte erzielen (ebd.)

Eine große **Bürger- und Ortsnähe** spielt insbesondere für die Verwendungsnachweis-Prüfung eine bedeutende Rolle. Die jetzige Organisationsstruktur mit zwei Dienststellen des LSJV in Mainz und Landau ist hinsichtlich der Präsenz in der Fläche zu überprüfen. Bei einer Änderung des Verwaltungsaufbaus sollte daher über die Einrichtung weiterer Außenstellen nachgedacht werden, um den Servicegedanken stärker in den Vordergrund zu rücken. Auch wenn die Vor-Ort-Prüfungen durch die LSJV-Mitarbeiter aktuell in der Regel höchstens einen Tag in Anspruch nehmen, könnten sowohl Fahrzeiten als auch Reisekosten reduziert werden. Eine Dekonzentration der Aufgabenwahrnehmung wäre aufgrund der unterschiedlichen Dienst- bzw. Regionalstellen der ADD in dieser Reformoption am einfachsten umzusetzen. Eine vergleichsweise unkomplizierte Einrichtung von Außenstellen wäre auch in der aktuellen Organisationsstruktur möglich.

Da die Antragstellung für EU-Fördermittel ein sehr komplexes Verfahren darstellt, ist eine **hohe Kundenorientierung** zu gewährleisten. So erfolgt der Abruf von Finanzmitteln nur bei effektiver und effizienter Unterstützung der Antragsteller durch die ESF-Institutionen. Mit dem EDV-Begleitsystem EurekaRLP wurde ein Anwendungstool entwickelt, das es stetig wei-

terzuentwickeln gilt (z.B. Ermöglichung einer digitalen Signatur). Die bislang diskutierten Reformoptionen hätten aus Gutachtersicht keine Auswirkung auf die Kundenorientierung. Generell ist aufgrund der Spezifität des Förderverfahrens allerdings auf ein ausgewogenes Verhältnis von digitalen und persönlichen Unterstützungsangeboten zu achten.

Zusammenfassend lässt sich aus funktionaler Sicht konstatieren, dass die jetzige Organisationsstruktur den Anforderungen gerecht wird. Allerdings sind je nach politischer Zielsetzung auch andere Reformoptionen wie die Übertragung der ZGS auf die ISB, die ADD oder die SGDen denkbar. Selbst wenn eine Effektivitätssteigerung trotz vorhandener fachlicher Anknüpfungspunkte nicht mit Sicherheit angenommen werden kann, stellen die genannten Optionen realistische Reformmöglichkeiten dar. Eine etwaig geartete Kommunalisierung kommt hingegen aufgrund der europarechtlichen Vorgaben nicht in Betracht.

## **b. Effizienz**

Eine Steigerung der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung ist angesichts der vorhandenen Möglichkeiten zur Bearbeitung weiterer Förderfälle (Kapazitätsreserven von ca. 15% des jetzigen Arbeitsaufkommens) durch die **Realisierung von Skalenerträgen** zu erreichen. Dabei spielt die organisatorische Anordnung aus Sicht der Gutachter keine Rolle, da eine ZGS bei der ISB oder der ADD diese Steigerung der Fallzahlen ebenfalls erreichen könnte. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang vielmehr, dass die Antragsteller weiterhin zum Abruf der zur Verfügung stehenden Fördermittel bewegt werden. Von daher sollte die Antragsstellung fortlaufend auf Verfahrensvereinfachungen und eine erhöhte Kundenorientierung geprüft werden.

**Verbunderträge** ließen sich am ehesten durch die Übertragung der ZGS auf die ADD realisieren, da diese u.a. für die Förderung und Entwicklung im ländlichen Raum und die Förderung der sozialen Integration zuständig ist. Dementsprechend sind nicht nur administrative, sondern auch fachliche Synergieeffekte zu erwarten. In welchem Ausmaß diese tatsächlich zu einer effizienteren Erledigung der Aufgaben führen würde, kann an dieser Stelle allerdings nicht beurteilt werden.

**Transformationskosten** würden bei allen diskutierten Reformoptionen mit Ausnahme des Status quo anfallen. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Anforderungen an die räumliche und technische Ausstattung fallen diese aber eher gering aus, so dass sie bei der Bewertung nicht sonderlich ins Gewicht fallen.

## **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Als nachgeordnete Behörde des MSAGD ermöglicht das LSJV eine **effektive politische Steuerung** mit weitreichenden Durchgriffsrechten. Diese würden allerdings auch bei einem Aufgabentransfer auf die ADD und die beiden SGDen bestehen, da diese als Mittelinstanzen mit Bündelungsfunktion ebenfalls im Geschäftsbereich des MSAGD tätig sind. Die Einrichtung der

ZGS bei der ISB würde hingegen geringere Einflussmöglichkeiten des Ministeriums auf die Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfungen mit sich bringen. Je nach Perspektive kann dieser Effekt positiv oder negativ bewertet werden. Aus Gutachtersicht stellt sich beispielsweise die Frage, ob eine sachgerechte Bewilligung von Fördermitteln nicht durch eine möglichst unabhängige Instanz verantwortet werden sollte. Aus diesem Grund erfolgt an dieser Stelle auch keine Bewertung der Reformoptionen. Zweifelsohne sollte die Aufgabe aber auch in Zukunft von *einer* Institution erledigt werden, um ein Mindestmaß an politischer Steuerung zu garantieren. Eine Dezentralisierung der Aufgabe würde nicht nur zu einer vermeidbaren Verantwortungsdiffusion, sondern auch zu einer höheren Fehleranfälligkeit der Förderverfahren führen.

#### 2.2.4.1.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend sind aus Gutachtersicht - unter Berücksichtigung der Verwaltungsrealität anderer Bundesländer - unterschiedliche Reformoptionen für die organisatorische Ausgestaltung der ZGS und des Qualichecks des ESF denkbar. Auch wenn eine trennscharfe Bewertung der zu erwartenden Effekte nicht vorgenommen werden kann, stellen die Übertragungen der ZGS auf die ADD oder die ISB Optionen dar, die zum einen realistisch erscheinen und zum anderen keine signifikante Verschlechterung des aktuellen Zustandes erwarten lassen. Von daher wird an dieser Stelle auf die politische Schwerpunktsetzung verwiesen, die hinsichtlich der Auswahl eines geeigneten Reformmodells eine bedeutende Rolle spielt.

Bei Beibehaltung des Status quo könnte eine zufriedenstellende funktionale und vergleichsweise effiziente Aufgabenerledigung garantiert werden. Außerdem würden keine Transformationskosten durch notwendige Umrüstungen anfallen. Das LSJV als Behörde mit landesweiter Zuständigkeit erfüllt die wesentlichen Anforderungen an die Aufgabenerledigung somit in angemessener Weise.

Sollten die staatlichen Mittelinstanzen im Zuge der KVR gestärkt werden, kämen ein Aufgabentransfer auf die ADD oder ggf. eine neue Landesverwaltungsdirektion in Frage. Insbesondere die ADD ist bereits jetzt für etliche Förderbereiche wie die Entwicklung des ländlichen Raumes zuständig, wodurch unter Umständen fachliche und administrative Synergieeffekte möglich sind. Die SGDen bieten ebenfalls breite Bündelungsmöglichkeiten mit anderen Politikfeldern und könnten beispielsweise durch die angesiedelte Regionalplanung eine Grundlage für die strategische Zielbildung bilden (vgl. Bogumil et al. 2018, 44). Die fachlichen Schnittmengen sind allerdings geringer einzuschätzen als bei der ADD. Ein Vorteil beider staatlicher Mittelinstanzen ist das Vorhalten verschiedener Standorte, die als Außenstellen der ZGS dienen könnten. Dadurch ließen sich nicht nur die Orts- und Bürgernähe sowie die Kundenorientierung steigern, sondern auch Anfahrtswege bei Verwendungsnachweisprüfungen reduzieren. Verschlechterungen hinsichtlich der politischen Steuerbarkeit sind bei beiden Reformoptionen nicht zu erwarten.

Als Förderinstitut des Landes Rheinland-Pfalz für die Wirtschafts- und Wohnraumförderung besitzt die ISB ebenfalls Erfahrungen mit unterschiedlichen Förderverfahren, so dass keine Auswirkungen auf die Vollzugsqualität der Aufgabe anzunehmen sind. Ein möglicher Vorteil dieser Reformoption wäre deren Funktion als ZGS für den EFRE-Fonds. Hierdurch könnten Synergiepotentiale ausgeschöpft werden, obwohl noch keine gesicherten Erkenntnisse aus anderen Bundesländern mit ähnlicher Organisationsstruktur vorliegen (z.B. Niedersachsen).

Eine Kommunalisierung ist aus funktionalen Gesichtspunkten sowie aufgrund europarechtlicher Vorgaben auszuschließen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Gebietsszenarien)</b>	--	--	--	3
<b>Landesbank (Investitions- und Strukturbank RLP)</b>	+	++	0	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (SGDen)</b>	+	+	+	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (ADD)</b>	++	+	+	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Status quo, LSJV)</b>	++	+	+	1

## 2.2.4.2 Gesundheitsfachschulen

<b>Prüfbogen 13 - Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie</b>		
<b>Arbeit, Gesundheit</b>		
<b>Gesundheitsfachschulen</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u>		
- Gesundheitswirtschaft, Telematik im Gesundheitswesen - Gesundheitspolitik, öffentlicher Gesundheitsdienst und Seuchenbekämpfung - Gesundheitsberichterstattung und Gesundheitsförderung, Prävention		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
Gesundheitsfachschulen (19,94 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	13,86 VZÄ	82,72 VZÄ
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	14,42 VZÄ	
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier	00,45 VZÄ	
Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	53,99 VZÄ	

### 2.2.4.2.1 Organisation und Aufgabenbestand

#### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das vorliegende Cluster ist dem Aufgabenblock Gesundheit zuzuordnen, umfasst allerdings dennoch zwei Einzelaufgaben aus dem Aufgabenblock Arbeit. Dabei handelt es sich um die Einzelaufgaben aus dem Aufgabenbereich „Gesundheitswirtschaft, Telematik im Gesundheitswesen“. Darüber hinaus werden im vorliegenden Cluster auch die Aufgabenbereiche „Gesundheitspolitik, öffentlicher Gesundheitsdienst und Seuchenbekämpfung“ sowie „Gesundheitsberichterstattung und Gesundheitsförderung, Prävention“ zusammengefasst. Insgesamt umfasst das Cluster in den genannten Aufgabenbereichen 26 größtenteils eher kleinteilige Einzelaufgaben. Während der Aufgabenbereich „Gesundheitswirtschaft, Telematik im Gesundheitswesen“ nur 2,2 VZÄ umfasst, sind die anderen beiden Aufgabenbereiche mit 51,32 VZÄ („Gesundheitspolitik, öffentlicher Gesundheitsdienst und Seuchenbekämpfung“ bzw. 29,2 VZÄ („Gesundheitsberichterstattung und Gesundheitsförderung, Prävention“) ungleich größer. Im Aufgabenbereich „Gesundheitspolitik, öffentlicher Gesundheitsdienst und Seuchenbekämpfung“ befindet sich die mit 19,94 VZÄ größte Einzelaufgabe des Clusters. Dabei handelt es sich um die Einzelaufgabe „Gesundheitsfachschulen“, die im Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz (LUA) wahrgenommen wird. Da es sich hier um die mit Abstand größte Einzelaufgabe im Cluster handelt, wird entsprechend im Fortgang der Analyse eine Fokussierung auf die Gesundheitsfachschulen vorgenommen.

Neben den Gesundheitsfachschulen beinhaltet das vorliegende Cluster noch einige weitere Aufgaben, die einzeln betrachtet für eine vertiefte Analyse bei der Aufgabenwahrnehmung zu wenig Aufwand erfordern bzw. nicht umfangreich genug sind. Dies betrifft im Einzelnen:

Tabelle 23 Merkposten (bei Aufgabenverlagerung zu beachtende weitere Einzelaufgaben aus dem vorliegenden Cluster)

<b>Aufgabe</b>	<b>Institution</b>	<b>VZÄ</b>
Beratung, Fachaufsicht über die Gesundheitsämter in den Kreisverwaltungen	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	3,61
Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	6,99
Infektionsschutz (Kompetenzzentrum für das Meldewesen nach dem Infektionsschutzgesetz, Prävention, Erkennung, Bekämpfung und Untersuchung von Infektionsausbrüchen)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	2,23
Wasserhygiene (Bakteriologische Untersuchungen von Wasser und Beratung)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	2,90
Medizinische Mikrobiologie (Mikrobiologische Untersuchungen nach dem Infektionsschutzgesetz)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	5,90
Krankenhausthygiene (Hygieneberatung, Untersuchungen bakteriologischer Art und Sterilitätsprüfungen, Beratung und Gutachten)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	4,75
Mikrobiologie (Servicelabor für Gesundheitsämter)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	2,80
Serologie/Klinische Chemie (Infektionsserologie, Serologie der Infektionskrankheiten, Klinische Chemie, Biochemie, Drogenscreening, Immunologie, Hämatologie)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	4,35
Wasserhygiene (Bakteriologische Untersuchungen von Wasser und Beratung)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	2,65
Mikrobiologie (Tuberkulose-Labor)	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	3,37

Wie oben bereits dargelegt wurde, stellen die hier aufgeführten Aufgaben jedoch nicht den Fokus der Analyse dar, welcher im Folgenden auf die Gesundheitsfachschulen gelegt wird. In den Gesundheitsfachschulen werden Ausbildungen zum „medizinisch-technischen Assistenten“ (MTA) sowie zum „pharmazeutisch-technischen Assistenten“ (PTA) organisiert und angeboten. Dabei werden etwa 2 VZÄ der an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeiter in den Schulsekretariaten beschäftigt. Bei den übrigen VZÄ handelt es sich um die Lehrkräfte an den jeweiligen Schulstandorten. Darüber hinaus wird bei der Aufgabenwahrnehmung auf Honorarkräfte zurückgegriffen. Die personellen Voraussetzungen bei der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich zwischen dem Einsatz im mittleren Dienst, für den z.B. eine Ausbildung zum medizinisch-technischen oder pharmazeutisch-technischen Assistenten vorliegen muss und einer Verwendung im höheren bzw. gehobenen Dienst, für welche der Abschluss

eines medizinischen oder pharmazeutischen Studiums nachgewiesen werden muss. Des Weiteren wird zwischen Lehrkräften für praktischen Unterricht im Labor und Lehrkräften für den theoretischen Unterricht unterschieden. Lehrkräfte für praktischen Unterricht im Labor verfügen über eine MTA- oder PTA-Ausbildung sowie – im Idealfall – über eine Fortbildung zum sogenannten „Lehr-MTA“ bzw. „Lehr-PTA“. Lehrkräfte für den theoretischen Unterricht sind im jeweiligen Fach praktizierende Ärzte, die entweder aus dem LUA oder aus umliegenden Kliniken (nicht Uni-Kliniken) rekrutiert werden. Bei der Auswahl der Mitarbeiter wird dabei vor allem Wert auf deren didaktische Fähigkeiten gelegt. Diese werden sichergestellt, indem Bewerber sich sowohl im Rahmen einer verpflichtenden Lehrprobe als auch in einem Mini-Assessment-Center beweisen müssen. Das LUA sieht sich bei der Personalsuche und Personalrekrutierung zukünftig ansteigenden Herausforderungen gegenübergestellt: So ergibt sich aus der generellen demographischen Entwicklung ein zunehmender Bedarf für die Berufe MTA und PTA. Gleichzeitig sieht sich das LUA jedoch mit einer Situation konfrontiert, in welcher sowohl die Bewerberzahlen als auch das Niveau der Bewerber rückläufig ist.

Die Aufgabenwahrnehmung findet in Koblenz und Trier an insgesamt drei Schulstandorten statt. Dabei bestehen hohe Anforderungen an die technische Ausrüstung der Schulstandorte: So müssen Labore vorgehalten werden, welche sowohl über eine Grundausstattung für naturwissenschaftliche Labore als auch über die für das jeweilige Fach notwendigen Geräte (z.B. Analysensysteme, Mikroskope u.ä.) verfügen. Hieraus resultieren des Weiteren Herausforderungen bei der Sicherstellung der Arbeitssicherheit. Die Arbeitsteilung zwischen den Standorten gestaltet sich dabei wie folgt: In Koblenz wird alle zwei Jahre (in den geraden Jahren) eine Ausbildung zum MTA mit durchschnittlich ca. 20 Auszubildenden begonnen, während die MTA-Ausbildung in Trier ebenfalls alle zwei Jahre (in den ungeraden Jahren) mit einer Kapazität von durchschnittlich ca. 27 Auszubildenden begonnen wird. Daneben ist in Trier in einer weiteren, ca. 2 Kilometer vom MTA-Schulzweig entfernten Immobilie der PTA-Schulzweig angesiedelt, an dem jährlich ein Ausbildungsgang für durchschnittlich ca. 50 Auszubildende beginnt.

Des Weiteren ist zu beachten, dass das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz (LSJV) an der Wahrnehmung der Einzelaufgabe Gesundheitsfachschulen regelmäßig beteiligt ist. Insbesondere bei der Organisation und Durchführung von Prüfungen besteht ein hoher Interdependenzgrad. So legen die Lehrkräfte der Gesundheitsfachschulen dem LSJV verschiedene Prüfungsvorschläge vor, aus welchen dann die tatsächlich zu absolvierende Prüfung ausgewählt wird. Darüber hinaus hat jeweils ein Mitarbeiter des LSJV den Prüfungsvorsitz inne und überwacht damit die Prüfung. Des Weiteren übernimmt das LSJV die Gleichwertigkeitsprüfung bei Ausländern.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Der Bundesländervergleich bezüglich der Gesundheitsfachschulen bzw. ihrer Äquivalente zeichnet sich generell durch eine enorme Varianz aus. So existieren zum Beispiel in Berlin,

Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt Einrichtungen als Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts (Berufliche Schule an der Universitätsmedizin Greifswald, Lette Verein Berlin, Universitätsklinikum Magdeburg Ausbildungszentrum Gesundheitsfachberufe). In Thüringen gibt es des Weiteren ein Netz von sogenannten Staatlichen Berufsbildenden Schulen für Gesundheit und Soziales mit Standorten in Erfurt, Jena und Meiningen sowie das Staatliche Berufsschulzentrum Nordhorn. Besondere Aufmerksamkeit verdient des Weiteren der bayrische Fall: Dort gibt es mit den Berufsfachschulen für medizinisch-technische Laborassistenten in Bayreuth und Nürnberg, der Staatlichen Berufsfachschule für medizinisch-technische Laborassistenten am Max-von-Pettenkofer-Institut der LMU München und der staatlichen Berufsfachschule für veterinärmedizinisch-technische Assistenten am bayrischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sogar verschiedene Typen staatlicher Ausbildungsschulen für Gesundheitsfachberufe (Dachverband für Technologen/-innen und Analytiker/-innen in der Medizin Deutschland 2017).

Das rheinland-pfälzische Modell mit Gesundheitsfachschulen, die einem Landesuntersuchungsamt unterstehen, findet im Bundesländervergleich keine Entsprechung. Generell gibt es nur in Bremen und Sachsen ebenfalls ein Landesuntersuchungsamt (Landesuntersuchungsamt Bremen 2017) bzw. eine Landesuntersuchungsanstalt (Landesuntersuchungsanstalt Saarland 2017). Neben dem bayrischen und dem rheinland-pfälzischen Fall gibt es noch zwei weitere Besonderheiten: Neumünster in Schleswig-Holstein und Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern verfügen mit der Beruflichen Schule der Landeshauptstadt Schwerin Gesundheit und Soziales und der Elly-Heuss-Knapp-Schule Regionales Bildungszentrum der Stadt Neumünster (als Anstalt des öffentlichen Rechts) über eigene städtische Gesundheitsfachschulen (Dachverband für Technologen/-innen und Analytiker/-innen in der Medizin Deutschland 2017).

Bemerkenswert und für die folgende Analyse von besonderer Bedeutung sind die Beispiele von Bundesländern wie z.B. Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen: In diesen Bundesländern herrscht eine beachtliche Angebotspluralität für Ausbildungen zum MTA und zum PTA vor, welche vor allem auf nichtstaatlichen und privaten Angeboten beruht. Zwar gibt es in Rheinland-Pfalz und in anderen Bundesländern neben den staatlichen Trägern auch private Ausbildungsangebote, in den anfangs genannten Ländern wird jedoch weitestgehend auf die Bereitstellung eines staatlichen Angebots verzichtet (ebd.). Zusammenfassend ist erneut die beachtliche Varianz des Bundesländervergleichs zu unterstreichen: Neben der ohnehin bereits unübersichtlichen Koexistenz staatlicher und privater Angebote verschiedenster Natur im Bereich der Gesundheitsfachschulen bzw. ihrer Äquivalente unterscheiden sich selbst die staatlichen Angebote untereinander in beinahe allen denkbaren Formen bis hin zu darüber hinaus existierenden Ausnahmefällen von städtischen Angeboten.

#### **2.2.4.2.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Aus dem oben vorgenommenen Bundesländervergleich geht deutlich hervor, dass ein staatliches Ausbildungsangebot für Gesundheitsfachberufe nicht zwingend notwendig ist. Bereits

heute existiert in diesem Bereich eine beachtliche Angebotspluralität, die sich aus staatlichen, an Universitätskliniken angeschlossenen, kommunalen und privaten Einrichtungen zusammensetzt. Vor diesem Hintergrund ist die Option eines Verzichts auf das staatliche Ausbildungsangebot des LUA in Erwägung zu ziehen. Ein Verzicht auf das Angebot einer staatlichen Gesundheitsfachschule entspricht dabei in gewisser Hinsicht einer Verlagerung der Aufgabe auf Dritte, da Rheinland-Pfalz sich dann in die Reihe der Bundesländer einordnen ließe, in denen im Bereich der Gesundheitsfachschulen bzw. ihrer Äquivalente vor allem nichtstaatlichen bzw. private Angebote existieren.

#### **2.2.4.2.3 Prüfung des Optimierungspotentials**

##### **a. Effektivität und Funktionalität**

Der Bundesländervergleich verdeutlicht, dass mehrere Reformoptionen in Frage kommen. Dennoch wird im rheinland-pfälzischen Kontext von einer Kommunalisierung abgeraten – unabhängig von möglichen Veränderungen der Kreisgebietsstruktur. Selbst im Fall der Schaffung von Landkreisen mit durchschnittlich ca. 350.000 EW bleiben acht Kreise bestehen. Eine Kommunalisierung der Gesundheitsfachschulen ist aber selbst in diesen Strukturen aufgrund des schmalen Personalkörpers von nicht einmal 20 VZÄ und aufgrund der hohen technischen Voraussetzungen an die Infrastruktur der Schulgebäude nicht denkbar. Dementsprechend kann die Anzahl von drei Schulzweigen in Rheinland-Pfalz nicht weiter erhöht werden, da die heutigen Schulzweige bereits die kleinste mögliche Größe aufweisen. Insbesondere die notwendige technische Ausstattung der Schulzweige bzw. die vorzuhaltenden Labore können selbst von größeren und leistungsstärkeren Kreise mit durchschnittlich ca. 350.000 EW nicht sichergestellt werden. Wie oben beschrieben wurde, wird bereits heute bei der Aufgabenwahrnehmung auf externe Honorarkräfte zurückgegriffen. Dieser Umstand belegt Interdependenzen der Schulzweige mit dem jeweiligen Umfeld, in dem Kliniken u.ä. Einrichtungen nicht nur als Personalressource, sondern z.B. auch als Arbeitgeber für Praktika der Auszubildenden notwendig sind. Da die Dichte solcher Einrichtungen im rheinland-pfälzischen Landesgebiet ebenfalls nicht flächendeckend identisch ist, würde im Fall einer Kommunalisierung nicht nur die **Homogenität** der technischen Ausrüstung der Schulzweige, sondern auch die Homogenität der Rahmenbedingungen der jeweiligen Ausbildungsgänge gefährdet.

Demgegenüber besteht die Möglichkeit einer Änderung der Aufgabenzuordnung innerhalb der Familie der landesweit zuständigen oberen Landesbehörden. So könnten die Gesundheitsfachschulen ins LSJV eingegliedert werden. Eine entsprechende Reform bietet die Möglichkeit zur Reduktion des benötigten Aufwands für die **Koordination** zwischen dem LSJV und dem Landesuntersuchungsamt, da die Organisation und Verwaltung von Prüfungen – im Status quo der Auslöser des Koordinationsaufwands bzw. der Interdependenzen zwischen beiden Behörden – dann gebündelt unter einem Dach wahrgenommen werden könnten. Dies könnte jedoch auch umgekehrt durch eine Bündelung aller die Gesundheitsfachschulen betreffenden Verwaltungsaufgaben im LUA erreicht werden.

Die Verwaltung einer Schule kann generell zwar auch auf der kommunalen Ebene wahrgenommen werden. Allerdings sprechen der hohe **Spezialisierungsgrad**, der von den an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeitern erwartet wird, sowie vor allem die zur Aufrechterhaltung der **professionellen Qualität** notwendigen technischen Voraussetzungen bezüglich der Infrastruktur der Schulgebäude der Gesundheitsfachschulen ebenfalls für eine konzentrierte Aufgabenwahrnehmung und gegen eine Organisation der Gesundheitsfachschulen, die unterhalb einer landesweit zuständigen Ebene angesiedelt ist. Staatlich konzentrierte Lösungen könnten - mit in etwa gleichläufigen Effekten – z.B. eine Aufgabenwahrnehmung durch das LUA, das LSJV oder durch eine neue Landesdirektion sein. Dies gilt insbesondere unter Beachtung der **Kundenorientierung**, die im Fall einer Fragmentierung des Angebots nachlassen würde, da die Qualität der technischen Infrastruktur und damit die Qualität des Angebots nicht bzw. nur mit erheblichem Mehraufwand aufrechterhalten werden könnten. Somit entspricht eine staatlich-konzentrierte Organisation unabhängig von deren genauer Ausgestaltung eher den Anforderungen an eine effektive Aufgabenwahrnehmung.

## **b. Effizienz**

Unmittelbare **Ressourceneinsparungen** könnten kurzfristig durch eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf Dritte (siehe oben) realisiert werden. Ein entsprechender Verzicht auf ein staatliches Ausbildungsangebot für MTA und PTA geht wie bereits beschrieben de facto mit einer Verlagerung der Aufgabe auf Dritte einher, da entsprechenden Anbietern, die heute bereits in diesem Bereich operieren, in diesem Fall der Markt überlassen wird. Aus dem Bundesländervergleich geht hervor, dass eine entsprechende Angebotspluralität für MTA- und PTA-Ausbildungen in anderen Bundesländern durchaus geläufig ist. Auch in Rheinland-Pfalz besteht bereits heute eine Dualität von staatlichen und nichtstaatlichen Angebotsträgern. So bieten z.B. auch die Johannes Gutenberg-Universität Mainz, das Klinikum der Stadt Ludwigshafen am Rhein gGmbH und das Rheinische Bildungszentrum für Berufe im Gesundheitswesen der Marienhaus GmbH entsprechende Ausbildungen an (ebd.). Im Falle einer weiterhin staatlichen Aufgabenwahrnehmung sollte diese allerdings möglichst konzentriert erfolgen. Eine staatlich- oder kommunal-dekonzentrierte Aufgabenwahrnehmung würde aus verschiedenen Gründen eher zusätzliche Ressourcen beanspruchen. Zum einem würden im Fall einer Fragmentierung der Aufgabenwahrnehmung ansteigende Koordinationskosten resultieren, da die Zusammenarbeit mit dem LSJV bei der Organisation und Durchführung von Prüfungen bei einer ansteigenden Anzahl von Schulstandorten zunehmenden Aufwand erfordert. Viel entscheidender ist darüber hinaus jedoch die technische Infrastruktur, die im Status quo effizienter vorgehalten werden kann, als an mehreren kleinen Standorten.

Die Integration der Gesundheitsfachschulen in das LSJV oder eine Bündelung der gesamten Verwaltung der Gesundheitsfachschulen im LUA (inkl. Prüfungen) sowie eine ressortübergreifende Bündelung von Aufgaben in einer Landesdirektion wären zur Realisierung von **Skalen- und Verbunderträgen** geeignet. Dies wäre bei einer staatlich-dekonzentrierten oder sogar kommunalisierten Aufgabenwahrnehmung nicht der Fall. Vielmehr würden insbesondere die

Anforderungen an die technische Infrastruktur der Schulgebäude im Fall einer Fragmentierung der Aufgabenwahrnehmung zu **Transformationskosten** in einen nicht zu rechtfertigenden Umfang führen. Allein die Ausstattung der neuen Standorte mit einer entsprechenden Infrastruktur bzw. mit den notwendigen Laboratorien würde hier hohe Kosten verursachen. Zwar wären auch bei einer Integration der Gesundheitsfachschulen in das LSJV oder sogar in ein Landesverwaltungsamt Transformationskosten zu erwarten. Es kann allerdings angenommen werden, dass diese mittelfristig durch die resultierenden Ressourceneinsparungen, z.B. durch die diskutierte Reduktion des Koordinationsaufwands, ausgeglichen werden.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Der Bundesländervergleich hat gezeigt, dass verschiedene Reformoptionen möglich sind. So wird der Verzicht auf staatliche Angebote ebenso praktiziert wie kommunale und landesstaatliche Angebote. Vor dem Hintergrund der technischen Anforderungen an die Infrastruktur in den Gesundheitsfachschulen sind den Möglichkeiten der **Realisierbarkeit** einer Kommunalisierung aus Gutachtersicht dennoch enge Grenzen gesetzt. Für den Fall der Diskussion eines Verzichts auf ein staatliches Ausbildungsangebot für MTA und PTA ist zu beachten, dass bisher vor allem politische Gründe für die Aufrechterhaltung des staatlichen Ausbildungsangebots ausschlaggebend waren. D.h., dass aus dem Bundesländervergleich zwar eine grundsätzliche Realisierbarkeit für den Verzicht auf ein staatliches Ausbildungsangebot abgeleitet werden kann. Eine Umsetzung dieser Reformoption im rheinland-pfälzischen Kontext könnte jedoch entsprechend mit politischen Hürden konfrontiert werden.

Bereits bei der Untersuchung der Staatlichen Seminarschulen wurde festgestellt, dass die Existenz einer eigenen Schule zwar häufig einen wesentlichen Bestandteil lokaler oder **regionaler Identität** darstellt. Allerdings gilt dies nicht für spezialisierte Schulen wie die erwähnten Seminarschulen oder die hier untersuchten Gesundheitsfachschulen. Dementsprechend ergeben sich aus den vorliegenden Reformoptionen keine Auswirkungen auf die regionale Identität. Auch bezüglich Möglichkeiten der **Teilhabe** an der Aufgabenwahrnehmung bzw. deren **Transparenz** ist korrespondierend mit der Untersuchung der Staatlichen Seminarschulen festzuhalten, dass diese nicht bzw. nicht entscheidend von der organisationalen Einbettung determiniert werden. Vielmehr sind hier – wie auch bzgl. der Möglichkeiten der Teilhabe von Studenten und Mitarbeitern an Hochschulen und Universitäten – die intern in der jeweiligen Institution geltenden Regelungen für die Kontrolle und Teilhabe von Adressaten und Stakeholdern an entsprechenden Prozessen und Entscheidungen von Bedeutung.

#### **2.2.4.2.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen**

Aus der Analyse von potentiellen Effekten einer Reform der Organisation der Gesundheitsfachschulen geht deutlich hervor, dass hier von einer **Kommunalisierung** abzuraten ist. Aufgrund der hohen technischen Anforderungen an die Infrastruktur der Schulgebäude an den Standorten der Gesundheitsfachschulen wäre eine Wahrung der Homogenität der Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der professionellen Qualität des Angebots

nur mit hohen Transformationskosten und darüber hinaus mit einem gestiegenen Ressourcenverbrauch realisierbar.

Bezüglich der Aufgabenwahrnehmung gemäß dem **Status quo** ist festzuhalten, dass dieser den Anforderungen an eine effektive, effiziente und legitime Organisation weitgehend entspricht. Optimierungspotential gibt es jedoch hinsichtlich des Koordinationsaufwands, der momentan zwischen dem LUA und dem LSJV, insbesondere bei der Organisation und Durchführung von Prüfungen, besteht. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, inwieweit die Zuständigkeiten im Bereich des Prüfungswesens vom LSJV auf das LUA übergehen können, um den Koordinationsaufwand zu verringern. Darüber hinaus kann die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des staatlichen Angebots grundsätzlich diskutiert werden. Der Bundesländervergleich hat in diesem Zusammenhang gezeigt, dass es in den meisten Bundesländern bereits ein plurales Anbieterspektrum gibt. Einige Bundesländer verzichten sogar weitestgehend auf staatliche Angebote. Mit der Einschränkung zu erwartender politischer Widerstände ist eine vollständige **Verlagerung** des Ausbildungsangebots für MTA und PTA auf nichtstaatliche Anbieter auch im rheinland-pfälzischen Kontext grundsätzlich denkbar.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Behörde (LUA, Status quo) mit landesweiter Zuständigkeit und Außenstellen</b>	+	+	0	1
<b>Behörde (LSJV) mit landesweiter Zuständigkeit und Außenstellen</b>	+	0	0	1
<b>Verlagerung auf Dritte</b>	0	++	-	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	--	3

### 2.2.4.3 Arzneimittel- und Apothekenwesen

<b>Prüfbogen 14 - Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie</b>		
<b>Gesundheit</b>		
<b>Arzneimittel- und Apothekenwesen</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Arzneimittel- und Apothekenwesen		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Aufgaben nach Arzneimittelgesetz (11,2 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	02,00 VZÄ	24,08 VZÄ
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	21,56 VZÄ	
Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	00,52 VZÄ	

#### 2.2.4.3.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das im Aufgabenblock „Gesundheit“ angesiedelte Cluster „Arzneimittel- und Apothekenwesen“ umfasst den gleichnamigen Aufgabenbereich. Dieser weist nur den vergleichsweise geringen Umfang von 24,08 VZÄ auf, wobei mit 21,56 VZÄ der Großteil der Aufgabenwahrnehmung im Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz (LSJV) erfolgt. Mit Ausnahme der einzigen im MSAGD wahrgenommenen Aufgabe „Arzneimittel- und Apothekenüberwachung“, bei welcher es sich um eine politische Steuerungs- oder sonstige Grundsatzaufgabe handelt, sind im vorliegenden Cluster ausschließlich Aufsichts- und Vollzugsaufgaben zusammengefasst.

Mit 11,2 VZÄ stellt die im LSJV wahrgenommene Einzelaufgabe „Aufgaben nach Arzneimittelgesetz“ die mit Abstand größte Einzelaufgabe im Cluster und damit den Fokus der folgenden Analyse dar. Die Aufgabenwahrnehmung beinhaltet Inspektionen von Herstellern im In- und Ausland sowie von Großhändlern, Prüflaboratorien, Ärzten und Tierärzten sowie die Überwachung klinischer Prüfungen. Entsprechend umfasst der Adressatenkreis dieser Aufgabe Hersteller- und Prüfbetriebe, Ärzte und Tierärzte sowie Großhandelsbetriebe. Regelmäßige Inspektionen werden ca. alle zwei bis drei Jahre durchgeführt, häufigere Intervalle werden risikoorientiert bzw. bei Mängeln angewendet. Die Inspektionen werden zu zweit durch einen Inspektor und einen Co-Inspektor durchgeführt. Die Aufgabenwahrnehmung wird dabei durch ehrenamtliche Inspektoren unterstützt. Des Weiteren ist die Aufgabenwahrnehmung durch einen hohen Außendienstanteil mit teilweise internationalem Umfang zu charakterisieren. Aufgrund der zunehmenden Verlagerung von herstellenden Fabriken aus Europa in Länder wie z.B. China, Indien und Mexiko resultiert in diesem Zusammenhang ein Anstieg des für die Aufgabenwahrnehmung notwendigen Aufwands. Die Aufgabenwahrnehmung findet an den

Dienstorten Koblenz, Landau, Mainz und Trier statt. Dabei ist die Arbeitsteilung im Wesentlichen spiegelbildlich für das jeweilige Zuständigkeitsgebiet organisiert. Die Aufgabenwahrnehmung an vier Dienstorten verkürzt in diesem Zusammenhang nicht nur die Anfahrtswege der Inspektoren, sondern ist auch für Antragsteller (z.B. bei Neugründungen von Apotheken) oder für Anwälte (z.B. im Fall von juristischen Auseinandersetzungen zwischen Herstellern und dem LSJV) von Vorteil.

Für die an der Aufgabenwahrnehmung mitwirkenden Mitarbeiter werden dabei hohe Spezialisierungsanforderungen vorausgesetzt: So muss entweder durch eine Approbation als Apotheker, durch ein Zeugnis über ein abgeschlossenes Hochschulstudium der Biologie, der Chemie, der Pharmazie oder der Human- bzw. der Veterinärmedizin eine besondere Sachkenntnis nachgewiesen werden. In der Regel handelt es sich bei den Inspektoren jedoch um Apotheker, welche zunächst zwei Jahre lang eingearbeitet werden. In diesem Zeitraum müssen neue Mitarbeiter an zehn Inspektionen als „Inspektor im Training“ teilnehmen. An der Aufgabenwahrnehmung ist des Weiteren das Referat 52 „Institut für Lebensmittelchemie und Arzneimittelprüfung“ des Landesuntersuchungsamts Rheinland-Pfalz (LUA) regelmäßig beteiligt. Konkret ist beim LUA ein Pharmazeut angestellt, welcher für das LSJV Laboruntersuchungen durchführt und nach Möglichkeit auch begleitend an Inspektionen teilnimmt.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Im Bundesländervergleich sind im Wesentlichen zwei Modelle der Organisation der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz zu differenzieren. In den einwohner- und flächenmäßig größeren Bundesländern sind tendenziell die Bezirksregierungen bzw. die Regierungspräsidien für die Aufgabenwahrnehmung zuständig. So ist die Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung in Baden-Württemberg zwischen den Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen aufgeteilt. In Bayern sind hingegen nur die Regierungen von Oberbayern und Oberfranken für die Aufgaben nach Arzneimittelgesetz zuständig. In Hessen ist die Aufgabenwahrnehmung derweil zwischen den Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel aufgeteilt, während in Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf, Detmold, Köln und Münster die Aufgabe für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich wahrnehmen (Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten 2018).

In den restlichen Bundesländern sind hingegen obere Landesbehörden bzw. Landesoberbehörden zuständig. Meistens handelt es sich dabei um Landesämter. So ist z.B. in Brandenburg das Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit, in Schleswig-Holstein das Landesamt für Soziale Dienste und in Thüringen das Landesamt für Verbraucherschutz zuständig. Eine Besonderheit stellt die Aufgabenzuordnung in Sachsen-Anhalt dar, wo zwar ebenfalls eine obere Landesbehörde zuständig ist: Allerdings handelt es sich dabei um das Landesverwaltungsamt und damit um ein Beispiel für eine große Bündelungsbehörde (ebd.). Auch Sachsen, wo mit der Landesdirektion eine so genannte „allgemeine Staatsbehörde“

(Sachsen 2018) zuständig ist, stellt im Bundesländervergleich eine Besonderheit dar. Ungewöhnlich ist des Weiteren auch die Zuordnung der Aufgabenwahrnehmung in Niedersachsen, wo das Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sowie die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Oldenburg als Behörden der dort so bezeichneten mittelbaren Landesverwaltung für die Aufgaben nach Arzneimittelgesetz zuständig sind (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2018).

#### **2.2.4.3.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Verzicht auf die Aufgaben nach Arzneimittelgesetz ist nicht denkbar, da die Länderverwaltungen hier bundes- und europarechtliche Vorgaben erfüllen. Für eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf Dritte gibt es nur in eingeschränktem Umfang Anhaltspunkte. Die Inspektionen, welche den Hauptbestandteil der Aufgabenwahrnehmung darstellen, werden in allen Bundesländern von staatlicher Hand durchgeführt. Die Laboruntersuchungen, die in Rheinland-Pfalz durch das LUA übernommen werden, sind hingegen in Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein der InphA GmbH (Institut für pharmazeutische und angewandte Aufgaben) übertragen worden. Dabei handelt es sich um eine durch die beteiligten Länder als Gesellschafter geführte GmbH. Seit 2013 ist die InphA GmbH nicht mehr ausschließlich im Auftrag der Gesellschafter tätig (Gesellschafterversammlung: bestehend aus Vertretern der Finanzministerien der Gesellschafterländer und Aufsichtsrat: bestehend aus den Abteilungsleitern der Gesundheitsministerien der Gesellschafterländer), sondern ist bei Sicherstellung des Ausschlusses der Beeinträchtigung der Aufgaben für die Gesellschafter zur Annahme von Aufträgen Dritter befugt (InphA 2017). Konkret bestünde die Möglichkeit, der InphA GmbH als Gesellschafter beizutreten und entsprechend die Laboruntersuchungen auf Dritte zu verlagern. Von dieser Möglichkeit machten die Bundesländer Hessen und Saarland 2001 bzw. 2002 Gebrauch (ebd.). In Rheinland-Pfalz bestehen gegenüber der InphA GmbH jedoch erhebliche Vorbehalte, insbesondere wurden bzgl. möglicher Interessenkonflikte und steigender Kosten für Laboruntersuchungen Bedenken geäußert.

#### **2.2.4.3.3 Prüfung des Optimierungspotentials**

##### **a. Effektivität und Funktionalität**

Durch die Verteilung der Aufgabenwahrnehmung auf mehrere Dienstorte werden **Bürger- bzw. Ortsnähe** und **Kundenorientierung** im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten bereits gewährleistet. Sowohl für die Inspektoren als auch für Antragsteller, vertretende Anwälte und weitere Vertreter der Adressaten sind die Anfahrtswege zumutbar. Eine Kommunalisierung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz ist darüber hinaus aufgrund des geringen Aufgabenumfanges von nur 11,2 VZÄ aus Gutachtersicht nicht zu empfehlen. Im Zuge der Hochzonung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz von den Bezirksregierungen in das LSJV wurden dort erhebliche Anstrengungen zur Vereinheitlichung und damit zur Sicherstellung der **Homogenität** der Aufgabenwahrnehmung vorgenommen. Im Falle einer Kommunalisierung besteht daher die

Befürchtung, dass diese Errungenschaften wieder verloren gehen bzw. dass sich die **professionelle Qualität** der Aufgabenwahrnehmung in den jeweiligen Kreisen unterschiedlich entwickelt. In diesem Zusammenhang ist auch von einer Verlagerung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz in eine staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (z.B. die ADD) abzuraten. Die professionelle Qualität würde hier zwar nicht durch einen Rückgang der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung gefährdet. Darüber hinaus ist jedoch festzustellen, dass die inhaltliche Anbindung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz in der Abteilung 5 „Gesundheit und Pharmazie“ des LSJV besser dargestellt werden kann als in der ADD, wo für diesen Bereich keine inhaltlichen Anknüpfungspunkte vorliegen.

Demgegenüber könnte durch verschiedene Möglichkeiten der Bündelung die **Koordination** der Aufgabenwahrnehmung verbessert werden. In einem ersten Schritt könnte dies durch eine Reduzierung und damit einhergehende Bündelung der Dienstorte erfolgen. In diesem Fall würden Aspekte der Aufgabenwahrnehmung wie z.B. Dienstbesprechungen, die Teamkoordination oder die Umsetzung des internen Qualitätssicherungssystems – für welches im Status quo ein Beauftragter pro Standort zuständig ist – deutlich weniger Koordinationsaufwand erfordern. Des Weiteren ist eine Bündelung der aktuell sowohl im LSJV als auch im LUA angesiedelten Aufgaben des vorliegenden Clusters anzuregen. Dies könnte z.B. durch eine Eingliederung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz in das LUA erreicht werden. Durch eine zusätzliche Bündelung von Spezialisten würde dies auch die Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung des geforderten **Spezialisierungsgrades** der involvierten Mitarbeiter positiv beeinflussen.

## **b. Effizienz**

Eine Kommunalisierung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz würde wie oben bereits erwähnt aufgrund des geringen Umfangs der Aufgabenwahrnehmung keine positiven Effekte hervorrufen. Dies gilt auch für die Performanzdimension der Effizienz, da in einem entsprechenden Szenario die Koordinationskosten für die Aufrechterhaltung einer an landesweit einheitlichen (Qualitäts-)Standards orientierten Aufgabenwahrnehmung durch eine zu hohe Fragmentierung drastisch ansteigen würden. Dementsprechend wären im Rahmen einer Kommunalisierung keine **Ressourceneinsparungen** realisierbar.

Diese könnten vielmehr erzielt werden, wenn zunächst die Dienstorte bzw. in einem weiteren Schritt die auf das LSJV sowie auf das LUA verteilten Aufgaben im Bereich des Arzneimittel- und Apothekenwesens z.B. im LUA gebündelt werden würden. Durch die Bündelung der Dienstorte würde der Koordinationsaufwand für Dienstbesprechungen, Qualitätssicherung und Teamkoordination reduziert werden, während die Bündelung der Aufgabenwahrnehmung im LUA den Koordinationsaufwand im Fall von Laboruntersuchungen reduzieren würde. Entsprechende Reformprojekte sind daher dazu geeignet, **Skalen- und Verbunderträge** zu realisieren. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der Aufwand für An- und Abreisen insbesondere für die Adressaten der Aufgabenwahrnehmung und deren Vertreter ansteigen würde. Dies gilt auch für die Inspektoren, allerdings nur dann, wenn die Inspektion

nicht im Ausland durchgeführt werden muss. Darüber hinaus würde die Reformoption einer Bündelung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz im LUA nur vergleichsweise geringe **Transformationskosten** verursachen, da die notwendigen Labore bereits im LUA eingerichtet sind und da die Aufgabenwahrnehmung in Bezug auf den Aufwand in VZÄ nur einen eher geringen Umfang aufweist.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Für den Fall einer Kommunalisierung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz ist zu befürchten, dass kommunale Inspektoren z.B. gegenüber Herstellerbetrieben, die aufgrund ihrer Größe und ihrer wirtschaftlichen Relevanz im kommunalen Kontext eine gewisse Bedeutung innehaben, weniger schlagkräftig auftreten können als Vertreter der Landesverwaltung. Dieser Umstand hat nicht nur negative Auswirkungen auf die **politische Steuerung** der Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die **Transparenz** der Aufgabenwahrnehmung in Mitleidenschaft gezogen wird, wenn es tatsächlich zu Interessenskonflikten zwischen der Aufsichtsfunktion und wirtschaftlichen Interessen der Kommune kommen sollte. Für den umgekehrten Fall einer Bündelung der Dienstorte bzw. einer Bündelung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz im LUA ist zu erwarten, dass die **Realisierbarkeit** der Reformoption durch die betroffenen Verwaltungsmitarbeiter herausgefordert wird. Insbesondere die im Zuge einer Bündelung der Dienstorte erforderlichen Wohnortwechsel der Mitarbeiter dürften ggf. nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen. Ähnliches gilt auch für die Adressaten der Aufgabenwahrnehmung und deren Vertreter, die ggf. deutlich umfangreicheren Aufwand für An- und Abreisen in Kauf nehmen müssten.

#### 2.2.4.3.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Die Untersuchung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz hat ergeben, dass eine **Kommunalisierung** in diesem Bereich nicht sinnvoll umsetzbar ist. Aufgrund des geringen Umfangs von 11,2 VZÄ gilt dies darüber hinaus unabhängig vom konkreten Szenario der Kommunalisierung und damit unabhängig von der tatsächlichen Ausgestaltung der Kreisgebietsstruktur. Neben dem geringen Umfang der Aufgabenwahrnehmung sprechen vor allem der ansteigende Koordinationsaufwand und die Sorge vor unzulässigen Interessenskonflikten zwischen der Aufsichtsfunktion und der kommunalen Wirtschaft für eine landesweit einheitliche Aufgabenwahrnehmung. Des Weiteren wird insbesondere vor dem Hintergrund fehlender inhaltlicher Interdependenzen und damit verbundenem Gefährdungspotential für die Aufrechterhaltung der professionellen Qualität von einer Übertragung der Aufgabenwahrnehmung in eine **Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde**, wie z.B. die ADD, abgeraten.

Der **Status quo** der Aufgabenwahrnehmung in einer landesweit zuständigen oberen Landesbehörde mit Außenstellen birgt jedoch insofern Optimierungspotential, als dass der Aufwand für Dienstbesprechungen, für die Durchführung des internen Qualitätssicherungssystems und

für die Teamkoordination durch eine **Bündelung** der Dienstorte reduziert werden könnte. Des Weiteren würde eine Bündelung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz im LUA die Koordination im Fall von Laboruntersuchungen erleichtern, da die Dualität der Aufgabenwahrnehmung im LSJV und im LUA in diesem Szenario aufgelöst werden könnte. Dabei ist zu beachten, dass im Fall einer Bündelung der Dienstorte mit ansteigenden Aufwand bei An- und Abreisen sowohl für die Inspektoren als auch für die Adressaten der Aufgabenwahrnehmung und deren Vertreter zu rechnen ist.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Behörde (LUA) mit landesweiter Zuständigkeit ohne Außenstellen</b>	++	+	-	1
<b>Behörde (LSJV) mit landesweiter Zuständigkeit ohne Außenstellen</b>	+	+	-	1
<b>Behörde (LSJV, Status quo) mit landesweiter Zuständigkeit und Außenstellen</b>	0	0	0	2
<b>Staatliche Mittelinstanz (ADD) als Bündelungsbehörde</b>	-	0	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	--	3

#### 2.2.4.4 Durchführung Soziales Entschädigungsrecht (SER)

<b>Prüfbogen 15 - Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie</b>		
<b>Soziales und Demografie</b>		
<b>Durchführung Soziales Entschädigungsrecht (SER)</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Soziale Sicherung, Armutsbekämpfung, Schuldnerberatung, Betreuungswesen, Soziales Entschädigungsrecht - Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Pflegereform		
<u>Aufgabenfokus:</u> Durchführung SER (46,99 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	06,25 VZÄ	81,25 VZÄ
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	75,00 VZÄ	

#### 2.2.4.4.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Im vorliegenden Cluster sind Aufgaben aus den Aufgabenbereichen „Soziale Sicherung, Armutsbekämpfung, Schuldnerberatung, Betreuungswesen, Soziales Entschädigungsrecht“ sowie „Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Pflegereform“ zusammengefasst. Dabei findet der deutlich umfangreichere Anteil der Aufgabenwahrnehmung im Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) als oberer Landesbehörde statt, während im MSAGD nur Aufgaben im Umfang von 6,25 VZÄ verantwortet werden. Den größten Anteil im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Armutsbekämpfung, Schuldnerberatung, Betreuungswesen, Soziales Entschädigungsrecht“ (wahrgenommen im LSJV) bilden Vollzugsaufgaben, nur ein kleiner Teil betrifft politische Steuerungsaufgaben.

Den funktionalen Kern des Aufgabenbereichs Soziale Sicherung und Sozialhilfe bildet die Einzelaufgabe „Durchführung des Rechts der sozialen Entschädigung“ (im Folgenden: „Durchführung SER“), welche deshalb den Schwerpunkt der folgenden Analyse bildet. Diese Einzelaufgabe weist einen Umfang von 46,99 VZÄ auf und ist damit nicht nur mit Abstand die größte Einzelaufgabe, sondern umfasst auch mehr als die Hälfte des im vorliegenden Cluster anfallenden Aufwands. Des Weiteren ist die „Durchführung SER“ den oben charakterisierten Vollzugsaufgaben zuzuordnen, die im LSJV wahrgenommen werden. Die Aufgabenwahrnehmung findet dabei spiegelbildlich organisiert an den Standorten Koblenz, Landau, Mainz und Trier statt.

Adressaten der „Durchführung SER“ sind grundsätzlich zunächst die Bürger des Landes Rheinland-Pfalz. Dabei umfasst das SER folgende Bestandteile: Den Ursprung des SER bildet das Bundesversorgungsgesetz (BVG) von 1950, welches die Versorgung von verletzten Soldaten und deren Angehörigen nach dem Zweiten Weltkrieg regelt. Zwischen 1955 und 1994 wurde

das SER dann um die folgenden Gesetze ergänzt (aufgelistet in chronologischer Reihenfolge, nach Richter 2015, 106):

- Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden (Häftlingshilfegesetz); bei diesem Gesetz handelt es sich um Bundesauftragsverwaltung mit Aufsichtsbefugnis (Art. 55 GG),
- Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen (Soldatenversorgungsgesetz); bei diesem Gesetz handelt es sich um Bundesauftragsverwaltung mit Aufsichtsbefugnis (Art. 55 GG),
- Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz),
- Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz),
- Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz)
- Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz)
- Gesetz über die Aufhebung rechtsstaatswidriger Entscheidungen im Beitrittsgebiet und die daran anknüpfenden Folgeansprüche (Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz).

Dementsprechend sind insbesondere diejenigen Bürger des Landes Rheinland-Pfalz Adressaten der Durchführung SER, die im Sinne eines der aufgeführten Gesetze empfangsberechtigt sind. Die wesentliche Aufgabe bei der Durchführung SER besteht entsprechend darin, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen berechtigten Empfang von Entschädigungsleistungen vorliegen. Beim SER ist dabei die Frage von entscheidender Bedeutung, ob die den Empfang von Entschädigungsleistungen rechtfertigende Gesundheitsstörung „in ursächlichem Zusammenhang mit der (...) geschützten Tätigkeit“ steht (ebd., 153). Neben der Gesundheitsstörung spielt auch deren Ursache bei der Frage eine Rolle, ob ein Antragsteller empfangsberechtigt ist. Dabei liegen für den Verwaltungsvollzug detaillierte Vorgaben für die Vergabe des jeweiligen Grads der Schädigungsfolgen (GdS) nach einer „Wenn-Dann-Regel“ vor (sog. „Konditionalprogramm“).

Die Prüfung des GdS erfolgt dabei nicht nur auf der Grundlage medizinischer Dokumente über die Gesundheitsstörung, sondern erfordert auch Nachweise über einen kausalen Zusammenhang zwischen der vorliegenden Gesundheitsstörung und dem durch das jeweilige Gesetz (siehe oben) definierten Risikobereich. Auf der Grundlage dieser Dokumente wird entweder durch den ärztlichen Dienst des Versorgungsamtes oder durch einen Außengutachter ein sozialmedizinisches Gutachten angefertigt, welches den GdS bestimmt (ebd., 155). Die „komplexen Anforderungen an den Nachweis von Kausalitäten“ (Bogumil/Ebinger 2012, 24) führen daher zu einem im Vergleich zu anderen Bereichen der Versorgungsverwaltung größeren „Ermessensspielraum im Verwaltungsvollzug“ (Richter 2015, 154).

Im Untersuchungszeitraum handelt es sich in diesem Zusammenhang konkret um 17.747 SER-Zahlungsempfänger. Des Weiteren wurden 1.498 Erstanträge nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) sowie 397 SER-Widersprüche bearbeitet. Unter Einnahme einer längerfristigen Betrachtungsperspektive ist jedoch festzuhalten, dass die Fallzahlen in den letzten Jahrzehnten konstant rückläufig sind. Dies ist ursächlich darauf zurückzuführen, dass zunehmend weniger von der Kriegsopferversorgung betroffene Adressaten der Aufgabenwahrnehmung noch am Leben sind. Dies ist insbesondere deshalb relevant, weil diese Adressatengruppe bei der Aufgabenwahrnehmung der Durchführung SER ursprünglich den größten Anteil ausgemacht hatte (ebd., 385).

Bei der Aufgabenwahrnehmung wird in diesem Zusammenhang nicht nur ein spezielles IT-Verfahren eingesetzt, welches der Berechnung, Zahlung der Leistungen der sozialen Entschädigung sowie der Bescheiderteilung mit Schnittstellen zum Bundes- und Landeshaushalt dient. Darüber hinaus wird auch medizinisches Fachpersonal im versorgungsärztlichen Bereich zu den Voraussetzungen der Aufgabenwahrnehmung gezählt. An der Aufgabenwahrnehmung wirken dabei verschiedenste Institutionen regelmäßig mit, so z.B. behandelnde Ärzte bzw. Krankenhäuser und ärztliche Dienste, Sozialversicherungsträger, medizinische Sachverständige, das MSAGD und nicht zuletzt auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Ähnlich wie im Fall der Feststellungsverfahren nach SGB IX (Vgl. MSAGD Prüfbogen 6), wurde auch die Durchführung SER zunächst in allen Bundesländern in einer oberen Landesbehörde angesiedelt (Richter 2013, 131f). In den meisten Bundesländern hat sich daran bis heute nur wenig geändert. Selbst in solchen Ländern, in denen während der vergangenen Jahre Funktionalreformen diskutiert oder sogar umgesetzt wurden, verblieb die Durchführung SER häufig in einer oberen Landesbehörde. So ist z.B. in Brandenburg weiterhin das Landesamt für Soziales und Versorgung zuständig (Landesamt für Soziales und Versorgung Brandenburg 2017).

Dennoch gibt es für den Bereich der Durchführung SER im Bundesländervergleich Anhaltspunkte für eine vorhandene Reformdynamik. So sind zum Beispiel in Sachsen-Anhalt und in Thüringen nicht mehr das Landesamt für Versorgung und Soziales bzw. das Landesamt für Soziales und Familie (Richter 2013, 132), sondern das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt bzw. das Thüringer Landesverwaltungsamt für die Durchführung SER zuständig (Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt 2017, Thüringer Landesverwaltungsamt 2017). Dabei handelt es sich zwar weiterhin um obere Landesbehörden, allerdings liegen hier Beispiele für multifunktionale Bündelungsbehörden vor.

Eine Besonderheit bzw. ein deutlich weitreichenderer Reformansatz ist in Nordrhein-Westfalen zu beobachten. Hier ist zunächst ebenfalls nicht mehr das Landesversorgungsamt (Richter 2013, 132) zuständig. Vielmehr wurde die Durchführung SER im bevölkerungsreichsten Bundesland auf die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe übertragen (Nordrhein-

Westfalen 2007). Nur Baden-Württemberg hat für die Durchführung SER inzwischen eine ähnliche Form der Organisation implementiert. Während auch hier vormals ein Landesversorgungsamt verantwortlich war (Richter 2013, 131), wurden die entsprechenden Aufgaben inzwischen den Versorgungsämtern der Landratsämter übertragen (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2017). Insgesamt ist also festzuhalten, dass im Bundesländervergleich die Ansiedlung der Durchführung SER auf der Ebene von oberen Landesbehörden vorherrscht. Die Beispiele Sachsen-Anhalt und Thüringen, die die Aufgabe multifunktionalen Bündelungsbehörden (Landesverwaltungsamt) zugewiesen haben, sowie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die unterschiedliche Kommunalisierungsoptionen implementiert haben (Landschaftsverbände bzw. Landratsämter), belegen jedoch eine vorhandene Varianz von Organisationsmodellen der Durchführung SER, welche als Anhaltspunkt für vorliegendes Reformpotential in diesem Bereich zu werten ist.

#### **2.2.4.4.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall oder die Verlagerung der Durchführung SER auf Dritte erübrigt sich für diesen Bereich, da dieser die Ermittlung und Verteilung gerechtfertigten Bedarfs auf staatliche Unterstützungsleistungen beinhaltet und dementsprechend nicht nur notwendigerweise durchgeführt, sondern dabei auch von öffentlicher Hand wahrzunehmen sind. Dies deckt sich auch mit der Verwaltungsrealität in den anderen deutschen Bundesländern.

#### **2.2.4.4.3 Prüfung des Optimierungspotentials**

##### **a. Effektivität und Funktionalität**

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird die **Komplexität der Aufgabe** Durchführung SER häufig betont. Dabei stellen insbesondere die Vielfältigkeit der zu bearbeitenden Sachverhalte sowie „komplexe Anforderungen an den Nachweis von Kausalitäten“ besondere Herausforderungen dar (Bogumil/Ebinger 2012, 24). Bogumil/Ebinger sehen hier bereits ein Argument gegen eine Kommunalisierung der Durchführung SER, da „Effekte einer Zersplitterung in kleine Einheiten (...) hier sehr viel deutlicher zu Tage treten“ (ebd.). Aus der Komplexität der Aufgabe bzw. insbesondere aufgrund der anspruchsvollen Kausalitätsnachweise resultieren entsprechende Anforderungen an den **Spezialisierungsgrad** der für die Durchführung SER zuständigen Verwaltungsmitarbeiter, insbesondere, weil bei der Durchführung SER im Vergleich zu anderen Teilen der Versorgungsverwaltung „ein größerer Ermessensspielraum beim Verwaltungsvollzug“ vorliegt (Richter 2015, 154). Richter mahnt in diesem Zusammenhang eine territoriale Konsolidierung der Durchführung SER an, die „wegen des Fallzahlenrückgangs und der spezifischen Aufgabenbereiche (...) angebracht (ist), um die verbleibenden Spezialisten an einem Standort zu bündeln“ (ebd., 385). Diesen Anforderungen entspricht der Status quo der Aufgabenwahrnehmung im LSJV im Wesentlichen, allerdings könnte hier durch eine Reduzierung der Außenstellen bzw. durch eine Bündelung der Aufgabenwahrnehmung an einem Standort eine Verbesserung gegenüber dem Status quo erzielt werden.

Eine Aufgabenwahrnehmung in den Mittelinstanzen wäre in der ADD aufgrund fehlender inhaltlicher Anknüpfungspunkte im Status quo nur bei einer Weiterentwicklung hin zu einer multifunktionalen Bündelungsbehörde mit weiteren Aufgaben im Bereich der Sozialverwaltung (z.B. Landesverwaltungsamt) denkbar bzw. in den regional zuständigen SGDen aufgrund der hier diskutierten Notwendigkeit der Bündelung von Spezialisten an einem Ort aus Gutachtersicht nicht zu empfehlen. Andernfalls ist zu befürchten, dass durch eine Zersplitterung die **professionelle Qualität** der Aufgabenwahrnehmung der Durchführung SER erheblich beeinträchtigt wird. Dies gilt vor allem für eine Kommunalisierung in eine stark fragmentierte Territorialstruktur auf der Kreisebene, da in diesem Fall die spezialisierten Verwaltungsmitarbeiter nicht mehr an einem Ort vorgehalten werden, sodass Engpässe o.ä. schneller auftreten und entsprechend auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung wirken können.

Aufgrund der hier dargestellten Notwendigkeit der Vorhaltung von Spezialisten an einem zentralen Ort bestünde darüber hinaus im Fall einer Kommunalisierung der Durchführung SER die Gefahr, dass auch die **Homogenität der Aufgabenwahrnehmung** nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Aufrechterhaltung der Homogenität wäre aufgrund des vergleichsweise umfangreichen Ermessensspielraums im Verwaltungsvollzug darüber hinaus bei einer Kommunalisierung oder einer Dekonzentration mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden, da die Sicherstellung eines gleichwertigen Aufgabenvollzugs durch die geographische Fragmentierung nur erschwert möglich wäre. Des Weiteren sind verschiedene weitere Institutionen regelmäßig an der Aufgabenwahrnehmung beteiligt, die allerdings nicht auf der kommunalen Ebene verortet sind. Daraus folgt, dass bei der Aufgabenwahrnehmung keine Anknüpfungspunkte an die kommunale Ebene vorliegen. Daher würde eine Kommunalisierung zusätzlichen **Koordinationsaufwand** hervorrufen. Auch in diesem Zusammenhang ist entsprechend von einer Kommunalisierung oder einer Dekonzentration der Aufgabenwahrnehmung abzuraten, da eine konzentrierte Aufgabenwahrnehmung den Anforderungen an eine möglichst einfache Koordination besser entspricht.

Des Weiteren würde eine Kommunalisierung der Durchführung SER keine positiven Auswirkungen auf **Bürgernähe** und **Kundenorientierung** auslösen können. Richter verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass insbesondere eine „Herunterzonung auf dünnbesiedelte Gebiete kaum positiv auf die persönlichen Vor-Ort-Kontakte wirkt“ (ebd., 386). Nur hinreichend große und damit leistungsstarke Gebietskörperschaften sind demzufolge in der Lage, die hier diskutierten negativen Effekte zumindest zu minimieren. Angesichts der im Kontext rückgängiger Fallzahlen geforderten bzw. zur Handhabung der Anforderungen an kausale Nachweise notwendigen Spezialisierung wird aus Gutachtersicht vor allem unter Einnahme einer langfristigen Perspektive jedoch von einer Kommunalisierung abgeraten.

## b. Effizienz

Auch unter Anwendung der Kriterien der Performanzdimension Effizienz ist eine Kommunalisierung der Durchführung SER nicht zu empfehlen. Grund hierfür sind insbesondere die inzwischen bereits geringen und weiterhin rückläufigen Fallzahlen. Diese resultieren aus einem Rückgang der Fallzahlen der Kriegsopferversorgung, welche ursprünglich den größten Anteil an der Durchführung SER ausgemacht hatte. Eine Kommunalisierung würde daher zu **Skalenverlusten** führen, insbesondere wenn – wie dies in Rheinland-Pfalz der Fall ist – die kommunale Ebene territorial stark fragmentiert ist (ebd., 385f). Darüber hinaus wurde oben gezeigt, dass im Fall einer Kommunalisierung der Durchführung SER zusätzlicher Koordinationsaufwand resultiert, der sich ebenfalls in den Kosten der Aufgabenwahrnehmung niederschlägt. Daher ist eine Kommunalisierung nicht zur Realisierung von **Ressourceneinsparungen** geeignet, vielmehr besteht sogar die Gefahr von zusätzlich notwendigem Ressourcenaufwand. Richter befürchtet darüber hinaus, dass Reformen einer grundsätzlich funktionierenden Durchführung SER zu **Transformationskosten** führen, die durch die Reformeffekte nicht rechtfertigt werden können (ebd.). Daher ist es aus Gutachtersicht nicht lohnenswert, entsprechende Transformationskosten in Kauf zu nehmen, weil für den Fall einer Kommunalisierung keine Einsparungen, Skalen- oder Verbunderträge zu erwarten sind. Vielmehr besteht die Befürchtung, dass in diesen Fällen neben den Transformationskosten zusätzlicher Ressourcenaufwand bei der Aufgabenwahrnehmung resultiert. Dies gilt vor allem unter Einnahme einer langfristigen Perspektive bzw. unter der Annahme weiterhin rückläufiger Fallzahlen.

## c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Die Möglichkeit einer Kommunalisierung der Durchführung SER wird darüber hinaus durch die Vorgaben der Bundesauftragsverwaltung mit Aufsichtsbefugnis (Art. 55 GG) für die Bereiche des Soldatenversorgungsgesetzes und des Häftlingshilfegesetzes verhindert (Bogumil/Ebinger 2012, 24). Demzufolge ist eine **Realisierbarkeit** der Kommunalisierung der Durchführung SER nicht bzw. wenn überhaupt nur eingeschränkt in bestimmten Bereichen des SER gegeben. Für die oben angedeutete Reformoption der Bündelung der Aufgabenwahrnehmung an einem Standort bei gleichzeitiger Auflösung der Außenstellen ist anzumerken, dass in diesem Zusammenhang ggf. Schwierigkeiten bzgl. der räumlichen Kapazitäten auftreten könnten. Schließlich handelt es sich bei der Durchführung SER um eine relativ umfangreiche Aufgabe, sodass die Unterbringung aller Mitarbeiter an einem Standort möglicherweise mit Herausforderungen verbunden ist.

Des Weiteren ergibt sich aus dem Vollzugscharakter der Durchführung SER, dass auch **Teilhabe, Transparenz** sowie die **regionale Identität** von potentiellen Reformprojekten nicht berührt werden würden. Auch dem Kriterium der **politischen Steuerung** der Aufgabenwahrnehmung kommt im Bereich SER wenig Bedeutung zu. Bogumil und Ebinger bemerken hierzu: „Möglichkeiten der politischen Steuerung oder Gestaltung der Verfahren gibt es nicht“ (ebd.).

Dementsprechend resultieren hier keine Vor- oder Nachteile für die diskutierten Reformoptionen.

#### **2.2.4.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen**

Eine **Kommunalisierung** der Durchführung SER ist mit vielfältigen Nachteilen verbunden. Diese beruhen zunächst auf rückläufigen Fallzahlen. Da bei der Durchführung SER allerdings, vor allem im Vergleich zu anderen Teilbereichen der Versorgungsverwaltung, umfangreichere Ermessensspielräume im Vollzug existieren und da im Zusammenhang mit den Berechtigungsprüfungen komplexe Anforderungen an kausale Nachweise vorliegen, wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur inzwischen eine Bündelung der verbleibenden Spezialisten gefordert (ebd., Richter 2015, 385). Grundlage hierfür sind Bedenken bezüglich einer nachhaltigen Aufrechterhaltung der Homogenität der Aufgabenwahrnehmung und deren professioneller Qualität, wenn bei rückläufigen Fallzahlen verbliebene Spezialisten mit komplexen Anforderungen auch noch territorial fragmentiert organisiert werden. Darüber hinaus verweist Richter darauf, dass bei einer grundsätzlich funktionierenden Durchführung SER die resultierenden Transformationskosten nicht durch die zu erwartenden Reformeffekte gerechtfertigt werden können (ebd.). Dies gilt insbesondere für eine Kommunalisierung oder für eine Dekonzentration der Aufgabenwahrnehmung, da in beiden Fällen eher negative als positive Reformeffekte zu erwarten sind.

Eine Verlagerung auf die Ebene der **Mittelinstanzen** ist im Status quo ebenfalls mit Nachteilen verbunden: So verstößt die regionale Zuständigkeit der beiden SGDen gegen das für diesen Bereich in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur besonders gewichtete Kriterium einer notwendigen Bündelung. Eine Aufgabenverlagerung auf die SGDen wäre in diesem Zusammenhang zwar nicht so problematisch wie eine Kommunalisierung. Dennoch sind entsprechende negative Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung zu erwarten, weswegen diese Reformoption nicht empfohlen wird. Im Status quo besteht bezüglich einer Aufgabenverlagerung auf die ADD wiederum das Problem fehlender inhaltlicher Anknüpfungspunkte. Die Organisation der Durchführung SER in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Thüringen verdeutlicht jedoch, dass eine Aufgabenwahrnehmung in einer multifunktionalen Bündelungsbehörde durchaus möglich ist. Wenn die ADD mit weiteren Aufgaben aus dem Bereich der Sozialverwaltung z.B. in Richtung einer Landesdirektion weiterentwickelt wird, wäre eine entsprechende Änderung der Organisation der Aufgabenwahrnehmung aus Gutachtersicht vielversprechend (siehe vertiefend dazu: Kapitel "Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung").

Transformationskosten fallen im **Status quo** natürlich nicht an. Und auch bezüglich der weiteren hier geprüften Kriterien entspricht die Organisation im LSJV weitestgehend den Anforderungen an eine effektive, effiziente und legitime Aufgabenwahrnehmung. Insbesondere kann durch die Ansiedlung der Durchführung SER in einer oberen Landesbehörde eine landesweit einheitliche und damit homogene Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden. Darüber

hinaus entspricht die Organisation im Status quo der Anforderung der Bündelung von Spezialisten an einem Ort im Kontext rückläufiger Fallzahlen. Eine Verbesserung könnte in diesem Zusammenhang jedoch durch eine Auflösung der Außenstellen bzw. durch eine Bündelung der Aufgabenwahrnehmung an einem Ort erzielt werden, da in diesem Fall den Anforderungen an die Konzentration der im Kontext rückläufiger Fallzahlen verbleibenden Spezialisten noch besser Rechnung getragen werden kann.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Behörde (LSJV) mit landesweiter Zuständigkeit ohne Außenstellen</b>	++	+	0	1
<b>Behörde (LSJV, Status quo) mit landesweiter Zuständigkeit und Außenstellen</b>	0	0	+	1
<b>Staatliche Mittelinstanz (ADD oder SGDen) als Bündelungsbehörde</b>	-	-	0	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	--	3

#### 2.2.4.5 Feststellungsverfahren nach SGB IX

<b>Prüfbogen 16 - Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie</b>		
<b>Soziales und Demografie</b>		
<b>Feststellungsverfahren nach SGB IX</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - berufliche Teilhabe, Eingliederungshilfe, Schwerbehindertenrecht, Heimaufsicht - Gleichstellung und Selbstbestimmung, Barrierefreiheit		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Feststellungsverfahren nach SGB IX (172,82) - Feststellungsverfahren nach dem SGB IX – Grundsatzangelegenheiten, Klage- und Rechtsmittelverfahren (2. und 3. Instanz) (13,27 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	009,85 VZÄ	363,95 VZÄ
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	266,75 VZÄ	
Landesschule für Blinde und Sehbehinderte	057,60 VZÄ	
Landesschule für Gehörlose und Schwerhörige	017,75 VZÄ	
Landesschule für Gehörlose und Schwerhörige Wilhelm Hubert Cüppers-Schule	012,00 VZÄ	

#### 2.2.4.5.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das vorliegende Cluster erstreckt sich über die Aufgabenbereiche „berufliche Teilhabe, Eingliederungshilfe, Schwerbehindertenrecht, Heimaufsicht“ sowie „Gleichstellung und Selbstbestimmung, Barrierefreiheit“. Die Aufgabenwahrnehmung im Aufgabenbereich „berufliche Teilhabe, Eingliederungshilfe, Schwerbehindertenrecht, Heimaufsicht“ erfolgt zu großen Teilen im Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) Rheinland-Pfalz (266,75 VZÄ), des Weiteren in den Landesschulen für Blinde und Sehbehinderte (57,6 VZÄ), für Gehörlose und Schwerhörige in Neuwied (17,75 VZÄ) sowie für Gehörlose und Schwerhörige – Wilhelm Hubertus Cüppers-Schule in Trier (12 VZÄ). Diese Landesschulen werden im Fortgang der Analyse nicht weiter vertiefend untersucht.

Im MSAGD werden – inkl. zweier Einzelaufgaben aus dem erstgenannten Aufgabenbereich – im Umfang von 9,85 VZÄ alle Einzelaufgaben aus dem Aufgabenbereich der „Gleichstellung und Selbstbestimmung, Barrierefreiheit“ wahrgenommen. Hierbei handelt es sich vorrangig um politische Steuerungsaufgaben bzw. sonstige Grundsatzaufgaben. Die insgesamt 51 Einzelaufgaben, die über die verschiedenen Institutionen hinweg im vorliegenden Cluster zusammengefasst sind, weisen bezüglich ihres Umfangs eine enorme Heterogenität auf: Die Spannweite reicht hierbei von nur 0,01 VZÄ bis hin zu Einzelaufgaben mit einem Umfang von 172,82 VZÄ. Folgende Einzelaufgaben fallen im Rahmen des vorliegenden Clusters aufgrund ihrer Größe besonders auf:

Tabelle 24 Umfangreiche Aufgaben im vorliegenden Cluster

<b>Einzelaufgabe</b>	<b>Institution</b>	<b>VZÄ</b>
Feststellungsverfahren nach dem SGB IX einschließlich Widerspruchsverfahren	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	172,82
Eingliederungshilfe, Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung, Betreuung im Internat	Landesschule für Blinde und Sehbehinderte	57,60
Sozialmedizinische Begutachtung nach dem SGB IX Fortbildung und Schulung im Bereich der Versorgungsmedizinverordnung	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	20,46
Anträge auf finanzielle Leistungen im Rahmen der Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen im Arbeitsleben	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	16,10

Da auch die Einzelaufgabe „Feststellungsverfahren nach dem SGB IX – Grundsatzangelegenheiten, Klage- und Rechtsmittelverfahren (2. und 3. Instanz)“ (ebenfalls im LSJV angesiedelt) mit 13,27 VZÄ zu den umfangreicheren Aufgaben im Cluster zu zählen ist, ergibt sich für Aufgaben im Bereich der Feststellungsverfahren nach SGB IX ein Gesamtaufwand von ca. 186 VZÄ. Dementsprechend ist diese Aufgabengruppe als funktionaler Kern des Clusters zu charakterisieren, auf den im Folgenden der Fokus der Analyse gelegt wird. Die Aufgabenwahrnehmung findet im LSJV bzw. an den Standorten Koblenz, Landau, Mainz und Trier statt. Die Arbeitsteilung ist dabei weitgehend spiegelbildlich organisiert, wobei in Koblenz und Landau jeweils zwei bzw. in Mainz und Trier jeweils nur ein Unterreferat für die Feststellungsverfahren nach SGB IX angesiedelt sind. Des Weiteren besteht in Koblenz zusätzlich zu den zwei Unterreferaten ein weiteres Unterreferat „Grundsatzangelegenheiten: Rechtsmittelverfahren“.

Das Feststellungsverfahren nach SGB IX lässt sich überwiegend als eine klassische Vollzugsaufgabe charakterisieren, als deren Adressaten zunächst die Bürger des Landes Rheinland-Pfalz zu nennen sind. In den Feststellungsverfahren nach SGB IX geht es dabei im Wesentlichen um die Durchführung der Schwerbehindertenfeststellung bzw. nach einer entsprechenden sozialmedizinischen Begutachtung um die Entscheidung über die Vergabe eines Schwerbehindertenausweises (Richter 2015, 107). Dies geschieht auf der Grundlage eines aktenbasierten Antragsverfahrens. Die zuständigen Sachbearbeiter erfüllen hier eher organisatorische Funktionen, in dem sie Informationen der behandelnden Ärzte der Antragsteller zum Zweck der Begutachtung und Erstellung eines sozialmedizinischen Gutachtens an Versorgungsärzte weiterleiten (Bogumil/Ebinger 2012, 21). In diesem Zusammenhang wurden 158.709 Anträge, 23.317 Nachuntersuchungs-Verfahren und 37.001 Widersprüche bearbeitet. An der Aufgabenwahrnehmung sind dabei regelmäßig Ärzte, Krankenhäuser, Medizinische Dienste der

Krankenkassen, Sozialversicherungsträger sowie Außengutachter beteiligt. Richter weist darauf hin, dass „im Feststellungsverfahren mittlerweile überwiegend auf eine ganzheitliche Bearbeitung ohne größere Spezialisierung zurückgegriffen wird“ (Richter 2015, 176).

#### **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Die Organisation der Feststellungsverfahren nach SGB IX in einer oberen Landesbehörde hat sich im Bundesländervergleich inzwischen durchgesetzt. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auf einen langwierigen Bündelungs- bzw. Konsolidierungsprozess zurückzublicken. So übernahm Rheinland-Pfalz als erstes westdeutsches Bundesland mit der Einrichtung des LSJV im Jahr 1996 ein Modell der „breiter aufgestellten Sozialverwaltungen“ (ebd., 110). In Brandenburg (2004) und auch in Rheinland-Pfalz wurde die Versorgungsverwaltung dann schrittweise durch die Eingliederung der drei Ämter für Soziales und Versorgung in die zuständige obere Landesbehörde (Bogumil/Ebinger 2012, 20) bzw. durch die Eingliederung der vormals bestehenden vier Ämter für soziale Angelegenheiten in Koblenz, Landau, Mainz und Trier in das LSJV weiter gebündelt bzw. konsolidiert. Für den rheinland-pfälzischen Fall ist dabei zu beachten, dass die Reform erst 2012 implementiert wurde. Hierbei bestand u.a. im Bereich der Versorgungsverwaltung die Zielsetzung in einer Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation durch die Konsolidierung der Aufgabenwahrnehmung im Landesamt (Landtag Rheinland-Pfalz 2012, 1).

Einige Bundesländer weichen jedoch von dieser Organisationsform ab. So ist in Thüringen zwar auch eine obere Landesbehörde für die Aufgabenwahrnehmung verantwortlich, allerdings handelt es sich beim Landesverwaltungsamt um eine multifunktionale Bündelungsbehörde. In Baden-Württemberg und Sachsen wurden hingegen verschiedene Varianten der Kommunalisierung implementiert. Sachsen hat die Feststellungsverfahren nach SGB IX einem Kommunalen Sozialverband übertragen (Richter 2015, 110), während in Baden-Württemberg die Versorgungsverwaltung reformiert wurde, indem das Landesversorgungsamt in das Regierungspräsidium Stuttgart eingegliedert wurde (Richter/Kuhlmann 2010, 399). Die hier aufgeführten Beispiele der Bundesländer Baden-Württemberg (Dezentralisierung ins Regierungspräsidium Stuttgart), Sachsen (Kommunalisierung in einen Kommunalen Sozialverband) und Thüringen (multifunktionale Bündelung im Landesverwaltungsamt) belegen, dass für den Bereich der Feststellungsverfahren nach SGB IX eine hohe organisatorische Varianz und damit durchaus Reformpotential vorliegt.

#### **2.2.4.5.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall oder die Verlagerung der Versorgungsverwaltung bzw. der Feststellungsverfahren nach SGB IX auf Dritte erübrigt sich aus Gutachtersicht. Diese Einschätzung basiert auf der Grundlage der durch die Versorgungsverwaltung vorgenommenen Entscheidungen bzw. im vorliegenden Fall auf Grundlage der Feststellungen des Grades der Behinderung (GdB) und daraus resultierender staatlicher Unterstützungsleistungen. Diese Entscheidungen über staatliche Unterstützungsleistungen sind dementsprechend zunächst notwendig und daher

nicht für einen Aufgabenwegfall geeignet. Darüber hinaus sollten entsprechende Entscheidungen bzw. Feststellungen über Bedarf auf staatliche Unterstützungsleistungen sinnvollerweise auch von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden. Dies entspricht im Übrigen der Verwaltungsrealität in den anderen Bundesländern.

#### **2.2.4.5.3 Prüfung des Optimierungspotentials**

Einleitend ist zu betonen, dass der Status quo der Aufgabenwahrnehmung im LSJV erst seit 2012 bzw. seit der Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten (vormals in Koblenz, Landau, Mainz und Trier) in das LSJV besteht. Dieser Umstand ist bei der Analyse potentieller Reformeffekte gesondert zu beachten.

##### **a. Effektivität und Funktionalität**

Da es sich bei Feststellungsverfahren nach SGB IX um „aktenbasierte Massenverfahren“ (Bogumil/Ebinger 2012, 21) mit geringem **Spezialisierungsgrad** (Richter 2015, 175) handelt, ist diese Aufgabe als wenig komplex zu charakterisieren. Im Kontext der bereits beschriebenen hohen Fallzahlen, denen ein entsprechend hoher Aufwand in der Aufgabenwahrnehmung gegenübersteht, erscheint eine Kommunalisierung dieser Aufgabe möglich. Die geringe **Komplexität** erfordert keine Vorhaltung von Spezialisten an einem zentralen Ort und die hohen Fallzahlen ermöglichen eine sinnvolle Verteilung der Aufgabenwahrnehmung auf kleinere Einheiten. Darüber hinaus ist der „geringe Interdependenzgrad“ (ebd., 386) der Feststellungsverfahren nach SGB IX ebenfalls dazu geeignet, eine potentielle Kommunalisierung der Aufgabe zu begründen, da entsprechend kein relevanter zusätzlicher **Koordinationsaufwand** mit kooperierenden Stellen durch die territoriale Fragmentierung entstehen würde.

Richter verweist allerdings darauf, dass bei territorialer Fragmentierung der Feststellungsverfahren nach SGB IX zu befürchten sei, dass die **Homogenität** der Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigt werden kann. Dies gilt insbesondere bei einer bereits fragmentierten Territorialstruktur auf der kommunalen Ebene (Bogumil/Ebinger 2012, 21f., Richter 2015, 385f.). Dieses Argument kann jedoch nicht pauschal gegen eine Kommunalisierung oder eine Dekonzentration der Feststellungsverfahren nach SGB IX ins Feld geführt werden. Vielmehr ist dies als Anhaltspunkt einer Notwendigkeit von leistungsfähigen territorialen Strukturen zu werten. Dementsprechend wäre eine Kommunalisierung in diesem Zusammenhang denkbar, allerdings muss hierfür entsprechend den oben eingeführten Bedingungen eine territoriale Konsolidierung auf der Ebene der Landkreise vorgenommen werden. In diesem Sinne wäre vor allem eine Kreisgebietsstruktur ab ca. 350.000 EW pro Landkreis dazu geeignet, nachhaltig die notwendige Leistungsfähigkeit zur Sicherstellung einer homogenen Aufgabenwahrnehmung aufzubringen.

Darüber hinaus liegt für den Fall einer Kommunalisierung der Feststellungsverfahren nach SGB IX allerdings die Befürchtung vor, dass negative Effekte auf die **professionelle Qualität** der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere im Bereich der Widerspruchsbearbeitung, ausgelöst

werden könnten. Um dem vorzubeugen, ist erneut die Bedeutung einer territorialen Konsolidierung der Landkreisebene zu unterstreichen. Die genannten Probleme treten nämlich insbesondere in mittleren und kleinen Landkreisen auf (Bogumil/Ebinger 2012, 22). Dies verdeutlicht die Notwendigkeit von Landkreisen mit einer Einwohnerzahl ab 350.000. Sollte diese Reformoption politisch nicht durchsetzbar sein, so wird zur Aufrechterhaltung der professionellen Qualität der Aufgabenwahrnehmung von einer Kommunalisierung abgeraten. Eine Beibehaltung der Aufgabenwahrnehmung in einer oberen Landesbehörde wäre in diesem Fall zu bevorzugen. Allerdings wäre auch eine Verlagerung in die ADD denkbar.

Im spezifischen Fall der Feststellungsverfahren nach SGB IX bestehen jedoch Bedenken, ob durch eine Kommunalisierung tatsächlich Vorteile hinsichtlich der **Bürgernähe** bzw. der **Kundenorientierung** der Aufgabenwahrnehmung realisiert werden können. Obwohl Verbesserungen im Bereich dieser Dimensionen zu den am häufigsten aufgeführten Argumenten für eine Kommunalisierung zu zählen sind, wird nicht von diesbezüglich positiven Auswirkungen ausgegangen (Richter 2015, 386). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Feststellungsverfahren nach SGB IX heute ohne persönlichen Behördengang eingeleitet werden können, da entsprechende Anträge und Formulare online zur Verfügung stehen (Bogumil/Ebinger 2012, 21, gilt auch für Rheinland-Pfalz). Auch hier liegt jedoch kein pauschales Argument gegen eine Kommunalisierung vor. Vielmehr verdeutlichen die aufgeführten Umstände, dass bezüglich der Bürgernähe und der Kundenorientierung keine Unterschiede zwischen den vorliegenden Reformoptionen bestehen. Allenfalls könnte in diesem Zusammenhang über eine Zusammenführung der in den Außenstellen angesiedelten Mitarbeiter an einem zentralen Standort nachgedacht werden, da für eine Aufrechterhaltung der Außenstellen keine zwingenden funktionalen Gründe vorliegen. Angesichts des geringen Interdependenzgrades der Aufgabenwahrnehmung gehen mit einer entsprechenden Zusammenführung jedoch keine funktionalen Verbesserungen (z.B. durch eine Reduzierung von Koordinationsnotwendigkeiten) einher.

## **b. Effizienz**

Aus der Untersuchung von Effekten potentieller Reformoptionen auf Effektivität und Funktionalität der Aufgabenwahrnehmung geht hervor, dass z.B. zwischen einer Kommunalisierung auf Landkreise mit 350.000 EW sowie einer Beibehaltung des Status quo keine größeren Unterschiede bezüglich der zu erwartenden Performanz vorliegen. Dementsprechend ist der Fokus der Untersuchung möglicher **Ressourceneinsparungen** nicht auf die direkten Kosten der Aufgabenwahrnehmung zu legen. Möglichkeiten zur Realisierung entsprechender Ressourceneinsparungen bzw. zur Realisierung von **Skalen- und Verbundeffekten** bestehen daher vor allem im Fall von aufgabenübergreifenden Bündelungen, wenn z.B. die ADD mit den Feststellungsverfahren nach SGB IX und weiteren Aufgaben aus der Sozialverwaltung in Richtung einer Landesdirektion weiterentwickelt werden würde (siehe vertiefend dazu: Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“). Bei entsprechend ambitionierten Reformprojekten sind jedoch die resultierenden **Transformationskosten** zu

bedenken. Während im Fall der Beibehaltung des Status quo naturgemäß keine Transformationskosten anfallen, wäre demgegenüber eine Kommunalisierung selbst im Fall von nur noch acht verbliebenen Landkreisen mit durchschnittlich 350.000 EW aufgrund einer höheren Anzahl neu einzurichtender Standorte kostenintensiver.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aufgrund der Natur der Aufgabe, welche als „aktenbasiertes Massenverfahren“ (Richter 2015, 175) ohne nennenswerte Interdependenzen beschrieben wird, im Kontext der Performanzdimension der Effizienz keine wesentlichen Unterschiede zwischen den hier diskutierten Reformoptionen bestehen. Wie oben bereits angedeutet, ist für die Feststellungsverfahren nach SGB IX das Verhältnis zwischen möglichen Bündelungseffekten auf der Makroebene einerseits und den dadurch anfallenden Transformationskosten andererseits entscheidend für die Bewertung der Auswirkungen der entsprechenden Reformoptionen auf die Performanzdimension der Effizienz.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Aufgrund des routinehaften Charakters des Feststellungsverfahrens nach SGB IX sind unabhängig von der gewählten Reformoption keine Veränderungen der **politischen Steuerung** zu erwarten (Bogumil/Ebinger 2012, 22). Des Weiteren ergibt sich aus dem Vollzugscharakter der Feststellungsverfahren nach SGB IX, dass auch **Teilhabe, Transparenz** sowie die **regionale Identität** von potentiellen Reformprojekten nicht berührt werden würde. Dementsprechend ergeben sich diesbezüglich keine Vor- oder Nachteile für einzelne Reformoptionen. Eine Diskussion der **Realisierbarkeit** der verschiedenen Reformoptionen muss allerdings deutlich differenzierter vorgehen: Zunächst ist zwar von einer grundsätzlichen Realisierbarkeit aller hier diskutierten Reformoptionen auszugehen. Dies gilt insbesondere auch für eine Kommunalisierung der Feststellungsverfahren nach SGB IX – sofern diese mit einer deutlichen Konsolidierung der Kreisgebietsstruktur einhergeht.

Dem ist jedoch gegenüberzustellen, dass der heutige Status quo der Aufgabenwahrnehmung der Feststellungsverfahren nach SGB IX erst seit 2012 existiert. Damals wurden die seinerzeit existierenden vier Ämter für soziale Angelegenheiten in Koblenz, Landau, Mainz und Trier in das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung eingegliedert. Sollte nun eine erneute Reform der Aufgabenwahrnehmung erfolgen bzw. wenn diese sogar eine Wiederholung der staatlich-dekonzentrierten Organisation beinhalten soll, so erfordert die Implementation eines solchen Reformprojekts entsprechend starke politische Präferenzen. Aus Gutachtersicht wäre dementsprechend eine Reform des Status quo nur dann realisierbar, wenn auf politischer Seite Ausdauer, Durchsetzungsfähigkeit und Wille in ausreichendem Umfang vorliegen.

#### **2.2.4.5.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen**

Sollte die angestrebte Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz die Zielsetzung einer Stärkung der kommunalen Ebene beinhalten, so bieten sich hierfür die Feststellungsverfahren nach SGB IX grundsätzlich an. Voraussetzung ist in diesem Zusammenhang jedoch eine

Konsolidierung der Kreisgebietsstruktur mit dem Ziel der Schaffung von Landkreisen mit einer Größenordnung ab ca. 350.000 EW. Eine **Kommunalisierung** auf kleinere Landkreise ist aus Gutachtersicht weniger sinnvoll und wird daher nicht empfohlen. Sollten jedoch die Voraussetzungen für eine nachhaltig leistungsstarke Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene gegeben sein, so kann diese homogen, den Spezialisierungsanforderungen entsprechend und mit ausreichender professioneller Qualität erfolgen. Zu beachten wären allerdings die Transformationskosten, die auch die Einrichtung von acht neuen Standorten abdecken müssen.

Ansonsten kann auch eine staatlich-dekonzentrierte Organisation den Anforderungen an eine effektive, effiziente und legitime Aufgabenwahrnehmung entsprechen. Der wesentliche Vorteil einer Beibehaltung des **Status quo** besteht darin, dass in diesem Fall Transformationskosten eingespart werden würden. Im Kontext der Feststellungsverfahren nach SGB IX handelt es sich dabei um einen wichtigen Befund, da die Aufgabenwahrnehmung durch die 2012 erfolgte Integration der Ämter für Soziales ins LSJV bereits reformiert wurde, sodass die Frage nach weiteren Transformationskosten hier im Vergleich zu anderen Clustern von zusätzlicher Relevanz ist. Darüber hinaus sind die Transformationskosten für Richter im Kontext der Feststellungsverfahren nach SGB IX ein entscheidendes Kriterium, da er vor einer Überbewertung der Effekte von Funktional- und Verwaltungsstrukturen in diesem Bereich warnt, wenn die Aufgabenwahrnehmung in den bestehenden Strukturen grundsätzlich funktioniert (ebd., 384ff).

Dementsprechend wird im Status quo auch die Verlagerung auf die Ebene der **Mittelinstanzen** bzw. in die ADD nicht favorisiert, da hieraus keine wesentlichen Veränderungen der Verwaltungsrealität der Aufgabenwahrnehmung resultieren, welche die Inkaufnahme von Transformationskosten rechtfertigen würden. Das Beispiel des Bundeslandes Thüringen verdeutlicht hingegen, dass die Aufgabenwahrnehmung der Feststellungsverfahren nach SGB IX durchaus in einer multifunktionalen Bündelungsbehörde erfolgen kann. Sollte daher eine Weiterentwicklung der ADD z.B. in Richtung einer Landesdirektion vorgenommen werden, so könnte eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung in eine entsprechende Behörde durchaus mit positiven Effekten verbunden sein (siehe vertiefend dazu: Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“).

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Behörde (LSJV, Status quo) mit landesweiter Zuständigkeit und Außenstellen</b>	+	++	++	1
<b>Kommunalisierung Landkreise durchschnittlich ca. 350.000 EW</b>	+	0	0	1
<b>Staatliche Mittelinstanz (ADD) als Bündelungsbehörde</b>	+	-	0	2

<b>Kommunalisierung Landkreise durchschnittlich ca. 250.000 EW</b>	-	-	0	2
<b>Kommunalisierung Landkreise durchschnittlich ca. 150.000 EW</b>	--	--	--	3

## 2.2.4.6 Aufgaben nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG)

<b>Prüfbogen 17 - Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie</b>		
<b>Soziales und Demografie</b>		
<b>Aufgaben nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG)</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demographischer Wandel, Initiativen und Modellprojekte für ältere Menschen</li> <li>- LWTG, Pflegestrukturplanung und Sozialraumentwicklung, Demenz</li> <li>- Pflege</li> <li>- Neues Wohnen – Wohnen im Alter, Wohnen mit Behinderung oder Pflegebedarf, gemeinschaftliches Wohnen</li> </ul>		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
- Aufgaben nach LWTG (21,78 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	14,11 VZÄ	52,33 VZÄ
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz	36,32 VZÄ	
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier	01,90 VZÄ	

### 2.2.4.6.1 Organisation und Aufgabenbestand

#### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das vorliegende Cluster umfasst insgesamt vier Aufgabenbereiche. In der folgenden Tabelle wird neben einer Übersicht über diese Aufgabenbereiche des Weiteren dargestellt, welche Institutionen an der Aufgabenwahrnehmung in den vier Aufgabenbereichen mitwirken und wie hoch dabei der jeweilige Aufwand ausfällt:

Tabelle 25 Aufwand der Einzelaufgaben des vorliegenden Clusters nach Aufgabenbereich und Institution

<b>Aufgabenbereich</b>	<b>VZÄ Gesamt</b>	<b>Institution</b>	<b>VZÄ pro Institution</b>
Demographischer Wandel, Initiativen und Modellprojekte für ältere Menschen	02,85	MSAGD	- 02,85
LWTG, Pflegestrukturplanung und Sozialraumentwicklung	25,53	- MSAGD - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV)	- 03,75 - 21,78
Pflege	19,30	- MSAGD - LSJV - Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)	- 04,06 - 13,34 - 01,90
Neues Wohnen – Wohnen im Alter, Wohnen mit Behinderung oder Pflegebedarf, gemeinschaftliches Wohnen	04,65	- MSAGD - LSJV	- 03,45 - 01,20

Während in den Aufgabenbereichen „Demografischer Wandel, Initiativen und Modellprojekte für ältere Menschen“ sowie „Neues Wohnen – Wohnen im Alter, Wohnen mit Behinderung oder Pflegebedarf, gemeinschaftliches Wohnen“ zum großen Teil politische Steuerungsaufgaben zusammengefasst sind, handelt es sich vor allem bei den größeren Einzelaufgaben aus den übrigen Aufgabenbereichen vorrangig um Vollzugsaufgaben. Im Aufgabenbereich „Pflege“ sind hier vor allem die Einzelaufgaben „Ordnungswidrigkeiten nach dem SGB IV und dem SGB XI“ (5,42 VZÄ, im Folgenden „Ordnungswidrigkeiten“) sowie „Vergütungsgestaltung SGB XI – Vereinbarung der Pflegevergütungen und Entgelte für Unterkunft und für Verpflegung – Vereinbarung der gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen“ (5,32 VZÄ, im Folgenden: „Vergütungsgestaltung“) zu nennen.

Im Aufgabenbereich „LWTG, Pflegestrukturplanung und Sozialraumentwicklung, Demenz“ ist die Einzelaufgabe mit dem größten Umfang im vorliegenden Cluster wie folgt benannt: „Aufgaben nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG): Beratungen, Anlassprüfungen, Anzeigesachbearbeitung, Beschwerdebearbeitung, OwiG-Verfahren“ (im Folgenden: „Aufgaben nach LWTG“). Dabei handelt es sich um eine als Vollzugs- bzw. sonstige Aufgabe charakterisierte Aufgabe mit einem Erfüllungsaufwand von 21,78 VZÄ.

Das LWTG ist die landesrechtliche Nachfolgeregelung des Heimgesetzes (HeimG) in Rheinland-Pfalz. Aufgrund ihrer Größe ist dieser Einzelaufgabe Aufgaben nach LWTG im Kontext des vorliegenden Clusters eine herausgehobene Stellung beizumessen. Dementsprechend werden die Aufgaben nach LWTG als funktionaler Kern des vorliegenden Clusters im Folgenden fokussiert. Im Einzelnen handelt es sich um Beratungsangebote, Anlassprüfungen, die Sachbearbeitung von Anzeigen und Beschwerden sowie Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OwiG). In Rheinland-Pfalz werden die Aufgaben nach LWTG durch die an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeiter eher als Beratungs- denn als Aufsichtstätigkeiten interpretiert. Daher wird die Bezeichnung „Aufgaben nach LWTG“ im Folgenden weiterverwendet bzw. es wird auf eine umgangssprachliche Benennung der Aufgabe als „Heimaufsicht“ verzichtet, obwohl es sich beim LWTG wie erwähnt um die landesrechtliche Nachfolgeregelung des HeimG handelt.

Das LSJV ist in diesem Zusammenhang für ca. 1.000 Heime im gesamten Landesgebiet zuständig. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern werden dabei in Rheinland-Pfalz keine Regelprüfungen vorgenommen. Vielmehr finden Prüfungen nur anlassbezogen statt. Den Regelfall des direkten Kontakts zwischen dem LSJV und dem jeweiligen Heim stellt daher die sogenannte Regelberatung statt. Diese wird in Abhängigkeit der Nachfrage bzw. in Abhängigkeit vom Gegenstand der Beratung von ein bis drei Mitarbeitern durchgeführt. Anlassprüfungen werden hingegen – erneut in Abhängigkeit der Größe der Einrichtung bzw. der Art der Beschwerde – von vier bis fünf Mitarbeitern durchgeführt. Anlassprüfungen werden z.B. durch direkte Anrufe oder Mails von Adressaten bzw. von Betroffenen oder durch Hinweise von an

der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Behörden und Organisationen (siehe unten) ausgelöst. Pro Jahr werden ca. 100-150 sogenannte „initiale Anlassprüfungen“ durchgeführt, auf die im entsprechenden Jahr ggf. fünf bis sechs weitere Besuche zur Überprüfung der Behebung des Anlasses folgen. Generell werden Einrichtungen ansonsten ca. einmal pro Jahr besucht, sodass etwa 45-50 Einrichtungen auf ein VZÄ entfallen.

Die Aufgabenwahrnehmung ist entsprechend durch einen hohen Außendienstanteil zu charakterisieren. Im Regelfall gestaltet sich ein Außendiensteinsatz dabei wie folgt: Auf die Zusendung der relevanten Unterlagen folgt eine ca. eintägige Vorbereitung, bevor der ebenfalls ca. einen Tag andauernde Besuch in der Einrichtung umgesetzt wird, während dem Gespräche mit der Heimleitung, dem Bewohnerrat und Angehörigen sowie Begehungen der Einrichtung durchgeführt werden. Die Nachbearbeitung nimmt ebenfalls ca. einen Tag in Anspruch. Adressaten der Aufgabenwahrnehmung sind alle Personen, die mit Wohneinrichtungen nach LWTG zu tun haben, einschließlich Bewohner bzw. deren Vertreter, Angehörige, Betreuer, Träger, Beschäftigte, Vermieter sowie Planer von Einrichtungen. Dabei wird u.a. häufig mit Pflegekassen bzw. dem medizinischen Dienst der Krankenkassen, Sozialhilfeträgern, den Gesundheitsämtern, dem Brandschutz, der Verbraucherzentrale und Bauaufsichtsbehörden kooperiert.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Aufgabenwahrnehmung auf die Standorte Koblenz (8,5 VZÄ), Landau (7,5 VZÄ), Mainz (5 VZÄ) und Trier (3 VZÄ) aufgeteilt ist. Die Arbeitsteilung ist dabei spiegelbildlich organisiert, d.h. dass an den Standorten die gleichen Aufgaben für das jeweilige Zuständigkeitsgebiet erledigt werden. Eine Ausnahme bildet der Standort Mainz, der als sogenannte „Kopfstelle“ fungiert und entsprechend Führungs- und Koordinationsaufgaben beherbergt. Die Organisation der Aufgabenwahrnehmung an den vier genannten Standorten hat sich in den letzten Jahren bewährt. Insbesondere haben die Gespräche mit an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Praktikern in Rheinland-Pfalz verdeutlicht, dass die Präsenz in der Fläche für eine Optimierung der Anfahrtswege sorgt. So wurde berichtet, dass jede Einrichtung von einem der vier Standorte aus in nur eine Stunde erreicht werden kann.

Für neue Mitarbeiter wird im Bereich der Aufgaben nach LWTG das folgende Einarbeitungskonzept angewendet: Während der ersten sechs Monate besuchen neue Mitarbeiter Einrichtungen nur mit erfahrenen Kollegen. Dabei wird nicht nur darauf geachtet, dass neue Mitarbeiter Einrichtungen mit verschiedenen Kollegen besuchen, sondern es wird auch darauf Wert gelegt, dass die Einarbeitung im Idealfall an verschiedenen Standorten wahrgenommen wird. Nach ca. neun Monaten werden dann sukzessive Einrichtungen an neue Mitarbeiter übergeben, wobei Hilfeleistungen bei Bedarf weiterhin beansprucht werden können.

Aufgrund des Anstiegs der Anzahl pflegebedürftiger Personen in der Gesellschaft steigt auch die Anzahl der zu beratenden Einrichtungen stetig an. Das LSJV sieht sich darüber hinaus bei der Aufgabenwahrnehmung mit der Herausforderung konfrontiert, dass aufgrund medizinischer Fortschritte die Lebenserwartung für durch Behinderungen beeinträchtigte Personen

ebenfalls stetig ansteigt. Unterscheidungen zwischen Heimen für Menschen, die durch ihr Alter bzw. durch Behinderungen beeinträchtigt sind, werden daher in Zukunft kaum aufrechterhalten werden können. Vor diesem Hintergrund wurde das an der Aufgabenwahrnehmung beteiligte Personal im LSJV trotz allgemeiner Einsparvorgaben aufgestockt. Dabei wurde insbesondere der pflegerische Sachverstand im LSJV erweitert. Für die Bewältigung der gesetzlichen Aufgaben ist die Personaldecke dennoch nur gerade so ausreichend bzw. wird in Zukunft durch die oben angedeuteten Entwicklungen zusätzlich herausgefordert werden.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Infolge der Föderalismusreform wurde den Ländern 2007 die Kompetenz zur Regelung des ordnungsrechtlichen Teils der Heimgesetzgebung übertragen. Inzwischen haben alle Bundesländer diese Kompetenz tatsächlich genutzt und entsprechende Gesetze umgesetzt (Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen 2017). Dabei waren anfangs im Bundesländervergleich zwei Organisationsmodelle zu identifizieren: In zunächst nur sechs Bundesländern wurde die Heimaufsicht der kommunalen Ebene bzw. den Kreisen und kreisfreien Städten übertragen. Bei den sechs Bundesländern, die dieses Modell implementiert haben, handelte es sich jedoch u.a. um die bevölkerungsreichen, großen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Des Weiteren haben auch Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ihre jeweilige Heimaufsicht entsprechend kommunalisiert. In allen anderen Bundesländern war die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Heimaufsicht zunächst auf der Ebene der Landesbehörden angesiedelt (Wollmann 2008, 148f).

Ähnliche Organisationsformen wie in Rheinland-Pfalz, wo die Aufgaben nach LWTG wie erwähnt im LSJV angesiedelt ist, finden sich dementsprechend z.B. in Berlin (Zuständigkeit beim Landesamt für Gesundheit und Soziales, LaGeSo 2017) und Brandenburg (Zuständigkeit beim Landesamt für Soziales und Versorgung; Bogumil/Ebinger 2012, 26). Ein Spezialfall ist in Sachsen zu beobachten, wo die Heimaufsicht durch Art. 60 des sächsischen Verwaltungsneordnungsgesetzes auf den Kommunalen Sozialverband übertragen und dementsprechend kommunalisiert wurde (KSV Sachsen 2017). Des Weiteren unterscheiden sich inzwischen auch Bremen und das Saarland insofern von den restlichen Bundesländern, als dass dort die Heimaufsicht im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie 2017) bzw. bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport 2017) angesiedelt wurde. Die hier im Bundesländervergleich festgestellte Varianz und Veränderungsdynamik sind somit dazu geeignet, das offensichtlich gegebene Reformpotential in diesem Bereich zu unterstreichen.

### **2.2.4.6.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Wegfall der Aufgaben nach LWTG bzw. der Heimaufsicht stellt keine Option dar, da es sich um ordnungsrechtliche Aufgaben handelt, mithilfe derer die Bedürfnisse schutzbedürftiger

Personen sichergestellt werden sollen (Bogumil/Ebinger 2012, 26). Darüber hinaus könnten bei einer Übertragung auf Dritte möglicherweise Interessenskonflikte entstehen, wenn die Aufsichtsfunktion über Träger entsprechender Einrichtungen nicht mehr von öffentlicher Hand wahrgenommen wird. Eine Übertragung auf Dritte kommt vor diesem Hintergrund nur unter der Bedingung staatlicher Anerkennung in Betracht (ebd.).

#### 2.2.4.6.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität und Funktionalität

Der Status quo einer Wahrnehmung der Aufgaben nach LWTG im LSJV entspricht weitestgehend den Anforderungen an die **Homogenität der Aufgabenwahrnehmung**. Aufgrund des geringen Umfangs der Aufgaben nach LWTG würden im Gegensatz dazu selbst bei einer Kommunalisierung auf acht Landkreise mit einer durchschnittlichen Größe von 350.000 EW nicht einmal 3 VZÄ pro Standort verbleiben, sodass von einer Kommunalisierung der Aufgaben nach LWTG abgeraten wird. In den Gesprächen mit Praktikern, die an der Aufgabenwahrnehmung in Rheinland-Pfalz beteiligt sind, wurde deutlich, dass für die Aufgaben nach LWTG pro Team mind. 3 VZÄ notwendig sind. Andernfalls würde die Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung z.B. schon bei Krankheitsfällen durch die Vertretungsproblematik erschwert werden. Auch ein landesweit einheitliches Vorgehen könnte nur unter erschwerten Bedingungen sichergestellt werden, sodass möglicherweise die Durchsetzungsfähigkeit der Verwaltung im Landesgebiet variieren würde. Dementsprechend müsste bei Fragmentierungen der Aufgabenwahrnehmung auch der **Koordinationsaufwand** erhöht werden, um die landesweite Einheitlichkeit der Erledigung der Aufgaben nach LWTG zu gewährleisten.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die personelle Ausstattung in denjenigen Bundesländern, welche die Heimaufsicht kommunalisiert haben, in vielen Fällen für die Aufrechterhaltung der **professionellen Qualität** der Aufgabenwahrnehmung nicht ausreichend ist (Wollmann 2008, 149). Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die professionelle Qualität im Fall einer Kommunalisierung nicht aufrechterhalten werden kann, wenn verantwortliche Mitarbeiter auf der kommunalen Ebene neben den Aufgaben nach LWTG noch weitere Sachbereiche verantworten. In diesem Fall resultiert also ein zusätzlicher Verlust des **Spezialisierungsgrads** der Mitarbeiter gegenüber dem Status quo. Da selbst im Fall von Landkreisen mit durchschnittlich ca. 350.000 EW weniger als 3 VZÄ pro Standort verbleiben, wird vor diesem Hintergrund im rheinland-pfälzischen Kontext von einer Kommunalisierung weiterhin abgeraten. Dies ist durch den Umstand zu unterstreichen, dass die Aufsichtsfunktion zur Vorbeugung von Verflechtungen zwischen Trägern (häufig Kommunen) und Anbietern im Idealfall vom Land wahrgenommen werden sollte (Bogumil/Ebinger 2012, 26).

Auswirkungen auf **Bürgernähe** und **Kundenorientierung** sind bei keiner der potentiellen Reformoptionen zu erwarten, da unmittelbarer Bürgerkontakt nicht vorliegt. Dementsprechend lassen sich diesbezüglich keine Vor- oder Nachteile für die vorliegenden Reformoptionen ableiten. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass eine Organisation der Aufgabenwahrnehmung

auf der Ebene der Mittelinstanzen, z.B. in der ADD, grundsätzlich denkbar ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Aufgaben nach LWTG um Aufsichtsaufgaben im erweiterten Sinne (siehe oben) handelt. Aus Gutachtersicht sollte jedoch eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung in die ADD mit einer Weiterentwicklung dieser Behörde in Richtung einer multifunktionalen Bündelungsbehörde (z.B. Landesverwaltungsamt/-direktion) mit weiteren Aufgaben der Sozialverwaltung einhergehen (siehe vertiefend dazu: Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“).

## **b. Effizienz**

Wie oben bereits erwähnt, ist für den Fall einer Kommunalisierung der Aufgaben nach LWTG von einem Anstieg des Koordinationsaufwands für die Sicherstellung einer landesweit homogenen Aufgabenwahrnehmung bzw. eines einheitlichen Auftretens gegenüber den Heimen auszugehen. Dieser Koordinationsaufwand würde sich auch in entsprechenden zusätzlichen Kosten niederschlagen. So würde die Sicherstellung einer landesweit homogenen Aufgabenwahrnehmung vor allem zeitliche **Ressourcen** in zusätzlichem Umfang binden.

Auch für den Fall einer Bündelung der vier Standorte ist von zusätzlich notwendigem Ressourcenaufwand auszugehen, da diese Reformoption mit einer unverhältnismäßigen Verlängerung der Anfahrtswege für Beratungen und Anlassprüfungen einhergeht. Ressourceneinsparungen bzw. die Realisierung von **Skalen- und Verbundeffekten** wären – unter der Voraussetzung der Aufrechterhaltung der vier Standorte – entsprechend nur bei aufgabenübergreifenden Bündelungen denkbar (siehe vertiefend dazu: Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“). Des Weiteren wären im Fall einer Kommunalisierung die anfallenden **Transformationskosten** zu beachten, wenn die Aufgaben nach LWTG auf mindestens acht Landkreise aufgeteilt werden würde.

## **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Die Heimaufsicht stellt eine gesellschaftliche Aufgabe mit großem Interesse der Öffentlichkeit dar und wird auch im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs als hochsensibles Thema bezeichnet. In Bezug auf die **politische Steuerung** wäre daher eine Kommunalisierung entsprechend „herausfordernd und brisant“ (Wollmann 2008, 149). Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass zur Prävention vor einer zu engen Verflechtung zwischen Trägern (häufig Kommunen) und Anbietern im Idealfall das Land die Aufsichtsfunktion wahrnehmen sollte (Bogumil/Ebinger 2012, 26), da ansonsten negative Auswirkungen auf **Kontrolle und Transparenz** zu befürchten sind. In diesem Zusammenhang bzw. unter Rückgriff auf die bisherige Analyse von potentiellen Reformeffekten im Bereich der Heimaufsicht liegen erhebliche Bedenken bezüglich der **Realisierbarkeit** einer Kommunalisierung vor. Theoretisch könnte zwar eine Kommunalisierung auf eine konsolidierte Kreisgebietsstruktur mit durchschnittlich ca. 350.000 EW pro Landkreis umgesetzt werden, allerdings ist in Frage zu stellen, ob eine entsprechende Kommunalisierung auch sinnvoll realisierbar ist.

#### 2.2.4.6.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Aus verschiedenen Gründen ist eine **Kommunalisierung** aus Gutachtersicht nicht zu empfehlen. Dies gilt unabhängig vom Kreisgebietsmodell. Ausschlaggebend ist in diesem Zusammenhang vor allem der geringe Umfang der Aufgaben nach LWTG. Dieser würde im Fall einer Kommunalisierung zu einer enormen Fragmentierung und Kleinteiligkeit der Aufgabenwahrnehmung führen, woraus negative Auswirkungen auf die Homogenität und die professionelle Qualität der Aufgabenwahrnehmung resultieren würden, da die personelle Ausstattung vor Ort nicht ausreichend wäre. Zur Vermeidung von Interessenskonflikten sollte die Aufsichtsfunktion darüber hinaus nicht auf der kommunalen Ebene angesiedelt werden, da die Kommunen häufig selbst Träger von Heimen sind. Da entsprechend im Fall einer Kommunalisierung vor allem negative Effekte erwartet werden, können des Weiteren die für eine Kommunalisierung notwendigen Transformationskosten nicht durch entsprechende Verbesserungen der Aufgabenwahrnehmung rechtfertigt werden.

Die Aufgabenwahrnehmung im **Status quo** entspricht hingegen weitestgehend den Anforderungen der hier geprüften Performanzdimensionen. Für die Aufgabenwahrnehmung in einer oberen Landesbehörde mit Außenstellen spricht dabei insbesondere, dass in diesem Fall eine gute Mischung zwischen einer Sicherstellung der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch deren konzentrierte Organisation und den effizienten Anfahrtswegen durch die Präsenz in der Fläche, welche durch die vier Standorte sichergestellt wird, besteht. Des Weiteren ist eine Verlagerung der Aufgaben nach LWTG auf die **Mittelinstanzen** (ADD) zwar grundsätzlich denkbar, aus Gutachtersicht jedoch vor allem bei einer Weiterentwicklung dieser Behörde hin zu einer multifunktionalen Bündelungsbehörde (Landesverwaltungsamt/-direktion) mit weiteren Aufgaben der Sozialverwaltung interessant (siehe vertiefend dazu: Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“).

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Behörde (LSJV, Status quo) mit landesweiter Zuständigkeit und Außenstellen</b>	+	++	+	1
<b>Staatliche Mittelinstanz (ADD) als Bündelungsbehörde</b>	+	-	0	2
<b>Behörde (LSJV) mit landesweiter Zuständigkeit ohne Außenstellen</b>	+	--	0	2
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	--	3

2.2.4.7 Sozialer, psychologischer, technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte

Das Cluster „Gewerbeaufsicht“ stellt innerhalb der Gutachtensystematik einen Sonderfall dar: Aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit der Aufgabenerhebung wurden die Aufgaben nach Ministerien getrennt erfasst. In aller Regel entspricht diese Zuordnung auch der Vollzugsrealität in den nachgeordneten Behörden, sodass keine im Vollzug zusammenhängenden Aufgaben getrennt wurden. Die Gewerbeaufsicht stellt in dieser Hinsicht allerdings eine bedeutende Ausnahme dar, weil ihre Aufgaben sowohl dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten (MUEEF) als auch dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (MSAGD) zugeordnet sind. Zur realistischen Abbildung der Vollzugssituation wurde der Bereich Arbeits- und Immissionsschutz gemeinsam in Kap. 2.2.7.5 untersucht.

2.2.5 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur: Generaldirektion kulturelles Erbe

2.2.5.1 Allgemeine Kulturpflege – Generaldirektion Kulturelles Erbe

<b>Prüfbogen 18 - Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur</b>		
<b>Allgemeine Kulturpflege - Generaldirektion Kulturelles Erbe, Denkmalpflege, Archäologie, Burgen, Schlösser, Altertümer, Landesmuseen, Weltkulturerbe</b>		
<b>Generaldirektion Kulturelles Erbe</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Generaldirektion Kulturelles Erbe, Denkmalpflege, Archäologie, Burgen, Schlösser, Altertümer - Landesmuseen, Weltkulturerbe		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Direktion Burgen, Schlösser, Altertümer (51,64 VZÄ) - Direktion Landesarchäologie (39,58 VZÄ) - Direktion Landesdenkmalpflege (21,75 VZÄ) - Direktion Rheinisches Landesmuseum Trier (30,45 VZÄ) - Direktion Landesmuseum Mainz (21,77 VZÄ) - Direktion Landesmuseum Koblenz (13,31 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	6,35 VZÄ	182,37 VZÄ
Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz	176,38 VZÄ	

2.2.5.1.1 Organisation und Aufgabenbestand

**a. Aufgabenbeschreibung und Fokus**

Das Aufgabencluster „Allgemeine Kulturpflege – Generaldirektion Kulturelles Erbe“ umfasst alle Aufgaben, die von den Einzeldirektionen der Generaldirektion Kulturelles Erbe (GDKE) wahrgenommen werden sowie zwei kleinteilig organisierte Einzelaufgaben im Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (MWWK). Diese kommen aufgrund ihres politischen

Grundsatzcharakters bzw. ihrer geringen Personalwirksamkeit für eine Tiefenanalyse nicht in Frage. Von daher konzentriert sich die folgende Untersuchung auf die Aufgaben der „Direktion Burgen, Schlösser, Altertümer“ (51,64 VZÄ), „Direktion Landesarchäologie“ (39,58 VZÄ), „Direktion Landesdenkmalpflege“ (21,75 VZÄ), der „Direktion Rheinisches Landesmuseum Trier“ (30,45 VZÄ), der „Direktion Landesmuseum Mainz“ (21,77 VZÄ) und der „Direktion Landesmuseum Koblenz“ (13,31 VZÄ). Der Fokus liegt dabei hauptsächlich auf den Direktionen Landesdenkmalpflege und Landesarchäologie, da diese im Wesentlichen die landesweite Bearbeitung von Anliegen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege verantworten. Dieser Bereich stellt das primäre Aufgabenfeld der GDKE dar, auch wenn diese laut Denkmalschutzgesetz (DSchG) in ihrer Gesamtheit als Denkmalfachbehörde fungiert.

Die GDKE ist die rheinland-pfälzische Denkmalfachbehörde und untersteht dem MWWK. Die von ihr wahrgenommenen Aufgaben zielen grundsätzlich auf unterschiedliche Kulturobjekte ab, streben aber allesamt deren Schutz, Unterhalt, Pflege, Erforschung und Nutzungserschließung an. Insgesamt besteht die BDKE aus sechs Direktionen sowie den beiden Stabstellen *Zentrale Verwaltung und Marketing* (u.a. Personalverwaltung, EDV, Zentrale Vergabe) und *Bau und Technik* (u.a. Verwaltung der Liegenschaften). Eine dritte Stabstelle *Facility Management* ist derzeit in Vorbereitung. Die Stabstellen sind für die so genannten Sekundärprozesse und -aufgaben zuständig, die dem wissenschaftlichen Fachpersonal aller Einzeldirektion die inhaltliche Arbeit ermöglichen (siehe Abbildung 8). Sie schaffen so die Voraussetzungen für die fachliche Tätigkeit. Zu den primären Aufgaben der Direktionen zählen (vgl. Generaldirektion Kulturelles Erbe):

#### *Direktion Burgen, Schlösser, Altertümer (BSA)*

Aufgabe der Direktion ist, das ihr anvertraute kulturelle Erbe, Bauwerke und Sammlungen zu sichern, zu unterhalten, zu pflegen und für künftige Generationen zu bewahren. Gleichzeitig werden die Denkmäler kulturell und touristisch erschlossen.

#### *Direktion Landesarchäologie (Bodendenkmalpflege)*

Die Landesarchäologie dient der Erforschung, Sicherung und Erhaltung der archäologischen Denkmäler und Quellen in Rheinland-Pfalz. Mit ihren Außenstellen in Koblenz, Mainz, Speyer und Trier betreut und erforscht sie das Land flächendeckend.

#### *Direktion Landesdenkmalpflege (LDP, Bau- und Kunstdenkmalpflege)*

Die Landesdenkmalpflege umfasst alle Bereiche der praktischen Denkmalpflege von der wissenschaftlichen Bearbeitung der Kulturdenkmäler bis hin zur konkreten Beratung bei Maßnahmen an Kulturdenkmälern.

#### *Direktion Rheinisches Landesmuseum Trier*

Das Rheinische Landesmuseum Trier gehört zu den bekanntesten und bedeutendsten archäologischen Museen in Deutschland. Einzigartig und unverwechselbar ist die außergewöhnliche Fülle und Qualität der Zeugnisse zur Römerzeit.

*Direktion Landesmuseum Mainz*

Im Mainzer Landesmuseum befindet sich die bedeutendste und älteste kunst- und kulturgeschichtliche Sammlung des Landes. Gezeigt werden hier einmalige Exponate von den Anfängen der Kultur bis zur Kunst der Gegenwart.

*Direktion Landesmuseum Koblenz*

Das Landesmuseum Koblenz bietet technische und militärtechnische Exponate, wobei der Schwerpunkt auf der Darstellung der Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Region liegt.

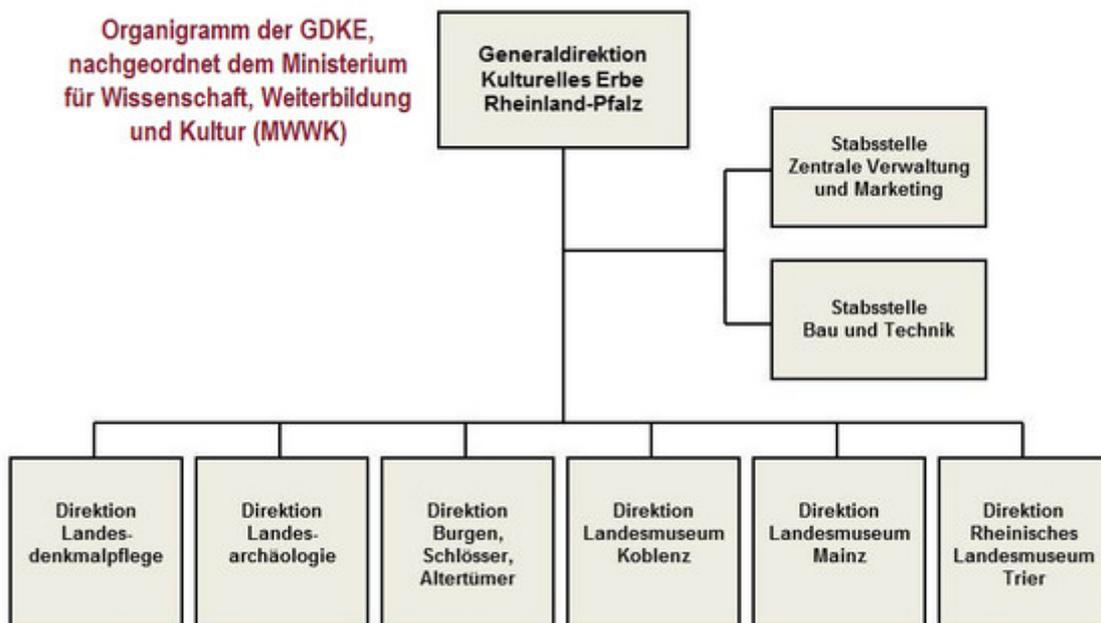


Abbildung 8: Organigramm der Generaldirektion Kulturelles Erbe. Quelle: Generaldirektion Kulturelles Erbe.

Grundsätzlich ist im DSchG festgelegt, dass die GDKE als Denkmalfachbehörde des Landes Rheinland-Pfalz auftritt. Als obere Landesbehörde verantwortet sie fachliche Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, wobei sie dem MWWK nachgeordnet ist. Zu ihren Aufgaben als Denkmalfachbehörde zählen laut DSchG folgende Tätigkeiten:

Tabelle 26: Aufgaben der Denkmalfachbehörde nach §25, Abs. 1 DSchG.

Aufgaben der Denkmalfachbehörde
Mitwirkung bei der Durchführung des Denkmalschutzgesetzes nach Maßgabe der einzelnen Bestimmungen

Beratung der Denkmalschutzbehörden und der Eigentümer von Kulturdenkmälern
Förderung des Verständnisses der Öffentlichkeit für Denkmalschutz und Denkmalpflege
Vorschlägen von Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege
Systematische Aufnahme und wissenschaftliche Auswertung von Kulturdenkmälern
Führen der Denkmalliste
Erstellung von Gutachten zu Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege
Forschung nach verborgenen Kulturdenkmälern
Ausstellung von denkmalfachlichen Bescheinigungen einschließlich Bescheinigungen zur Vorlage beim Finanzamt

Quelle: Eigene Darstellung nach DSchG.

Zur Erfüllung der Aufgaben wird in den Einzeldirektionen hochspezialisiertes Fachpersonal (z.B. Kunsthistoriker, Archäologen etc.) sowie Verwaltungspersonal zur Unterstützung der wissenschaftlichen Kräfte benötigt. Die Tätigkeiten richten sich dabei an eine Vielzahl unterschiedlicher Adressaten wie Denkmaleigentümer, untere Denkmalschutzbehörden (uDSB), Bürger, Kirchen, Planer, Handwerker, Restauratoren oder Bauforscher.

#### **b. Organisationsmodelle anderer Bundesländer**

Ein Vergleich der Bundesländer zeigt, dass Denkmalfachbehörden unterschiedliche Organisationsformen aufweisen. In den meisten Ländern erfüllen allerdings so genannte Landesämter für Denkmalpflege (z.B. Bayrisches Landesamt für Denkmalpflege, Landesamt für Denkmalpflege Baden-Württemberg; Brandenburgisches Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum; abweichende Bezeichnungen möglich) die entsprechenden Aufgaben. Bei diesen handelt es sich um Landesoberbehörden, die dem jeweiligen Ministerium direkt nachgeordnet sind. Eine Ausnahme stellt beispielsweise das baden-württembergische Landesamt für Denkmalpflege dar, das Anfang 2014 als Referat beim Regierungspräsidium Stuttgart eingerichtet wurde (vgl. Martin/Krautzberger 2017).<sup>61</sup>

Die Mehrzahl der Landesdenkmalfachbehörden ist – wie auch die GDKE - für alle Bereiche der Denkmalpflege zuständig. Lediglich in Schleswig-Holstein und Sachsen gibt es zwei Denkmalfachbehörden (Landesamt für Denkmalpflege Schleswig-Holstein/Archäologisches Landesamt Schleswig-Holstein; Landesamt für Denkmalpflege Sachsen/Landesamt für Archäologie Sachsen). Nordrhein-Westfalen stellt sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch der Trägerschaft der Denkmalfachbehörden einen Sonderfall dar. Die Aufgabe der Landesdenkmalpflege wird hier von den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe sowie der Stadt Köln übernommen. Dem Landschaftsverband Rheinland sind dabei das LVR-Amt für Denkmalpflege im

---

<sup>61</sup> Aus rechtlicher Sicht ist das Landesamt für Denkmalpflege Baden-Württemberg ebenfalls eine selbständige Fachbehörde.

Rheinland (LVR-ADR) und das LVR-Amt für Bodendenkmalpflege (LVR-ABR) unterstellt, die als unabhängige Fachbehörden für die Belange der Denkmalpflege zuständig sind. Ähnlich verhält es sich mit der LWL-Denkmalpflege, landschafts- und Baukultur in Westfalen und der LWL-Archäologie für Westfalen/Archäologische Bodendenkmalpflege, die dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe unterstehen. Die Stadt Köln nimmt für ihr Gebiet anstelle des Landschaftsverbandes Rheinland die Aufgaben der Bodendenkmalpflege wahr (vgl. Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen 2018).

In den Bundesländern reichen die Befugnisse der Denkmalfachbehörden von reinen Beratungstätigkeiten bis hin zu Einflussmöglichkeiten auf das Handeln der Denkmalschutzbehörden<sup>62</sup>. So werden sie bei der Mitwirkung in denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren durch Einvernehmens-, Zustimmungs- oder Benehmensregelungen in unterschiedlicher Weise und Bindungswirkung beteiligt. Einzelne Landesämter nehmen auch unmittelbare Durchführungsaufgaben nach außen wahr, ohne selbst Denkmalschutzbehörde zu sein. Hierzu können gehören: Auskunfts- und Duldungsrechte, Vereinbarung über den freien Zutritt zu Kulturdenkmälern, Zuständigkeit für die Entgegennahme von Anzeigen über Bodenfunde, Zustimmung zur Fortsetzung von Arbeiten an Fundstellen, Zahlung von Entschädigungsleistungen bei ausgleichspflichtigen Maßnahmen, Bewilligung von Zuwendungen oder die Erteilung von Steuerbescheinigungen (vgl. Krautzberger/Martin 2017).

Auffällig ist, dass die meisten Denkmalfachbehörden in anderen Bundesländern (u.a. Bayern, Hessen, Niedersachsen etc.) über Außenstellen verfügen. In Rheinland-Pfalz trifft dies lediglich auf die Direktion Landesarchäologie zu.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die GDKE als Denkmalfachbehörde des Landes Rheinland-Pfalz der Verwaltungsrealität der anderen Bundesländer in hohem Maße ähnelt. Mit ihren zusätzlichen Direktion BSA und Landesmuseen weist sie sogar einen erhöhten Zentralisierungsgrad auf, d.h. sie übernimmt im Vergleich zu anderen Denkmalfachbehörden zusätzliche Aufgaben.

#### 2.2.5.1.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls/ der Verlagerung auf Dritte

Ein **Aufgabenwegfall** kommt aus Gutachtersicht ob der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Denkmalpflege nicht in Betracht. Diese trägt nicht nur zur Bewahrung und Überlieferung der kulturellen Identität, sondern auch zu einer lebenswerten Umwelt bei.

---

<sup>62</sup> Denkmalschutzbehörden dürfen im Vergleich zu Denkmalfachbehörden z.B. Entscheidungen über Unterschutzstellungen (DSchG, §8) oder Veränderungen an Kulturdenkmälern (DSchG, §13) treffen. In dieser Untersuchung stehen allerdings die Aufgaben der Denkmalfachbehörden im Mittelpunkt.

In anderen Bundesländern wurde in der Vergangenheit eine **Privatisierung** von Teilen der Denkmalpflege vollzogen oder zumindest diskutiert. Vor allem in der Archäologie (Bodendenkmalpflege) hat sich eine Debatte über die Privatisierung von Prospektion (Feststellung von Bodendenkmälern) und Ausgrabung entfacht.<sup>63</sup> So werden beispielsweise in Bayern seit der Jahrtausendwende private Grabungsfirmen eingesetzt, die vom Landesamt für Denkmalpflege kontrolliert werden. Auch die GDKE hat bereits private Archäologieunternehmen mit Grabungstätigkeiten beauftragt, so dass deren Einsatz grundsätzlich möglich ist. Allerdings sollte deren Einsatz stets anhand funktionaler und wirtschaftlicher Kriterien evaluiert werden, um eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung zu garantieren. Das ist insbesondere von Bedeutung, da die privat durchgeführte Erforschung archäologischer Denkmäler einer besonderen staatlichen Verantwortung (Gewährleistungspflicht) unterliegt und Denkmalfachbehörden entsprechende Kapazitäten für die administrative Vorbereitung und Überwachung vorhalten müssen (vgl. Oebbecke 1998, 222).

In weiten Teilen der Bau- und Kunstdenkmalpflege scheint eine Privatisierung von Aufgaben hingegen weniger angebracht zu sein. Beispielsweise obliegt die Mitwirkung der Direktion LDP in denkmalrechtlichen Erlaubnisverfahren aufgrund ihrer Nähe zum hoheitlichen Bereich staatlicher Verantwortung (siehe Unterschutzstellung §8, Abs. 4 DSchG). Ähnlich verhält es sich beispielsweise mit der Erstellung denkmalrechtlicher Steuerbescheinigungen, der Erstellung und Führung der Denkmalliste oder der Erstellung von Gutachten zu Fragen des Denkmalschutzes.

Die Einbeziehung Privater in die Aufgabenwahrnehmung der GDKE erfolgt bereits jetzt in allen Einzeldirektionen (u.a. in der Bauforschung, bei der touristischen Erschließung von Denkmälern). Eine Entscheidung für eine Erhöhung des Privatisierungsgrades sollte unter Berücksichtigung zu erwartender Nachteile getroffen werden. Zu diesen gehören beispielsweise die erschwerte Einhaltung landesweiter Qualitätsstandards und die anfallenden Transaktionskosten (Suche nach geeigneten Anbietern, Kontrolle der Vertragseinhaltung, etc.). Eine vollständige materielle oder funktionelle Privatisierung der Aufgaben der GDKE kommt aus rechtlichen und funktionalen Gründen nicht in Betracht.

#### 2.2.5.1.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Eine effektive Erfüllung der Aufgaben setzt insbesondere eine hohe **fachliche Expertise** und einen geringen Koordinationsaufwand mit anderen Institutionen der Denkmalpflege bzw. des Denkmalschutzes voraus. Die Mehrzahl der in den Einzeldirektionen der GDKE durchgeführten

---

<sup>63</sup> Siehe aktuelle Debatte in Baden-Württemberg über die Privatisierung des Ausgrabungssektors des Landesamts für Denkmalpflege.

Aufgaben erfordert nicht nur eine wissenschaftliche Ausbildung, sondern auch eine methodisch präzise Vorgehensweise. Die Mitwirkung bei der Durchführung des Denkmalschutzgesetzes ist beispielsweise nur vorstellbar, wenn die Mitarbeiter über einen entsprechenden Ausbildungshintergrund verfügen. Ähnlich verhält es sich mit wissenschaftlich-fachlichen Aufgaben im Rahmen der Aufnahme und Auswertung von Kulturdenkmälern oder der Erstellung von Gutachten zu Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Vor diesem Hintergrund stellt die jetzige Bündelung der Denkmalpflege in der GDKE eine geeignete Organisationsstruktur dar. Durch sie lässt sich zum einen Fachwissen an zentraler Stelle zusammenfassen, wobei die Unterscheidung von Primär- und Sekundärprozessen den wissenschaftlichen Kräften zusätzliche Freiräume für die inhaltliche Arbeit verschafft. Zum anderen werden den Mitarbeitern Spezialisierungsmöglichkeiten geboten, da diese für ein vergleichsweise geringes Aufgabenspektrum zuständig sind. Eine hohe Fachlichkeit der Aufgabenwahrnehmung ist die Folge.

Eine vollständige Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte würde in dieser Hinsicht in allen dezentralen Kommunalisierungsszenarien (150.000 EW; 250.000 EW; 350.000 EW) zu einer erheblichen Verschlechterung des Status quo führen. So birgt eine Kommunalisierung im Vergleich zur GDKE die Gefahr eines Verlustes von Fachwissen, da nicht alle kommunalen Aufgabenträger über die zum Treffen von komplexen Vor-Ort-Entscheidungen notwendigen fachlichen Kompetenzen (z.B. bei wirtschaftlichen Zumutbarkeitsberechnung, archäologischen Fragestellungen etc.) und personellen Ressourcen verfügen (vgl. Hessischer Landtag 2016, 16). In diesem Zusammenhang ist zu erwarten, dass die qualitativen Unterschiede durch die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Besetzung kommunaler Stellen noch zunehmen werden. Weiterhin zielt die jetzige Zuständigkeitsverteilung auf die Sicherstellung landesweit gültiger Standards ab. Diese würde durch eine Kommunalisierung vor allem aufgrund der ohnehin großen Ermessensspielräume der Denkmalpfleger bzw. -schützer in erheblichem Maße erschwert (vgl. Bogumil/Ebinger 2012, 82).

Das Gelingen der Zusammenarbeit bzw. der **horizontale Koordinationsaufwand** zwischen den kommunalen Denkmalschutzbehörden und der GDKE (hier insbesondere der Direktion LDP) stellt ein bedeutendes Kriterium bei der Bewertung der Effektivität der Aufgabenwahrnehmung dar. Vor dem Hintergrund des häufigen direkten Bürgerkontakts sollte die Gewährleistung von schnellen und transparenten Entscheidungen ein wesentliches Ziel der organisatorischen Ausgestaltung der Denkmalpflege sein. Lange Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Behörden sind zwingend zu vermeiden, um bspw. potentielle Investoren für Bauprojekte nicht zu verlieren oder Bürgern kurzfristige Baumaßnahmen zu ermöglichen. Insofern sind die denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren so kurz wie möglich zu halten, ohne dabei die Qualität der fachlichen Beteiligung der Denkmalfachbehörde zu gefährden.

Denkbare Maßnahmen hierzu wie die Durchführung von vereinfachten Verfahren zur Benehmensherstellung<sup>64</sup> werden von der GDKE bereits umgesetzt. Das entspricht den Empfehlungen des Landesrechnungshofes, der 2011 die Aussetzung der Benehmensregel für eindeutig definierte, weniger komplexe Fälle (z.B. übliche Reparatur- und Bauunterhaltungsmaßnahmen) vorgeschlagen hatte (vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, 119).<sup>65</sup>

Die Vereinfachung der Genehmigungsverfahren stellt einen wichtigen Schritt zur Reduzierung des Koordinationsaufwandes dar, setzt allerdings eine ausreichende fachliche und personelle Ausstattung der uDSB voraus. Von daher ist bei komplizierten Einzelentscheidungen ausnahmslos an der aktuellen Verfahrensstruktur festzuhalten, um eine hohe Vollzugsqualität zu gewährleisten. Die Fortbildungsmaßnahmen der GDKE (z.B. Schulungen und Handreichungen) für die uDSB leisten dennoch einen entscheidenden Beitrag und sind in Zukunft weiter zu verfolgen.

Angesichts der Verwaltungsrealität in anderen Bundesländern sowie der hohen Anforderungen an die Bewilligungsbehörden ist die Beteiligung einer Fachbehörde in denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aus Gutachtersicht zwingend notwendig. Eine Änderung der Aufbauorganisation würde in keinem Fall zu einer Reduzierung des horizontalen Koordinationsaufwandes führen. Weitere Verfahrensvereinfachungen sind allerdings fortlaufend zu prüfen.

Die Denkmalpflege umfasst sehr unterschiedliche Aufgaben von der Öffentlichkeitsarbeit bis zur Forschung nach verborgenen Denkmälern. Eine Kommunalisierung der Einzeldirektionen der GDKE würde zu einer Zersplitterung des für die Aufgabenwahrnehmung benötigten Fachwissens führen, die es aus Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten zu vermeiden gilt. Auf der anderen Seite ist eine Übertragung von weniger anspruchsvollen Teilaufgaben an die uDSB durchaus denkbar.

Weiterhin ist zu empfehlen, dass die Organisationseinheiten innerhalb der GDKE noch stärker fachlich zusammenarbeiten (z.B. in den Bereichen Datensammlung, Dokumentation und Registratur). Eine strukturelle Straffung der Einzeldirektionen ließe weitere Synergieeffekte erwarten (bspw. durch eine gemeinsame Stelle für die Öffentlichkeitsarbeit/Publicationen oder Weiterbildung).

---

<sup>64</sup> Nach §13 a Abs. 3 DSchG trifft die untere Denkmalschutzbehörde Entscheidungen über Genehmigungsanträge im Benehmen mit der Denkmalfachbehörde. Zur Herstellung des Benehmens legt die untere Denkmalschutzbehörde der Denkmalfachbehörde den vollständigen Antrag sowie ihren Entscheidungsvorschlag vor. Äußert sich die Denkmalfachbehörde nicht innerhalb von zwei Monaten nach Zugang der Unterlagen, gilt das Benehmen als hergestellt.

<sup>65</sup> Der Rechnungshof verweist hier explizit auf die vereinfachten Genehmigungsverfahren in anderen Bundesländern wie Berlin, Hessen, Niedersachsen und Sachsen. Letztgenanntes Bundesland hat beispielsweise in einer Verwaltungsvorschrift geregelt, für welche Fallgruppen weiterhin eine Stellungnahme der Denkmalfachbehörde benötigt wird. In allen anderen Fallgruppen gilt das Einvernehmen als im Voraus erteilt (vgl. ebd.).

Bei der Denkmalpflege handelt es sich um eine beratungsintensive Aufgabe mit direktem Bürgerkontakt, die das Verständnis der Öffentlichkeit fördern und entsprechendes bürgerliches Engagement fördern soll. Von daher ist die Sicherstellung einer hohen **Orts- und Bürgernähe** ein weiteres zentrales Anforderungskriterium. Die Konzentration der Denkmalpflege in der GDKE weist diesbezüglich einige Nachteile auf. Beispielsweise sollen in denkmalrechtlichen Entscheidungsverfahren transparente und sachgerechte Entscheidungen getroffen werden, die die Lebenswirklichkeit der Bürger berücksichtigen. Die dazu erforderliche Durchführung von Vor-Ort-Terminen verursacht aufgrund fehlender Außenstellen in der jetzigen Organisationsstruktur allerdings relativ lange Wege und damit verbundene hohe Ausgaben.<sup>66</sup> Nach Angaben des Landesrechnungshofes fielen beispielsweise allein im Jahr 2011 Kosten in Höhe von rund 184.000 € für Dienstreisen an (vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, 120).<sup>67</sup>

Der dezentrierte Einsatz von Fachpersonal der LDP würde zum einen die Reisekosten reduzieren, da die Beschäftigten kürzere Anfahrtswege zu Vor-Ort-Terminen auf sich nehmen müssten. Zum anderen ließe sich dadurch die Kontaktpflege mit den uDSB und Denkmaleigentümern intensivieren. Eine Dekonzentration der besagten Einzeldirektion wäre aus praktischer Sicht vergleichsweise einfach umzusetzen, da vorhandene Standorte der Direktion Landesarchäologie genutzt werden könnten (vgl. ebd.). Diese wird den Anforderungen an eine bürger- und ortsnahe Aufgabenwahrnehmung mit ihren vier Außenstellen in Koblenz, Mainz, Speyer und Trier bislang am ehesten gerecht (siehe Abbildung 9). Für die Direktion Bürger, Schlösser, Altertümer und die Direktionen Landesmuseen spielt die Bürgernähe hingegen eine untergeordnete Rolle, da diese vorrangig standortbezogene Tätigkeiten verantworten.

---

<sup>66</sup> Eine Ausnahme stellen in diesem Zusammenhang die vier Außenstellen der Direktion Landesarchäologie dar.

<sup>67</sup> Dabei entsprachen die reinen Fahrzeiten im Bereich der Gebietsreferate der Arbeitszeit von etwa 80 % einer Vollzeitkraft.



Abbildung 9: Zuständigkeitsbereiche der Außenstellen der Direktion Landesarchäologie. Quelle: Generaldirektion Kulturelles Erbe.

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass die Mitarbeiter der uDSB in der aktuellen Organisationsstruktur aufgrund ihrer räumlichen und sozialen Nähe größeren Einfluss auf potentielle Investoren und regionale Akteure nehmen können als die GDKE (vgl. Hessischer Landtag 2016, 5). Auch andere Teilaufgaben wie die Beratung von Eigentümern bei der Pflege, Unterhaltung und Wiederherstellung von Denkmälern in weniger anspruchsvollen Fällen sind Vor-Ort einfacher zu bewirken. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, welche Einzeltätigkeiten mit starkem Lokalbezug zu einer Entlastung der GDKE sowie zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung führen können. Voraussetzung hierfür ist erneut das Vorhandensein ausreichender fachlicher und personeller Ressourcen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte.

Insgesamt ist aus funktionaler Sicht aber ein Beibehalten der jetzigen Organisationsstruktur zu empfehlen. Dafür spricht vor allem, dass die Bündelung von Fachwissen in der GDKE den hochspezifischen Anforderungen an die Denkmalpflege gerecht wird. Die bestehende Trennung von Primär- und Sekundärbereichen entlastet das wissenschaftliche Fachpersonal in hohem Maße und schafft unter anderem Spezialisierungsmöglichkeiten, da unterstützende Verwaltungstätigkeiten (Vergabe, Personalverwaltung, EDV, etc.) an zentraler Stelle für alle Einzeldirektionen durchgeführt werden. Zur Erhöhung der Bürgernähe bzw. zur Reduzierung der Anfahrtswege der GDKE-Mitarbeiter zu Vor-Ort-Besichtigungen sollten für die Direktion LDP

allerdings zusätzliche Außenstellen nach dem Vorbild der Direktion Landesarchäologie eingerichtet werden. Im besten Fall lassen sich diese in die bereits bestehenden Standorte integrieren. So könnte die Regionalität der Aufgabenwahrnehmung durch die Einrichtung von Außenstellen werden.

Eine vollständige Kommunalisierung der Aufgaben würde ebenso wie andere Reformoptionen mit erhöhtem Dezentralisierungsgrad zu einer ineffektiveren Aufgabenwahrnehmung führen (fehlende Bündelung von Fachwissen; Probleme bei der Sicherstellung landesweit einheitlicher Standards etc.). Die Zuständigkeit der GDKE für die touristische Belebung des kulturellen Erbes (Direktion BSA) sowie die Landesmuseen Trier, Koblenz und Mainz ist insbesondere nachvollziehbar, da zwischen den Einzeldirektionen Schnittstellen - beispielsweise im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und der Veranstaltungsorganisation - bestehen.<sup>68</sup> Weiterhin führt die Erledigung von Unterstützungstätigkeiten (Sekundärprozesse) für alle Direktion in den zentralen Stabstellen der GDKE zu Synergieeffekten, die es auch zukünftig zu realisieren gilt. Vor diesem Hintergrund ließe sich kaum begründen, warum kommunale Aufgabenträger Landesmuseen betreiben oder für die landesweite touristische Erschließung von Burgen oder Schlösser zuständig sein sollten.

Andere denkbare Optionen, wie der Aufgabentransfer auf einen höheren Kommunalverband (z.B. auf den Bezirksverband Pfalz), versprechen aus der funktionalen Perspektive keine wesentlichen Verbesserungen. Die Verwaltungsrealität der meisten anderen Bundesländer zeigt in diesem Zusammenhang, dass diese mehrheitlich auf Landesoberbehörden in eigener Trägerschaft vertrauen. Ein Abweichen von dieser Organisationsstruktur wäre nur durch erhebliche fachliche Vorteile zu begründen, die aus Gutachtersicht nicht vorliegen.

## **b. Effizienz**

**Ressourceneinsparungen** ließen sich insbesondere durch die Einrichtung von Außenstellen der Direktionen LDP und die damit verbundene Reduzierung der Reisekosten realisieren. Weiterhin bietet eine noch stärkere Zusammenarbeit der Direktionen bei Primär- und Sekundäraufgaben Möglichkeiten der Ausgabensenkung. Die bestehenden Stabsstellen der GDKE (Zentrale Verwaltung/Marketing und Bau/Technik) können in dieser Hinsicht als Vorbilder gesehen werden. Durch die zentrale Erledigung weiterer Aufgaben ließe sich das wissenschaftliche Fachpersonal entlasten, was unter Umständen zu Stelleneinsparungen bzw. zu geringen Personalkosten durch eine angemessenere Eingruppierung der Mitarbeiter führen könnte (z.B. durch den Einsatz von nichtwissenschaftlichem Personal des gehobenen Dienstes anstelle von wissenschaftlichen Kräften für allgemeine Verwaltungstätigkeiten; vgl. Landesrechnungshof

---

<sup>68</sup> Beispielsweise präsentiert das Landesmuseum in Zusammenarbeit mit der Landesarchäologie, Außenstelle Koblenz, aktuell eine Dauerausstellung zu Spuren menschlichen Lebens an Mittelrhein und Mosel.

Rheinland-Pfalz 2011, 120). Einige denkbare Maßnahmen werden bereits diskutiert bzw. stehen vor ihrer Umsetzung (Stabstelle Facility Management, Digitalisierung der Denkmalliste, Gemeinsame Depotverwaltung der Landesmuseen-Direktionen).

**Verbund- und Skalenerträge** lassen sich durch eine strukturelle Veränderung des Verwaltungsaufbaus nicht realisieren. Im Vergleich zu den Landesämtern für Denkmalpflege anderer Bundesländer (z.B. Bayern, Niedersachsen) verfügt die GDKE mit den in den Direktionen BSA und Landesmuseen bereits über einen deutlich erweiterten Aufgabenbereich. Intraorganisatorisch könnte die Schaffung von weiteren zentralen Verwaltungsdiensten allerdings zu einer deutlich effizienteren Aufgabenerledigung und zur weiteren Entlastung des Fachpersonals führen.

**Transformationskosten** würden sowohl bei einer Kommunalisierung auf die Landkreise und kreisfreien Städte als auch bei einer Übertragung auf einen höheren Kommunalverband (hohe Verhandlungs-, Einrichtungs- und Verwaltungskosten) entstehen. Angesichts von auf lange Sicht nicht zu erwartenden Kosteneinsparungen spricht dieses Argument gegen eine Änderung der jetzigen Aufgabenzuordnung.

Insgesamt existieren durch den bereits sehr hohen Bündelungsgrad der GDKE keine Reformationsoptionen, die zu einer signifikanten Effizienzsteigerung führen würden. Einzelne intraorganisatorische Maßnahmen zur weiteren Straffung der Aufgabenerledigung wurden angesprochen. Diese sollten initiiert bzw. weiter verfolgt werden.

### **c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle**

Als Denkmalfachbehörde ist die GDKE insbesondere für die Beratung der uDSB in denkmalrechtlich-schutzrechtlichen Verfahren sowie für die Förderung des öffentlichen Verständnisses für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege zuständig. Weiterhin werden einige hoheitliche Aufgaben wie das Führen der Denkmalliste von ihr übernommen. Von daher sind angemessene **politische Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten** des Kulturministeriums notwendig, die durch die aktuelle Organisationsstruktur ermöglicht werden. Als Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des MWWK untersteht die GDKE dessen Fach- und Rechtsaufsicht (gilt für alle Einzeldirektionen). Eine Übertragung von wesentlichen Aufgabenbereichen auf die Landkreise und kreisfreien Städte würde dazu führen, dass diese Steuerungsmöglichkeiten abgeschwächt werden würden, so dass von diesem Schritt abzuraten ist.

In diesem Zusammenhang spielt auch die **fachliche Unabhängigkeit** der Denkmalfachbehörde eine gewichtige Rolle, die sowohl Denkmaleigentümer und Denkmalschutzbehörden bei deren Entscheidungen berät, unterstützt und betreut. Eine Verlagerung auf die kommunale Ebene könnte im Zuge von Beratungsprozessen zu einer Durchmischung von fachlichen Gesichtspunkten und wirtschaftlichen/lokalpolitischen Interessen der Kommunen führen. Auch wenn die uDSB Entscheidungskompetenzen in denkmalrechtlich-schutzrechtlichen Angelegenheiten

besitzen, so kann die GDKE als Fachbehörde durch ihre Stellungnahmen wichtige Impulse geben bzw. Vorbehalte deutlich machen. Ihre fachliche Kompetenz als Beratungsinstanz ist weiterhin zu nutzen, um unter anderem dem Vorwurf einer nicht sachgemäßen Beachtung denkmalrechtlicher Vorgaben zugunsten von bspw. Investorenanliegen vorzubeugen.

Bei den hoheitlichen Aufgaben zeigt sich die Notwendigkeit einer starken unabhängigen Denkmalfachbehörde noch deutlicher. Das Führen der Denkmalliste durch die uDSB würde sich beispielsweise im lokalen Vollzug schwierig gestalten, da eine Einheitlichkeit der Bewertung der Denkmalfähigkeit von geschützten Kulturdenkmälern aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Interessen kaum zu erreichen wäre. Auch aus diesem Grund ist an der aktuellen Organisationsstruktur festzuhalten, wobei die bereits praktizierten Verfahrensvereinfachungen sinnvoll und weiter zu verfolgen sind.

Die **Transparenz** der Aufgabenwahrnehmung könnte durch ein kennzahlengestütztes Berichtswesen erhöht werden. So lagen laut Rechnungshof keine aufbereiteten Output-Daten wie die Anzahl der Anträge und Genehmigungen für Veränderungen an Kulturdenkmälern oder über Ablehnungen von Förderanträgen vor (vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011). Ein Aufbau eines entsprechenden Kennzahlensystems würde zu einer evidenzbasierten Steuerung, z.B. des Personaleinsatzes oder der finanziellen Ausgaben, führen.

#### 2.2.5.1.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend sollte die Organisationsstruktur grundsätzlich beibehalten werden, da sie die Anforderungen (hohe Beratungsqualität, fachliche Unabhängigkeit, etc.) im Wesentlichen erfüllt. Die primären Vorzüge der GDKE sind dabei die organisatorische Bündelung von Fachwissen und die zentrale Erledigung von unterstützenden Verwaltungstätigkeiten (Vergabe, EDV, etc.) für alle Einzeldirektionen. Durch die Einrichtung von Außenstellen der Direktion LDP ließen sich allerdings zum einen der direkte Bürgerkontakt intensivieren, zum anderen Reisekosten in bedeutendem Umfang einsparen. Nach Möglichkeit sollten die Außenstellen in die bereits bestehenden Liegenschaften der Direktion Landesarchäologie integriert werden.

Für ein Beibehalten der GDKE als Landesoberbehörde spricht auch der Blick in die anderen Bundesländer, die ihre Denkmalfachbehörden bis auf wenige Ausnahmen (Nordrhein-Westfalen, Sachsen) deckungsgleich oder zumindest in ähnlicher Form organisiert haben. Demzufolge entspricht die rheinland-pfälzische Verwaltungsstruktur offensichtlich dem allgemeinen Verständnis der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes. Der Zentralisierungsgrad geht durch die Zugehörigkeit der Landesmuseen und der BSA zur GDKE zum Teil sogar über das gewöhnliche Maß hinaus. Die dadurch zu realisierenden Synergieeffekte (z.B. durch die enge Zusammenarbeit der Einzeldirektionen bei Ausstellungen u.ä.) können in diesem Zusammenhang als weiterer Pluspunkt der aktuellen Struktur verbucht werden.

Weder eine dezentrale Kommunalisierung (150.000 EW, 250.000 EW; 350.000 EW) noch eine Übertragung auf einen höheren Kommunalverband wie in NRW versprechen eine Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung. Die erstgenannte Option würde vor allem zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Sicherstellung einer einheitlichen Beratungsqualität führen. Außerdem könnten durch den Wegfall der fachlich-unabhängigen Beratung in komplexen und schwer zu beurteilenden denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kommunale Interessen wirtschaftlicher oder politischer Natur die Entscheidung stärker beeinflussen als bisher. Eine Übertragung der Direktionen Landesmuseen und BSA auf die Landkreise oder kreisfreien Städte ist durch deren territorialen Fokus kritisch zu sehen. So beziehen sich die Aufgaben auf das gesamte Landesgebiet, wodurch eine Trägerschaft des Landes sinnvoll erscheint.

Ein Aufgabentransfer auf einen höheren Kommunalverband wäre mit erheblichen Transformationskosten bei kaum zu erwartenden funktionalen und ökonomischen Vorteilen verbunden. Der Bezirksverband Pfalz bietet mit seiner Zuständigkeit für kulturelle Einrichtungen in der Pfalz zwar fachliche Anknüpfungspunkte, ist aber eben nur für einen überschaubaren Teil von Rheinland-Pfalz zuständig. Die Einrichtung eines zweiten Bezirksverbands zur Einbeziehung der restlichen kreisfreien Städte und Landkreise oder die Ausweitung des Bezirksverbandes Pfalz sind aus Gutachtersicht aufgrund des zu erwartenden finanziellen und organisatorischen Aufwandes nicht empfehlenswert (siehe hierzu im Einzelnen auch Kapitel 4).

Eine Übertragung der Aufgaben auf die ADD in Form einer eigenen Abteilung ist zwar grundsätzlich denkbar. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die ADD als obere Denkmalschutzbehörde agiert, die in Genehmigungsverfahren bei Streitfällen zwischen der GDKE und den uDSB (§ 13 a, Absatz 3 DSchG) Angelegenheiten selbst entscheiden oder an die untere Denkmalschutzbehörde zurückweisen muss. Die fachliche Unabhängigkeit dieser Entscheidung könnte u. U. durch die Integration der Denkmalfachbehörde in die ADD erschwert werden. Zudem bündelt die ADD als staatliche Mittelinstanz nur wenige fachverwandte Aufgaben.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Gebietsszenarien)</b>	--	-	--	3
<b>Konzentrierte Kommunalisierung (Höherer Kommunalverband mit landesweiter Zuständigkeit)</b>	-	-	--	3
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (ADD)</b>	-	0	0	2
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Status quo, Generaldirektion Kulturelles Erbe, Außenstellen bei Direktion)</b>	++	+	++	1

Landesarchäologie)				
Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Generaldirektion Kulturelles Erbe, Außenstellen bei den Direktionen Landesdenkmalpflege und Landesarchäologie)	++	++	++	1

## 2.2.6 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

### 2.2.6.1 Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft

<b>Prüfbogen 19 - Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau</b>		
<b>Weinbau und Landwirtschaft</b>		
<b>Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Beratungs- und Versuchswesen in den DLRs (257,81 VZÄ)		
<u>Anlagerung:</u>		
MWVLW	3,7 VZÄ	266,81 VZÄ
ADD	5,3 VZÄ	
DLR Eifel	26,17 VZÄ	
DLR Mosel	29,64 VZÄ	
DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück	84 VZÄ	
DLR Westpfalz	11,25 VZÄ	
DLR Rheinpfalz	84,2 VZÄ	
DLR Westerwald-Osteifel	22,55 VZÄ	

#### 2.2.6.1.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Der funktionale Kern im Bereich „Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft“ befindet sich in den sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLRs), in denen gemäß der Clusterbeschreibung Beratungsaufgaben und Versuche im landwirtschaftlichen Bereich vollzogen werden. Die DLRs sind durch eine Organisationsverfügung im Rahmen der Agrarverwaltungsreform 2003 entstanden, welche eine Bündelung der überkommenen, fragmentierten Strukturen im Agrarbereich zum Ziel hatte. Dabei wurden die folgenden 21 Behörden aufgelöst und in die DLRs integriert: Acht Staatliche Lehr- und Versuchsanstalten sowie die Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz, die Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen, das Landgestüt Zweibrücken, die neun Kulturämter und die Luftbild- und Rechenstelle der Landeskulturverwaltung (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz, 2003). Insofern stellen die DLRs eine fachlich bündelnde, regionalisierte untere Landesbehörde dar.

Die DLRs sind nur auf den ersten Blick klassische dezentrierte (regionalisierte) untere Landesbehörden. Sie verfügen nicht über identische Zuständigkeiten und variieren stark in Mitarbeitendenzahl und Aufbau. Zu einem großen Teil ist die organisatorische Ausgestaltung durch eine funktionale Schwerpunktsetzung in den einzelnen Zentren charakterisiert (siehe auch untenstehende Tabelle). Die regionalen Zuständigkeiten ergeben sich dabei – insbesondere im Bereich der Landwirtschaft – aus verschiedenen Boden-Klima-Räumen, teilweise sind sie Spe-

zialisierungsbedarfen geschuldet, die ohne eine Konzentration der Aufgabe nicht wirtschaftlich dargestellt werden können. Bspw. bündelt das DLR Rheinpfalz landesweit das Beratungs- und Versuchswesen im Bereich Gartenbau, während das DLR Westerwald-Osteifel gesammelt das Fachzentrum Bienen und Imkerei betreibt. Das Versuchswesen und die Beratung im Bereich Weinbau und Önologie sind dagegen in den dominierenden Weinbaugebieten, d.h. im DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück, im DLR Mosel und im DLR Rheinpfalz zu finden. In den Einzelaufgaben wird so neben den in allen DLRs vorhandenen Angeboten der Ernährungsberatung sowohl das Beratungs- als auch das Versuchswesen der verschiedenen „Branchen“ der Agrarwirtschaft vollständig abgedeckt, darunter Tierhaltung, Acker- und Grünlandwirtschaft, Weinbau und Önologie, Gartenbau und Pflanzenschutz. Der Bereich der Ernährungsberatung ist hingegen in allen DLRs angesiedelt. Der Fokus der Ernährungsberatung liegt dabei im Bereich Schul- und Kita-Verpflegung. Eine gewisse Sonderstellung nimmt das DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück ein, das für alle DLRs zentrale technische Dienste bündelt und Koordinationsaufgaben für Beratung und Versuchswesen wahrnimmt. Insofern ist das Organisationsmodell der DLRs als eine Mischung aus regional und funktional organisierter Aufgabenwahrnehmung zu bezeichnen.

Bei den Leistungen handelt es sich überwiegend um fachlich-technisch spezialisierte Aufgaben im jeweiligen landwirtschaftlichen Teilbereich. Dies hat Konsequenzen für die notwendige Qualifikation der Mitarbeiter, die dezidiertes Spezialwissen (bspw. für Pflanzenschutz, Önologie oder Tierhaltung) benötigen. Darüber hinaus sind gerade für den Bereich Versuchswesen teilweise hohe technische Anforderungen bezüglich der Labore, Messgeräte und Informationssysteme gegeben. Spezielle Infrastrukturanforderungen ergeben sich außerdem aus der Notwendigkeit für Versuchsbetriebe. So betreibt das DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück eigene Versuchsflächen für den Weinbau, das DLR Rheinpfalz Versuchsbetriebe für den Gartenbau, den Weinbau und die Rebenveredelung. Die Anforderungen an das Beratungs- und Versuchswesen sind in der jüngeren Vergangenheit gewachsen, da verstärkt neue EU-Vorgaben (bspw. im Bereich „Greening“) und die gewachsene Sensibilität der Öffentlichkeit in Umweltschutzfragen Berücksichtigung finden müssen.

Aufgrund der teilweise funktionalen Gliederung müssen unter dem Blickwinkel einer Neuorganisation alle inhaltlichen Aufgaben der DLRs in diesem Cluster in die Tiefenanalyse einbezogen werden. Dies sind im Einzelnen:

Tabelle 27: Übersicht über die Einzelaufgaben des Clusters Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft in den DLRs

DLR Eifel	Ernährungsberatung	1,99 VZÄ
	Landwirtschaft (alle Sparten, einschließlich Tierhaltung)	24,18 VZÄ
DLR Mosel	Ernährung	1,5 VZÄ
	Weinbau	28,14 VZÄ
DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück	Beratung, Koordination Beratung und Versuchswesen im Ackerbau, im Pflanzenschutz im Ackerbau, im Öko-Landbau, im Wasserschutz und Naturschutz in der Agrarwirtschaft	66 VZÄ

	Versuchswesen Weinbau und Önologie, Beratung Weinbau und Önologie	18 VZÄ
DLR Westpfalz	Beratung und berufsbezogene Weiterbildung mit Schuleinsatz in Landwirtschaft und Ernährung	11,25 VZÄ
DLR Rheinpfalz	Beratung und Versuchswesen im Gartenbau landesweit	56,6 VZÄ
	Versuchswesen Weinbau und Önologie, Beratung Weinbau und Önologie, Beratung Wasserschutz	14,8 VZÄ
	Beratung und Versuchswesen im Bereich Phytomedizin für Weinbau und Gartenbau	12,8 VZÄ
DLR Westerwald-Osteifel	Ernährungsberatung	4,3 VZÄ
	Fachzentrum Bienen und Imkerei	7 VZÄ
	Landwirtschaft	11,25 VZÄ

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Datenlieferung

Hauptadressaten der Arbeit der DLRs sind Agrarbetriebe und kommunale Behörden, die die Beratung der verschiedenen Sparten in Anspruch nehmen; darüber hinaus – vor allem im Bereich der Ernährungsberatung – Schulen, Kitas und die Verbraucher. Eine flächendeckende Vor-Ort-Einzelberatung, im Sinne von Terminen bei einzelnen Betrieben, findet dabei durch veränderte Anforderungen und geänderte Personalschlüssel kaum mehr statt. Die Beratung konzentriert sich stärker auf Informationsveranstaltungen und Gruppenberatungen. Dies hängt mit einem bereits andauernden Personalabbau im Beratungsbereich zusammen.

Dabei werden zunehmend auch Beratungsmitarbeiter im Rahmen der *Cross-Compliance*-Prüfung für den wachsenden Bereich der Kontrolle und Prüfung von gewährten Fördergeldern eingesetzt (siehe Abschnitt 2.2.6.4). Darüber hinaus werden inzwischen einige Beratungsleistungen von Beratungsringen übernommen. In diesen Beratungsringen schließen sich Betriebe zusammen, die mit Förderung durch das Land Berater anstellen. Auch die Reichweite der privaten Beratung wird zunehmend erweitert. Im Jahr 2018 wird unter anderem das Land eine Ausschreibung starten, um die sich private Anbieter für EU-geförderte betriebswirtschaftliche Beratung bewerben können.

An der Aufgabenwahrnehmung des Vollzugs in den DLRs regelmäßig mitwirkende Stellen sind neben der ADD und dem Ministerium als Aufsichtsbehörden und den anderen DLRs die Landwirtschaftskammer sowie Bauern- und Winzerverbände. Eine weitere Institution im Landwirtschaftsbereich stellt die *Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt* (LUFA) als Institution des Bezirksverbands Pfalz dar, in der in Abgrenzung zum Versuchswesen Untersuchungen bspw. von Futter oder Düngemittel vorgenommen werden. Darüber hinaus besteht eine Mitwirkung kommunaler Behörden beispielsweise als zuständige Veterinärbehörden in den Kreisen für den Bereich Tierhaltung oder als Träger von Schulen und Kitas im Bereich Ernährungsberatung. Beim DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück als größere, koordinierende Einheit sind zusätzlich noch die SGDen und die beiden Landesämter für *Umwelt* sowie *Bergbau und Geologie* an der Durchführung diverser Aufgaben beteiligt.

Neben diesen funktionalen Verflechtungen werden im übergeordneten Ministerium Aufsichts- und Koordinierungsfunktionen für die DLRs und Angelegenheiten der Staatsweingüter und des Weinbaulichen Lehr- und Versuchswesens wahrgenommen. Auch die ADD nimmt Dienst- und Fachaufsichtsaufgaben für die DLRs wahr und liefert in spezifischen Bereichen fachliche und juristische Expertise. Diese Einzelaufgaben stehen aufgrund ihrer Natur als (politische) Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben oder als landesweite - teils nicht nur den Agrarbereich betreffende Dienstleistungen - nicht im primären Fokus der Tiefenanalyse.<sup>69</sup>

Wie oben bereits skizziert, ist bei der Betrachtung der Einzelaufgaben die Besonderheit zu berücksichtigen, dass die DLRs ein oft untrennbar miteinander verbundenes „Dreigestirn“ an Aufgaben vollziehen: Neben dem Beratungs- und Versuchsbereich wird zusätzlich auch der Bereich der landwirtschaftlichen Bildung (siehe Abschnitt 2.2.6.2) abgedeckt. Dies erfolgt oft in Personalunion, so dass Beschulung und Beratung von denselben Personen übernommen wird. Dies kann nicht nur als ressourcenschonend erachtet werden, sondern garantiert auch Praxisbezug und Aktualität der Lehre, die bei reinen Lehrinstitutionen oft verlorengeht.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

In anderen Bundesländern ist der Bereich der Beratung und des Versuchswesens in der Agrarwirtschaft sehr heterogen organisiert. Im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung existieren im Grundsatz drei verschiedene Modelle. Entweder wird die Beratung von den Kammern wahrgenommen, sie ist größtenteils privatisiert oder sie findet im Rahmen einer staatlichen Officialberatung statt. In Tabelle 28 sind alle deutschen Bundesländer in einer Unterteilung aus dem Jahr 2005 verortet (Boland et al. 2005), die nach Kenntnis der Gutachter immer noch Gültigkeit besitzt. Die drei Flächenländer, in denen die Landwirtschaftskammern traditionell eine starke Rolle spielen, vollziehen in den Kammern die landwirtschaftliche Beratung *und* das Versuchswesen. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind die Beratung und das Versuchswesen über die Landwirtschaftskammer ggf. in Kooperation mit zertifizierten externen Partnern und Beratungsringen organisiert. Auch in NRW fungiert die Landwirtschaftskammer als Träger der Agrarberatung und des Versuchswesens. In einigen ostdeutschen Ländern, genauer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, setzt man auf privatwirtschaftliche Beratung, das Versuchswesen befindet sich dagegen in diesen Ländern in verschiedenen Landesanstalten. In den übrigen Ländern findet staatliche Officialberatung statt. Hessen kombiniert dabei die Zuständigkeiten der Beratung und des Versuchswesens im Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH). In Baden-Württemberg nehmen im täglichen Vollzug vor allem die Landwirtschaftsämter in den Landkreisen die entsprechenden Beratungs- und Bildungsangebote wahr. Das Versuchswesen ist dagegen im Landwirtschaftlichen Zentrum Baden-Württemberg als öffentliche Anstalt an vier Standorten angesiedelt. In Bayern

---

<sup>69</sup> Die ADD übernimmt auch Überwachungsaufgaben in mehreren die Landwirtschaft betreffenden Bereichen – bspw. ist die ADD für die Saat- und Pflanzgutüberwachung in Rheinland-Pfalz verantwortlich. Hier bestehen Überschneidungen zu DLRs, LUFA und dem LUA.

folgt man einem Mischsystem, indem manche Sparten staatlich in den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beraten werden, andere wiederum durch Verbundberatung bei Dritten. Das Versuchswesen ist in der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft angesiedelt. Rheinland-Pfalz ist im Grundsatz der letzten Gruppe zugeordnet, allerdings erfolgt die Beratung auch in Kooperation mit Dritten.

Innerhalb der Bundesländer offenbart sich also eine große Heterogenität hinsichtlich der Möglichkeit des Aufgabenvollzugs, vor allem im Bereich der Beratung.<sup>70</sup> Von staatlicher oder kommunaler Beratung reicht das Spektrum über die Aufgabenwahrnehmung durch Kammern bis hin zur Fremdvergabe an Private. Im Versuchswesen ist die Heterogenität deutlich geringer ausgeprägt. Dieses ist entweder direkt staatlich organisiert oder wird in Kammern vollzogen.

Tabelle 28: Übersicht landwirtschaftliche Beratungsangebote in den deutschen Bundesländern.

Landwirtschaftskammern:	Privatberatung:	staatliche Officialberatung:
<b>SH:</b> Unternehmensberatung v.a. durch Beratungsringe	<b>MV:</b> privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen, dabei landeseigene LMS GmbH	<b>BW:</b> Untere Landwirtschaftsbehörden plus Beratungsdienste
<b>HH:</b> plus Netzwerk mit Nachbar-Bundesländern	<b>ST:</b> privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen	<b>BY:</b> 47 Landwirtschaftsämter
<b>NI:</b> plus Beratungsringe	<b>BB:</b> privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen	<b>SN:</b> 11 staatliche Ämter für Landwirtschaft
<b>HB:</b> plus Angebote aus NI	<b>TH:</b> privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen	<b>HE:</b> landeseigener Beratungsbetrieb (LLH) mit berufsständischer Vertretung, Betriebsleiterarbeitskreis betreut von LLH
<b>NW:</b> kostenpflichtige Unternehmensberatung und Betriebsleiterarbeitskreise betreut durch Kammer		<b>RP:</b> plus Dienstleistungszentren ländlicher Raum und Ringberatung sowie Landwirtschaftskammer
<b>SL:</b> plus Maschinen- und Beratungsringe		

Quelle: Boland et al. 2005, 16

### 2.2.6.1.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Die Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung ist zum einen eng mit den eben skizzierten Organisationsmodellen anderer Bundesländer, zum anderen mit den Schnittstellen zu Dritten mit verwandtem und vergleichbarem Aufgabenspektrum verbunden. Die Beispiele aus den anderen Bundesländern zeigen, dass es vom Grundsatz her möglich ist, Aufgaben im Bereich des Beratungs- und Versuchswesens aus der bisherigen direkten staatlichen Organisation herauszulösen, entweder durch Privatisierung oder durch Übertragung auf Dritte, wie bspw. eine Landwirtschaftskammer. Ein Wegfall – im Sinne einer kompletten Einstellung des

<sup>70</sup> Thomas (2007) und Boland et al. (2005) bieten eine Übersicht über die landwirtschaftlichen Beratungsangebote mit grundsätzlichen Organisationsformen und einer Veranschaulichung der Heterogenität in Deutschland.

Angebots – stellt gerade vor den Herausforderungen des landwirtschaftlichen Strukturwandels, des Ökolandbaus oder der Förderrichtlinien kein sinnvolles Szenario dar. Darüber hinaus macht der herausragende kulturelle und wirtschaftliche Stellenwert des Weinbaus in Rheinland-Pfalz gezielte Beratungs- und Versuchsangebote zusätzlich notwendig. Allerdings weist der Rechnungshof Rheinland-Pfalz auf die unnötige Erledigung bestimmter Teile der landwirtschaftlichen Beratung hin. Besonders kritisiert wird die Aufrechterhaltung der Ernährungsberatung in den DLRs, da dieses Themenfeld ebenfalls von der Verbraucherzentrale bearbeitet wird. Ähnliche Doppelzuständigkeiten mit der Landwirtschaftskammer werden im Bereich von betriebswirtschaftlichen Beratungsangeboten konstatiert, die „nach den eindeutigen Zuständigkeitsregeln zu den Aufgaben der Landwirtschaftskammer“ (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 177) gehören. Diese Aufgaben könnten nach Aussage des Rechnungshofs in einem kostenpflichtigen Angebot der Kammer mit vom Land übertragenen Mitteln und Personal zusammengeführt werden (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 177f.).

Die sich anschließende Frage, ob – wie in anderen Bundesländern – die Aufgaben aus dem Bereich der Landesbehörden auf Dritte, wie bspw. die Landwirtschaftskammer, übertragen werden könnten und sollten, ist nicht ohne weitere Differenzierung zu beantworten. Eine solche Übertragung bedarf zum einen genauer vertragliche Regelungen hinsichtlich der künftigen Finanzierung der Aufgaben, wie sie für einzelne Aufgabenübertragungen an die Landwirtschaftskammer bereits bestehen („Qualitätszeichen Rheinland-Pfalz“). Zum anderen müsste die Landwirtschaftskammer größere eigene Kapazitäten aufbauen bzw. Landespersonal müsste transferiert werden. In beiden Aspekten liegt die Gefahr vergleichsweise hoher Transformationskosten, gerade auch im Bereich von politischen- und Verhandlungskosten. Inwiefern durch eine solche Zusammenführung tatsächlich Verbesserungen wirtschaftlicher oder qualitativer Art zu erzielen sind, ist insofern en Detail zu prüfen. Auch wenn keine „Denkverbote“ in diese Richtung bestehen dürfen, sind die Beispiele aus Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen mit einer Tradition großer Landwirtschaftskammern nicht eins-zu-eins auf Rheinland-Pfalz übertragbar. Ein direkter Kostenvergleich der verschiedenen Systeme liegt nicht vor. Da die wesentlichen Kostenfaktoren gerade im Beratungsbereich aus Personalkosten bestehen, ist bei einer Übertragung von Aufgaben – einschließlich sinnvollerweise nachfolgendem Personal und insbesondere unter der Prämisse einer auch längerfristig gleichbleibenden Qualität und Intensität der Beratung – allerdings nur von begrenzten und langfristig wirksam werdenden Einspareffekten auszugehen. Die Erfahrung zeigt, dass dogmatisch motivierte Entstaatlichungsentscheidungen zu permanenten Nachverhandlungen über Aufgabenqualität und Aufwandsentschädigungen, einem politischen Steuerungsverlust hinsichtlich Ausrichtung und Schwerpunktsetzung und – insb. aufgrund von EU-Vorgaben – zu Doppelstrukturen aufgrund weiterhin notwendiger staatlicher Rumpfverwaltungen und in der Folge zu höheren Kosten führen. Folglich wäre eine kritische Konzeption eines möglichen Aufgabenübergangs unabdingbar.

Aber auch abseits grundsätzlicher organisatorischer Reformoptionen könnten Anpassungen in einzelnen Beratungsbereichen diskutiert werden. In einem ersten Schritt ist zu hinterfragen,

ob und in welchem Umfang der rheinland-pfälzische Weg mit der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Landwirtschaftskammer und den DLRs Redundanzen aufweist. Bezogen auf die wirtschaftliche Beratung zeigen ein genauer Blick und Gespräche mit den relevanten Akteuren jedoch, dass eine gewisse Form von funktionaler Aufgabenteilung besteht. So ist die Kammer vor allem in den Beratungsbereichen Unternehmens- und Förderberatung, Bauen, Einkommensdiversifizierung, Tierzucht und Raumordnung aktiv und hat damit funktional wenig Überschneidung mit den DLRs. Vereinfacht formuliert konzentriert die Kammer stärker den betriebswirtschaftlichen Beratungsbereich, während in den DLRs die technischen Aspekte im Vordergrund stehen. Dies spiegelt durchaus die generelle Ausrichtung der beiden Einrichtungen wider. Auf der anderen Seite sind diese Aufgabenfelder im Vollzug keineswegs isoliert voneinander und erfordern Koordinierungsbedarf. Ins Auge fällt dabei, dass bspw. Beratung im Tierzucht- (Kammer) und Tierhaltungsbereich (DLRs) voneinander getrennt sind. Darüber hinaus kann es im Beratungsvollzug zu Beratung „aus zwei Händen“ kommen: Wenn beispielsweise bei einem landwirtschaftlichen Betrieb der Bau eines Stalls ansteht, wird der architektonische Beratungsanteil von der Kammer geleistet und Aspekte der Tierhaltung von den DLRs. Genauso sind im Fall einzelner Beratungsbereiche (wie bspw. Wirtschaftlichkeit in der Milchviehhaltung) die Zuständigkeiten nicht immer klar abgegrenzt. Darüber hinaus werden in der Literatur für den deutschen Fall auch erst auf den zweiten Blick sichtbare Folgeprobleme eines Rückbaus staatlicher Beratungsleistungen und einer Zersplitterung von Beratungsleistungen im freien Wettbewerb – bspw. bei der Erreichung der EU-Biodiversitätsziele – diskutiert (Leventon et al. 2017, 6). Es bestehen bereits Beispiele für die Konzentration einzelner Aufgaben bei einem der beiden Akteure aus der jüngeren Vergangenheit. So wurde bei der letzten Agrarreform das Versuchswesen komplett bei den DLRs konzentriert. Eine Bereinigung der Portfolios erscheint hier erörterenswert, alleine schon vor dem Hintergrund einer für die Adressaten klaren Zuständigkeit, aber auch zur Reduzierung von Schnittstellen in der Beratung sowie u.U. zur Hebung von Synergieeffekten im Personalbereich aufgrund einer Aufgabenverwandtschaft.

Weitere Schnittmengen bestehen auch mit der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer (LUFA) des Bezirksverbands Pfalz, die allerdings neben Beratung und Versuch explizit die Aufgabe der *Untersuchungen* für ganz Rheinland-Pfalz und das Saarland wahrnimmt. Neben bezahlten Aufträgen für Privatpersonen, Landwirte und Betriebe, ist die LUFA hauptsächlich im öffentlichen Auftrag für Düngemittel-, Saatgut- und Futtermittelkontrolle sowie für Forschungs- und Monitoringprojekte (bspw. Pflanzenschutzmittelmessungen im Grundwasser) zuständig. Überschneidungen zu den DLRs bestehen darin, dass auch in der LUFA landwirtschaftliche Forschung betrieben wird, allerdings mit einem stärkeren Fokus auf Langzeiteffekte. Im Großen und Ganzen ist dieser Bereich der landwirtschaftlichen Untersuchung zwar als abgegrenztes Kompetenzfeld zu betrachten, da für diesen Bereich ein noch höheres Maß an Spezialisierung und wissenschaftlichem Knowhow notwendig ist, als es für das eher anwendungsorientierte Versuchswesen in den DLRs der Fall ist. Allerdings erscheinen

durch die sehr breite Anlage der LUFA durchaus Überschneidungen mit verschiedenen anderen Akteuren auch jenseits der DLRs – bspw. dem LUA als Untersuchungseinrichtung (vgl. Kap. 4.4.1.3; 4.4.4), privaten Untersuchungsdienstleistern und universitären Forschungseinrichtungen - vorhanden zu sein. Dementsprechend fallen die Schnittmengen geringer aus als mit der Landwirtschaftskammer.

In Bezug auf einen potentiellen Aufgabenwegfall stellt sich abschließend die Frage nach der künftigen Ausrichtung der Ernährungsberatung. Wie oben bereits angedeutet, hat der Rechnungshof eine Einstellung der staatlichen Beratung zugunsten bereits bestehender Strukturen der Verbraucherzentralen gefordert. Das Ministerium hat dies zurückgewiesen mit der Begründung, dass die Aufgabe unverzichtbar sei, gerade im Bereich der Beratung zur Schulverpflegung, und aufgrund der Tatsache, dass die Kosten für den Aufbau von Strukturen bei der Verbraucherzentrale ähnlich hoch wie die Kosten an den DLRs seien (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 178). Die Gutachter schließen sich allerdings der Meinung des Rechnungshofs an, dass die Ernährungsberatung keinen unmittelbaren Bezug zu landwirtschaftlichen Betrieben (mehr) hat und daher die Ansiedlung an den DLRs nicht zwingend erscheint (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 178). Einer Logik als Bündelungsbehörde für Aufgaben der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes entspricht die Ansiedlung der Ernährungsberatung nicht. Mindestens eine Prüfung der bestehenden Struktur erscheint daher angeraten, gerade vor dem Hintergrund, dass eine Ernährungsberatung im nachgeordneten staatlichen Bereich im Bundesländervergleich einzigartig ist. Lediglich in Bayern bieten staatliche Stellen Informationen über Ernährung an – allerdings lediglich durch Netzwerkpartner, die eigentliche Durchführung ist auch dort keine staatliche Aufgabe.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Diskussion über das Outsourcing oder die Konzentration der Aufgaben im Beratungsbereich in der Agrarwirtschaft bei Dritten wie bspw. den Landwirtschaftskammern in der Praxis ungebrochen präsent ist. Dabei sollten allerdings vor allem die speziellen Gegebenheiten in Rheinland-Pfalz und daran anknüpfende Transformationskosten einer Neuausrichtung im Auge behalten werden. Ob und in welchen Feldern Aufgaben sinnvoll bei der Landwirtschaftskammer konzentriert werden können, hängt in ganz entscheidendem Maße vom gesamten Reformkontext im Landwirtschaftsbereich ab. Insbesondere ist entscheidend, ob im Verlauf der weiteren organisatorischen Bewertung die Struktur und Aufgaben der DLRs insgesamt zur Disposition stehen oder deren Position beibehalten bzw. gestärkt werden soll. Aus sich selbst heraus sind aufgrund der stark von den besonderen Aufgabenstrukturen und technischen Notwendigkeiten getriebenen Strukturen (Zucht- und Versuchsanlagen, regionale Unterschiede) allenfalls kleinere Korrekturen der Portfolien angezeigt, um Redundanzen abzubauen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund des insgesamt sehr überschaubaren Personaleinsatzes hier keine nennenswerten Einsparungen zu erzielen sein werden.

### 2.2.6.1.3 Prüfung des Optimierungspotentials

#### a. Effektivität/Funktionalität

Eine Betrachtung der Funktionalität im Bereich des Beratungs- und Versuchswesens in der Agrarwirtschaft muss einige zentrale Spezifika des Clusters berücksichtigen. Es handelt sich im Grundsatz um eine fachlich spezialisierte Aufgabe, die einerseits hohe und homogene Qualitätsstandards erfüllen muss. Ein hohes Maß an **Ortsnähe** ist für den Beratungsbereich durch die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit für das „Tagesgeschäft“ nicht mehr außerordentlich zentral, da sich, wie oben erwähnt, die Beratung nicht mehr hauptsächlich auf die Einzelfallberatung konzentriert. Mit den Beratungsringen und zunehmender privater Beratung wird diese Lücke teilweise bereits jetzt gefüllt. Einschränkend muss man festhalten, dass bei lokal eingegrenzten – vor allem emotionalisierten – Streitfragen geographische Nähe der Beratungsstellen eine gewisse, wenn auch nicht allzu wichtige, Rolle spielen kann. Die **Homogenität** der Aufgabenerledigung besitzt dagegen einen hohen Stellenwert im Beratungs- und Versuchsbereich. Im Beratungsbereich ist eine regionale Gleichbehandlung, gerade was die Beratungsquantität und -qualität angeht, ein vordringliches Ziel. So zeigt laut einer Experten-aussage mit Blick auf eine aktuelle Diskussion aus der Praxis, dass es bei kommunalem Vollzug Akzeptanzprobleme abhängig von der gelieferten Vollzugsqualität wie auch bei unterschiedlichen Kosten für Leistungen geben kann. Im Bereich des Versuchswesens ist selbstverständlich, dass Versuche und Messungen Gültigkeit besitzen müssen – und folglich Laboreinrichtungen zertifiziert bzw. akkreditiert sein müssen. Hier ist eine homogene Aufgabenwahrnehmung in zentralisierter Verantwortung hinsichtlich Kompetenz, Ausstattung und Kostenstruktur deutlich überlegen bzw. alternativlos. Innerhalb der DLRs entspricht dies im Grundsatz der ohnehin schon vorhandenen Struktur der funktionalen Aufgabenteilung zwischen den DLRs. Allerdings ist nicht in allen Punkten ersichtlich, wieso die Idee der funktionalen Differenzierung in einigen Bereichen nicht konsequent umgesetzt ist. Bei der derzeitigen Aufgabenteilung und dem personellen Ungleichgewicht der Standorte scheint es sich teilweise um Relikte aus vergangener Personal- und Standortplanung zu handeln, die sukzessive optimiert werden könnten.

Die Bewertung des potentiellen **Koordinierungsaufwands** in verschiedenen organisatorischen Arrangements spielt abseits der Diskussion um Ortsnähe und Homogenität eine entscheidende Rolle. Als Konsequenz aus der teilweise regionalen Zuständigkeitsverteilung besteht im Status quo ein gewisser Koordinationsaufwand zwischen den verschiedenen DLRs. Dies äußert sich unter anderem auch darin, dass bei der Frage der Aufgabenwahrnehmung teilweise „Konkurrenzdenken“ zwischen den einzelnen DLRs besteht. Dies erscheint vor dem Hintergrund, dass in den DLRs jeweils eigene Hausleitungen mit einem nachvollziehbaren Streben nach Aufrechterhaltung von Zuständigkeit und Personal agieren, nicht unwahrscheinlich. Wenngleich die notwendige Koordination von den Akteuren nicht grundsätzlich als problematisch wahrgenommen wird und kein erkennbares Zusammenarbeitsproblem artikuliert wird, ist ein gewisser Aufwand zu leisten, was sich beispielsweise darin äußert, dass die Koordination der landwirtschaftlichen Beratung über Kontrakte organisiert wird. Konkret bedeutet dies, dass

das DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück – vermittelt über die ADD – einen Vertrag mit den anderen DLRs zur Koordination der Berater hat.<sup>71</sup> Auch die große Varianz in der Stellenausstattung zwischen den Beratungsbereichen, die sich auch in Gesprächen nicht immer nachvollziehen lässt, wurde bereits vom Rechnungshof als Faktor für einen erhöhten Koordinierungsbedarf angemahnt (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 176f). Abstrakt betrachtet sind folglich Effektivitätsvorteile im Bereich der Koordination bei einer Verantwortungscentralisierung zu erwarten.

Zentrale Schnittstellen außerhalb der DLR-Organisation, die eine Rolle für eine funktionale Aufgabenerledigung spielen, bestehen wie oben erwähnt mit der Landwirtschaftskammer, Verbänden, Kreisverwaltungen und teilweise den Landesämtern. Die Daten der Aufgabenerfassung der DLRs zeigen dabei ein sehr breites Portfolio an mitwirkenden Stellen. Im Hinblick auf eine effektive Aufgabenerledigung wäre der Abbau von Schnittstellen prinzipiell wünschenswert. Die Vielzahl und vor allem auch die sehr hohe Diversität der beteiligten Akteure im Aufgabenvollzug – schlicht auch aufgrund der Natur der Aufgabe – macht eine Verlagerung mit dem Ziel eines gezielten Abbaus von Schnittstellen schwierig und birgt die Gefahr eines Aufbaus nicht intendierter und nicht antizipierter Schnittstellen. Positiv formuliert liegt dies auch daran, dass im Status quo bereits Funktionen wie Beratung, Versuch, Agrarbildung und landwirtschaftliche Förderprogramme an den DLRs in sinnvoller Art und Weise gebündelt sind.

Eingangs wurde bereits thematisiert, dass das vorliegende Aufgabencluster aufgrund seiner fachspezifischen Natur einen vergleichsweise hohen **Spezialisierungsgrad** besitzt. Spezialisierungsvorteile sind am ehesten in funktional organisierten und vor allem auch nicht zu kleinen Einheiten zu erwarten, daher gilt analog zu den Anforderungen an Homogenität und Koordination, dass das Versuchswesen mit seiner übergreifenden Bedeutung bei einer Dekonzentration keine Vorteile erwarten lässt. Bislang ist das Versuchswesen in den DLRs bereits größtenteils funktional nach landwirtschaftlichen Sparten organisiert, lediglich im Bereich Weinbau und Önologie teilen sich drei DLRs (DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück, DLR Mosel und DLR Rheinpfalz) das Versuchswesen. An dieser Stelle könnte geprüft werden, ob diese Differenzierung aufgrund regionaler und klimatischer Unterschiede sowie der vorhandenen Infrastruktur und Versuchsanlagen unbedingt notwendig ist. Im Bereich Beratung birgt eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten auf kleinteiligere (kommunale) Einheiten ebenfalls keine Vorteile, da die entsprechenden geringen Personalzahlen eine weitere Fragmentierung nicht ermöglichen. Verdeutlicht werden kann dies am Bereich der Ernährungsberatung, die in drei DLRs mit einem Personaleinsatz zwischen 1,5, 1,99 und 4,3 VZÄ durchgeführt wird. Aber auch der Bereich der allgemeinen landwirtschaftlichen Beratung (DLR Eifel, DLR Osteifel-Westerwald, DLR Westpfalz) ist mit insgesamt ca. 47 VZÄ nicht für eine weitergehende Dekonzentration geeignet, da dieser Bereich viele verschiedene Fachthemen (u.a. Tierhaltung, Grünland, Ackerbau, Energie) umfasst und daher eine personelle Spezialisierung notwendig ist. Auch hinsichtlich

---

<sup>71</sup> Die Steuerung über Kontrakte ist per se nicht als falsches Mittel zu bewerten, sondern verdeutlicht an dieser Stelle lediglich den Koordinationsaufwand.

der Größe gilt, dass die streng funktional geteilten Aufgaben (bspw. Gartenbau im DLR Rheinland-Pfalz) von einer Aufweichung der konzentrierten Struktur kaum profitieren könnten. Im Gegenteil erscheint diese grundsätzlich zentralisierte Logik angemessen und ließe sich wohl auf die allgemeine landwirtschaftliche Beratung übertragen, gerade vor dem Hintergrund großer personeller Ungleichgewichte in diesem Feld (Bsp. DLR Westpfalz).

Erhöhte Bedeutung fällt darüber hinaus der Frage nach der Größe, die eine **professionelle Qualität** ermöglicht, zu. Hintergrund sind die gesteigerten und vermutlich weiter steigenden Anforderungen an den Beratungs- und Versuchsbereich. Dabei sind zum einen Anforderungen aus EU-Vorgaben und den anstehenden Herausforderungen der Digitalisierung maßgeblich, die das Portfolio der Beratungsleistungen kontinuierlich erweitern, sowie ein gesteigertes Interesse der Öffentlichkeit an Umweltverträglichkeitsthemen, die ihrerseits Niederschlag im Versuchswesen und den Beratungsangeboten finden müssen. Dies lässt gerade in einer prospektiven Perspektive die Notwendigkeit größerer spezialisierter Einheiten gegenüber vielen kleinen und breit aufgestellten Standorten zunehmend wichtiger erscheinen. Nimmt man gezielt die Größe der Personalkörper für den Aufgabenvollzug in den Blick, wird deutlich, dass ein großer Teil der Personaldecke teilweise direkt in den Versuchsbetrieben gebunden ist und daher für eine funktional spezialisierte Beratung kaum Spielraum bei einer Dekonzentration – insb. im Rahmen einer Dezentralisierung auf die Kreisebene – bleibt. Grundsätzlich kann die zukünftige Aufrechterhaltung eines staatlichen Beratungs- und Versuchswesens nach Expertenmeinung ein funktionaler Vorteil sein, allerdings nur in konsequent zu Ende gedachter und schlagkräftiger Form.

## **b. Effizienz**

Die Effizienz als Verhältnis zwischen den Kosten und Nutzen des Verwaltungsvollzugs kann durch erhöhte Funktionalität bei höchstens gleichbleibenden Kosten gesteigert werden. Andererseits können entsprechende Einsparungen auf der Kostenseite durch verringerten Ressourceneinsatz und die Generierung von Skalen- und Verbunderträgen realisiert werden. Die Diskussion um **Ressourceneinsparungen** in Form von Verzicht auf Aufgaben und den Abbau von Personal in den DLRs ist keineswegs ein neues Phänomen. So stellt sich die Frage nach der Aufrechterhaltung des Beratungsumfangs vor dem Hintergrund sinkender Betriebszahlen und einer gleichzeitig zunehmenden Qualifikation der Betriebsinhaber als zentrale Zielgruppe (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 175). Darüber hinaus wird eine Reihe weiterer Maßnahmen angemahnt, die nicht im genuin öffentlichen Interesse stehen, von anderen Institutionen angeboten werden, oder nicht kostendeckend erbracht werden (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2012, 178f). Auch im Versuchswesen hat der Rechnungshof in jüngster Vergangenheit angemahnt, grundsätzlich zwischen öffentlichen und betrieblich/privaten Interessen der Leistungen zugunsten der ersten zu unterscheiden (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2015, 163f, 2017, 133). Ganz unabhängig von einer künftigen Struktur existieren also nach wie vor – und

in Abhängigkeit von politischen Präferenzen – Einsparmöglichkeiten, die sich in einer konzentrierten Organisation mit weniger „eigenen Häusern“ womöglich leichter realisieren ließen.

Hinsichtlich der organisatorischen Gestaltung können – abstrakt betrachtet – im vorliegenden Bereich **Skaleneffekte** bei einer weiteren Konzentration einzelner Sparten realisiert werden. Dies betrifft analog zur Diskussion der Effektivität vor allem die Bereiche, die nicht streng funktional organisiert sind, wie die landwirtschaftliche Beratung, die Ernährungsberatung und den Versuchsbereich Weinbau und Önologie sowie die teilweise vorhandenen Laborausstattungen. Die derzeitige Aufteilung der Zuständigkeiten in diesem Bereich erscheint rein formal betrachtet nicht in allen Belangen systematisch und ist unter Umständen (verständlicherweise) auch historisch gewachsen. Hier bietet eine Konzentration der Aufgabe gute Voraussetzungen für die Realisierung von Skalenerträgen. Im Rahmen dieser Analyse kann nicht abschließend bewertet werden, ob die Synergien, die durch die Konzentration der Beratungsangebote gehoben werden könnten, die Kosten der größeren Distanz durch die Auflösung regionaler Standorte übertreffen. Allerdings spricht dafür, dass zum einen in vielen anderen (teils deutlich größeren) Bundesländern die Beratungsleistungen zentral wahrgenommen bzw. vermittelt werden, zum anderen die bisherigen Zuständigkeiten der DLRs in RLP ebenfalls von einer flächendeckenden regionalen Struktur weit entfernt sind, und schließlich, dass die tatsächliche Einzelberatung vor Ort eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Frage, ob sich darüber hinaus **Verbundeffekte** durch eine weitere Konzentration der Standorte der DLRs erzielen lassen, muss differenziert betrachtet werden. Da gerade der Versuchsbereich eng mit den Versuchsbetrieben verknüpft ist, ist eine vollständige Konzentration im Vollzug – inklusive der Verlagerung/Auflösung von Versuchsbetrieben – aus praktischen und wirtschaftlichen Gründen nicht realisierbar. Bei den Beratungsangeboten sind dagegen durchaus Verbundeffekte zu erwarten; zwar handelt es sich um Zuständigkeiten, die entlang landwirtschaftlicher Sparten organisiert sind, eine thematische Nähe ist dennoch gegeben.

Nimmt man die Größe der Personalkörper für den Aufgabenvollzug in den Blick, scheidet eine Dekonzentration der Versuchs- und Beratungsaufgaben auf kleinere, dezentrale Einheiten aus. Behält man im Hinterkopf, dass ein großer Teil der Personaldecke teilweise direkt in den Versuchsbetrieben gebunden ist, bleibt für eine funktional spezialisierte Beratung kaum Spielraum bei einer Dekonzentration. Auch bei vergleichsweise großen kommunalen Einheiten wäre im Vergleich zum Status quo eine effizientere Bewirtschaftung der funktional ausdifferenzierten Aufgaben im Bereich Beratungs- und Versuchswesen unrealistisch. Ebenfalls mit Blick auf Schnittstellen und deren Potential zur Effizienzsteigerung ist eine Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene kein gewinnbringendes Szenario, da – wie oben erwähnt – Schnittstellen mit den Veterinärbehörden oder Schulträgern im Vergleich von untergeordneter Bedeutung sind und darüber hinaus in den Kreisen keine weiteren „Andockstellen“ bestehen, die eine relevante Größe und damit Potential für Kosteneinsparungen besitzen. Hin-

sichtlich der Schnittstellen mit tatsächlich größerer Relevanz nimmt die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz sowohl bzgl. der Kontakthäufigkeit mit den DLRs als auch der Personalgröße eine deutlich wichtigere Rolle ein.

Gerade für den Versuchsbereich bestehen teils erhebliche Anforderungen an die Infrastruktur, weswegen die Frage nach den **Transformationskosten** gestellt werden muss. Eine grundsätzliche Verlegung von Versuchsbetrieben stellt unter diesem Aspekt eine sehr kostspielige Option dar. Egal ob und in welcher Form das Beratungs- und Versuchswesen neu ausgerichtet wird, sollte unter Transformationskostenaspekten die bestehende Infrastruktur eingegliedert werden können, unabhängig von einer zentralisierten oder dezentralisierten Organisation. Die Fähigkeit zur Integration der Versuchsbetriebe stellt einen gewichtigen Faktor für die Bewertung der Effizienz dar.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Im vorliegenden Bereich sind Aspekte der **Teilhabe** und **regionalen Identität** für eine eventuelle Neuorganisation von untergeordneter Bedeutung. Sowohl der Versuchs- als auch Beratungsbereich zielt mit den landwirtschaftlichen Betrieben auf ein professionelles Publikum und weniger auf den „Normalbürger“; es geht vielmehr um professionelle Dienstleistungen als um die politische Gestaltung/Mitbestimmung durch die Bürger. Bei generellen Fragen der **politischen Steuerung** sei analog zur Diskussion im Rahmen der Bewertung der Funktionalität auf die Notwendigkeit der homogenen Aufgabenerledigung verwiesen. Diese lässt sich durch den Verbleib in der staatlichen Organisation oder zumindest die Konzentration auf einen Aufgabenträger gewährleisten, während die Steuerung durch kommunale Wahlbeamte in diesem Fall zu einer heterogeneren Praxis führen könnte. Das Argument einer lokal angepassten Flexibilität qualifiziert sich für ein eher spezialisiertes Fachthema daher nicht.

Die Frage nach der **politischen Realisierbarkeit** verschiedener Reformoptionen orientiert sich entlang der verschiedenen organisatorischen Möglichkeiten. Die Konzentration von einzelnen Aufgaben – entweder im Rahmen der bestehenden Struktur der DLRs, oder bspw. in den bereits bestehenden Außenstellen der SGDen, oder mithilfe der Schaffung einer spezialisierten Behörde – dürfte durch die Organisationshoheit des MWVLW keine größere Hürde darstellen. Am ehesten stellt sich die Frage der Realisierbarkeit bei einer eventuellen Übergabe des Beratungs- und Versuchsangebots an die Landwirtschaftskammer RLP. Nach Aussagen der Akteure würde eine solche Übertragung vor allem Verhandlungskosten nach sich ziehen, da vertragliche Regelungen bzgl. der Finanzierung und des Personals zwischen Land und Landwirtschaftskammer getroffen werden müssten. Dies ist allerdings keineswegs als prohibitiv bzgl. der politischen Realisierbarkeit einzustufen.

#### 2.2.6.1.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Der Status quo der Organisation des Beratungs- und Versuchswesens in der Agrarwirtschaft ist ein staatlicher Vollzug in unteren Landesbehörden. Die derzeitige Struktur in den DLRs ist

im Hinblick auf die Funktionalität als durchaus gut zu bewerten, da teilweise funktionale Spezialisierungen verwirklicht sind, ein gewisses Maß an Ortsnähe gegeben ist und potentielle Schnittstellen durch die Bündelung landwirtschaftsbezogener Aufgaben in den DLRs verhindert werden. Darüber hinaus geht die Beibehaltung des Status quo natürlich immer mit geringen politischen und Transformationskosten einher. Allerdings ist die grundsätzliche Diskussion über die Organisation und den Aufgabenbestand der DLRs in Rheinland-Pfalz stets präsent, wie Gespräche und die Thematisierung durch den Rechnungshof in den vergangenen Jahren zeigen. Prinzipiell ist eine funktional differenzierte staatliche Organisationsform – wie es in Teilen realisiert ist – aus den oben diskutierten überwiegenden Vorteilen einer zentralen Aufgabenwahrnehmung in diesem Sektor die richtige Option. Die derzeitige Mischstruktur mit funktionalen und regionalen Komponenten erscheint ebenfalls grundsätzlich angemessen, auch wenn eine stärkere funktionale Differenzierung aufgrund der landwirtschaftlichen Sparten und den anhängigen Versuchsbetrieben sinnvoll erscheint. Darüber hinaus zeigen gerade die Beispiele anderer Bundesländer, dass eine regionale Organisation nicht zwingend notwendig, sondern eher Ausdruck gewachsener Strukturen ist.

Bezogen auf konkrete organisationale Reformoptionen kann man – wie mehrfach verdeutlicht wurde – Kommunalisierungsszenarien mit einer Verteilung der Kompetenzen auf *alle* Landkreise ausklammern. Dafür sprechen zum einen die Natur der Aufgabe, zum anderen die (selbst unter der Vorstellung großzügig reformierter Gebietszuschnitte) Zahl und Größe der Kreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz. Zusammengefasst sind weder funktionale Vorteile, noch Einsparungen, noch die Notwendigkeit von Vor-Ort-Teilhabe gegeben. Dem Grundsatz nach könnte man eher über die Erledigung der Aufgaben in einem höheren Kommunalverband nachdenken. In Rheinland-Pfalz besteht bislang als einziger höherer Kommunalverband der Bezirksverband-Pfalz, in dem unter anderem die oben angesprochene landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer (LUFA) angesiedelt ist. Diese asymmetrische Struktur erscheint trotz der dort bereits angelagerten landesweit vollzogenen Aufgaben keine weiter zu stärkende Option (vgl. Kap. 4.4.4).

Die Eingliederung des Beratungs- und Versuchswesens in vergleichbare kooperative Strukturen mehrerer Landkreise könnte grundsätzlich ein gangbarer Kompromiss zwischen kommunaler Zuständigkeit und notwendiger Größe sein. Ein weiteres, theoretisches Szenario der Verlagerung des Beratungs- und Versuchsbereichs auf die kommunale Ebene bestünde in der Übertragung der Aufgaben und der Versuchsbetriebe auf einzelne Kreise, die dann landesweite Zuständigkeiten übernehmen müssten. Je nach Boden-Klima-Raum wären dann in einzelnen Kreisen die Aufgaben kommunalisiert, verständlicherweise hauptsächlich determiniert durch die Standorte der Versuchsbetriebe. Da sich jedoch im Grundsatz die Aufgabe zur zentralen Erledigung eignet, sehr wenige Schnittstellen mit der kommunalen Ebene bestehen, sehr hohe Koordinationskosten zu erwarten und keine positiven Effekte durch eine politische Verantwortlichkeit der kommunalen Ebene ersichtlich sind, drängt sich diese Lösung nicht auf. Vor allem die direkte Verknüpfung des Beratungs- und Versuchswesens zur landwirtschaftli-

chen Ausbildung, die eine einheitliche staatliche Praxis verlangt, wirft Probleme für eine Kommunalisierung auf, da die Personaleinheit von Lehrern und Beratern dazu führen würden, dass das Personal einerseits dem Land andererseits dem jeweiligen Kreis zugeordnet wäre.

Im Zuge der Konzentration der Aufgaben könnte theoretisch auch eine staatlich dezentrierte Anlagerung der Aufgaben – im Fall von Rheinland-Pfalz in den SGDen – in Betracht gezogen werden. Dagegen sprechen allerdings vor allem die im Gegensatz zum konzentrierten Modell verschenkten Synergien und die Frage nach einer sinnvollen Aufgabenteilung in einem dezentrierten Modell. Noch deutlich stärker ins Gewicht fallen allerdings die Transformationskosten, um die umfangreiche bestehende Infrastruktur in die SGDs zu integrieren und dabei vor allem die Zuständigkeit für die Versuchsbetriebe aufrechtzuerhalten. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte werden daher keine Vorteile im Vergleich zum Status quo vermutet.



Abbildung 10: Räumliche Struktur der Dienstleistungszentren ländlicher Raum

Soll eine Reformoption für die DLRs im Rahmen der bestehenden staatlichen Organisation entwickelt werden, so muss eine mittel- bis langfristige Perspektive eingenommen und ein verhältnismäßig weitreichendes Modell angestrebt werden. Da die „Grundidee“ der derzeitigen Organisation bereits staatlich-konzentriert ist, wendet sich der Blick für Reformoptionen hin zu einer Optimierung der bestehenden Struktur beziehungsweise in einem weiteren

Schritt zu neuen institutionellen Arrangements. Eine Optimierung der bestehenden Strukturen geht mit spezifischen Anforderungen einher. Dabei sind vor allem die bestehenden Standorte für das Versuchswesen maßgeblich, da eine Auflösung oder Verlegung derselben mit wirtschaftlich nicht darstellbaren Transformationskosten einherginge und darüber hinaus existierende Synergien zwischen Versuchsbetrieben und qualifizierter Beratung aufrechterhalten werden sollten. Direkt in Verbindung damit steht die Notwendigkeit, beispielsweise das Versuchswesen und die Beratung im Bereich Weinbau und Önologie auch in einem Weinbaugebiet verortet zu lassen. Folgt man diesen Anforderungen und strebt zusätzlich eine Konzentration der Beratungsleistungen an, ergibt sich eine Möglichkeit, die Zahl der an der Aufgabenerledigung beteiligten DLRs zu reduzieren oder sich zumindest eine größere Flexibilität bei der Zahl der Standorte auf lange Frist zu schaffen. Der Logik, die funktionalen Kerne des Aufgabenvollzugs zu stärken, folgend könnte man in letzter Konsequenz zu einer Beschränkung bestehender DLRs kommen.

Mit den beiden DLRs Rheinhessen-Nahe-Hunsrück und Rheinpfalz könnte beinahe das gesamte Versuchswesen aufrechterhalten werden, ohne eine Übernahme eines Versuchsbetriebs aus den Zuständigkeiten der anderen DLRs, was für den Versuchsbereich kaum Transformationskosten bedeutete. Einzig der Lehr- und Versuchsbetrieb des DLR Mosel in Berncastel-Kues müsste in die Verantwortung des DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück übergeben werden, was aufgrund der inhaltlichen Nähe im Bereich Weinbau und der geographischen Nähe gangbar erscheint. Für die Stärkung des DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück spricht zusätzlich, dass bereits jetzt dort koordinierende und Zentralverwaltungsaufgaben wahrgenommen werden, an diesem Standort die größte Personaldecke besteht und Bad Kreuznach darüber hinaus eine geographisch günstige Lage zentral in Rheinland-Pfalz einnimmt. Das DLR Rheinpfalz in Neustadt besitzt im Bereich Gartenbau ebenfalls einen vergleichsweise großen organisatorischen Kern, in dem auch das Versuchswesen für Gemüsebau, Obstbau und Zierpflanzenbau eingegliedert ist. Als Konsequenz müsste der Bereich der landwirtschaftlichen Beratung, der Ernährungsberatung und das Fachzentrum Bienen und Imkerei auf die beiden DLRs aufgeteilt werden.<sup>72</sup> Dabei sollte der funktionalen Trennung Rechnung getragen werden, indem die landwirtschaftliche und die Ernährungsberatung im DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück angesiedelt wird. Dabei kommt die zentrale geographische Lage zum Tragen, da in diesen Bereichen noch am ehesten Kundenkontakt in Form von Fahrkilometern geleistet werden muss. Das Fachzentrum Bienen und Imkerei könnte demzufolge dem DLR Rheinpfalz zugeschlagen werden. Mit dieser Konzentration wäre zumindest in einem ersten Schritt keine Aufgabe der Standorte verbunden. Primär könnten Overheadkosten gespart und Synergien durch einen flexibleren Personaleinsatz gehoben werden.

Innerhalb dieser Dyade könnten womöglich langfristig zusätzliche Synergien gehoben werden, indem die Verantwortung und ggf. auch der Vollzug des Beratungs- und Versuchsbereichs

---

<sup>72</sup> Die organisatorische Ansiedlung der Ernährungsberatung hängt davon ab, ob diese Aufgabe überhaupt noch in staatlicher Verantwortung vollzogen werden sollte (siehe oben).

Weinbau und Önologie auf einen Standort konzentriert werden. Dies hängt wiederum stark von der bestehenden Infrastruktur und deren Notwendigkeit ab. Dazu wäre im entsprechenden Fall eine genauere Prüfung notwendig, die den Umfang dieses Gutachtens übersteigt. Bei lediglich zwei verbliebenen Standorten liegt zudem eine „Hierarchisierung“ dahingehend nahe, dass der Standort Neustadt als Außenstelle fungiert und im strengen Sinn *ein* DLR verbleibt. Dies verspricht vor allem Effizienzgewinne im Bereich der Leitung und der zentralen Verwaltungsaufgaben, sowie Effektivitätsgewinne im Koordinationsbereich. Weitere Außenstellen sollten in diesem Szenario mittelfristig abgebaut werden, da sich Einspareffekte kaum aus dem Fachpersonal, sondern fast ausschließlich aus Standortkosten und Querschnittspersonal ergeben. Damit wäre ein Modell realisiert, das vergleichbar mit anderen Bundesländern Aufgaben zentral erledigt, sei es in Form einer Landesanstalt oder eines Landesbetriebs. Unter dem Strich wären damit aus Gutachtersicht die in den einzelnen Performanzdimensionen formulierten Anforderungen realisiert. Im Sinne einer Betrachtung der Schnittstellen wäre damit ebenfalls zumindest dahingehend eine Optimierung erzielt, dass sich die notwendige Mitwirkung anderer Behörden oder Dritter auf einen Akteur konzentriert. Natürlich wäre diese organisatorische Lösung vergleichsweise umfassend und mit einem starken Eingriff verbunden. Nichtsdestotrotz gewährt die Verlagerung der Zuständigkeit unter ein organisatorisches Dach immer noch die Möglichkeit, ggf. eine weitere Außenstelle bspw. für landwirtschaftliche Beratung in der Eifel aufrechtzuerhalten. Dies müsste letztlich auf der Basis bestehender Bedarfe und politischer Präferenzen geprüft werden. Optimale Entscheidungen sollten schließlich auf fachlicher Basis durch die verantwortliche DLR-Leitung(en) getroffen werden.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	0	3
<b>Höherer Kommunalverband / Einzelne Landkreise mit landesweiter Zuständigkeit</b>	-	0	0	3
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde (z.B. DLRs, Status quo)</b>	+	+	+	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (z.B. in den SGD)</b>	0	0	+	2
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt am Standort DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück)</b>	++	++	+	1

Abschließend steht der Hinweis, dass bei einer Verlagerung von Aufgaben des Beratungs- und Versuchswesens von den DLRs auf Dritte deren Portfolio dahingehend verringert werden könnte, dass die grundsätzliche Existenz der DLRs aus betriebswirtschaftlicher Perspektive in

Frage gestellt werden müsste. Insofern ist zu klären, inwiefern sich dies mit den anderen Aufgaben der DLRs vereinbaren lässt. Dies wird bei der Betrachtung der weiteren Aufgaben in den Abschnitten 2.2.6.2, 2.2.6.3 und 2.2.6.4, sowie der abschließenden Diskussion der Landesverwaltung in Abschnitt 4.3 erfolgen. Zusätzlich sei noch darauf verwiesen, dass die hier vorgeschlagene Reform als ein Alternativmodell zur Aufgabenübertragung an Dritte, bspw. an die Landwirtschaftskammer, gesehen werden sollte. Dafür ist eine grundsätzliche politische Entscheidung zugunsten oder gegen einen Beratungs- und Versuchsbereich innerhalb der staatlichen Kernverwaltung zu treffen.

## 2.2.6.2 Landwirtschaftliche Bildung und Forschung

<b>Prüfbogen 20 - Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau</b>		
<b>Weinbau und Landwirtschaft + Wirtschaftsordnung, berufliche Bildung</b>		
<b>Landwirtschaftliche Bildung und Forschung</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u>		
- landwirtschaftliches Schulwesen, oberste Fachaufsicht über die landwirtschaftlichen berufsbildenden Schulen		
- berufliche Aus- und Weiterbildung für Landwirte, Winzer, Gärtner		
- angewandte Forschung in der Wein- und Kellerwirtschaft, Agrarforschung		
- Wein- und Agrarmarketing		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
- Berufsschul- und Fachschulunterricht in den „Grünen Berufen“ an den Schulen der DLRs		
<u>Anlagerung:</u>		
MWVLW	6,8 VZÄ	124,12 VZÄ
ADD	3,95 VZÄ	
DLR Eifel	4,5 VZÄ	
DLR Mosel	3 VZÄ	
DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück	57 VZÄ	
DLR Westpfalz	-	
DLR Rheinpfalz	46,37 VZÄ	
DLR Westerwald-Osteifel	2,5 VZÄ	

### 2.2.6.2.1 Organisation und Aufgabenbestand

#### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Der Clusterbereich „Landwirtschaftliche Bildung und Forschung“ wird zu Beginn der Tiefenanalyse um zwei Aufgaben (Berufs- und Fachschule am DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück in Bad Kreuznach) erweitert, die in der organisatorischen Logik des MWVLW aus dem Aufgabenblock „Wirtschaftsordnung, berufliche Bildung“ stammen und damit im eigentlichen Sinne der vorangegangenen Clusterbildung nicht Bestandteil des vorliegenden Clusters sind. Der tatsächliche Vollzug unterscheidet sich allerdings nicht von den Aufgaben aus dem Block Weinbau und Landwirtschaft.

Im Bereich der landwirtschaftlichen Berufsbildung geht das Land Rheinland-Pfalz organisatorisch einen Sonderweg. Die Beschulung in den sogenannten „Grünen Berufen“ erfolgt in den verschiedenen Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs). Diese Schulen befinden sich direkt in der Trägerschaft des Landes, im Gegensatz zu den übrigen Schulen in Rheinland-Pfalz, die je nach Schulart und Größe in der Trägerschaft kommunaler Gebietskörperschaften sind. Fachlich befinden sich die Berufs- und Fachschulen im Verantwortungsbereich des MWVLW und nicht des Bildungsministeriums wie die übrigen Berufsschulen. Die verschiedenen landwirtschaftlichen Ausbildungsberufe sind im Vollzug auf die DLRs verteilt, so befinden sich

bspw. die Schulen für den Beruf der Landwirtin/des Landwirts an den beiden DLRs Rheinhessen-Nahe-Hunsrück und Eifel, für Winzerinnen/Winzer an den drei DLRs Rheinhessen-Nahe-Hunsrück, Rheinpfalz und Mosel, sowie die Ausbildung zur Gärtnerin/zum Gärtner an den beiden DLRs Rheinhessen-Nahe-Hunsrück und Rheinpfalz. Die Ausbildung für spezifischere landwirtschaftliche Berufe ist teilweise auch bundesländerübergreifend organisiert; so findet der Berufsschulunterricht für spezielle milchwirtschaftliche Berufe am Standort Wangen in Baden-Württemberg statt. Auch im Bereich der landwirtschaftlichen Bildung handelt es sich folglich um eine Mischung aus einer funktionalen und regionalen Aufgabenteilung zwischen den DLRs.

Der angesprochene Sonderweg von Rheinland-Pfalz besteht in der Einheit von Beratung und Lehre, wodurch die schulische Bildung gewissermaßen außerhalb des „normalen“ Berufsschulsystems an den DLRs angelagert ist. Eine Konsequenz dieser Einheit ist, dass vor Ort in den DLRs zu einem großen Teil dieselben Personen anteilig sowohl im Beratungs- und Versuchsbereich als auch in der Berufsbildung tätig sind. Einzelne Lehrkräfte sind an den DLRs auch ausschließlich im Lehrbetrieb tätig. Für die allgemeinbildenden Fächer der Berufsausbildung (Deutsch, Sozialkunde, etc.) werden stundenweise Lehrkräfte von den regulären Berufsschulen an die DLRs abgeordnet. Der Unterricht findet allerdings in komplettem Umfang an den Schulen der DLRs statt. Die Zuteilung der Schüler erfolgt nach einem regionalen Prinzip. Je nach Standort des Ausbildungsbetriebs innerhalb der Zuständigkeiten der DLRs erfolgt die Anmeldung an der entsprechenden Schule. Da, wie oben erwähnt, nicht alle Berufe an allen DLRs unterrichtet werden, sind entsprechende regionale Zuteilungen notwendig (Landwirte aus dem „Süden“ gehen nach Bad Kreuznach, aus dem „Norden“ nach Bitburg).

Wie erwähnt, werden in den DLRs hauptsächlich die Einzelaufgaben Berufsschule und Fachschule vollzogen, darüber hinaus wird im DLR Rheinpfalz am Institut für Weinbau und Önologie Forschung in den Bereichen Weinbau, Önologie, Phytomedizin für Weinbau und Gartenbau betrieben sowie der duale Studiengang Weinbau und Önologie angeboten. Konsequenterweise setzen sich die Adressaten aus Schülern, Fachschülern und Studenten zusammen, sowie im Bereich der Forschung aus Betrieben und Fachbehörden.

Tabelle 29: Übersicht über die Einzelaufgaben des Clusters Landwirtschaftliche Bildung und Forschung in den DLRs

DLR Eifel	Berufsschule	2,25 VZÄ
	Fachschule	2,25 VZÄ
DLR Mosel	Berufsschule Weinbau	2,00 VZÄ
	Fachschule Weinbau und Önologie	1,00 VZÄ
DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück	Berufsschule	34,00 VZÄ
	Fachschule	23,00 VZÄ
DLR Rheinpfalz	Fachschule für Weinbau und Önologie - Fachschule für Gartenbau	4,12 VZÄ
	Berufsbildende Schule für Weinbau und Gartenbau	13,38 VZÄ
	Dualer Studiengang Weinbau und Önologie Rheinland-Pfalz	7,00 VZÄ

	Forschung im Bereich Phytomedizin für Weinbau und Gartenbau	12,50 VZÄ
	Forschung in Weinbau und Önologie	9,37 VZÄ
DLR Westerwald-Osteifel	Unterricht in der landwirtschaftlichen Berufsschule in Bad Kreuznach Kurs nach § 45 Abs. 2 BBiG in Montabaur	1,00 VZÄ
	Fachschule für Agrarwirtschaft, Fachrichtung Landbau - dislozierte Klasse in Montabaur - Unterricht in Bad Kreuznach	1,50 VZÄ

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Datenlieferung

Eine an der Aufgabe mitwirkende zentrale Stelle ist die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz, die vor allem eine starke Rolle in der Organisation der Aus- und Weiterbildung wahrnimmt. Diese Zuständigkeit ist explizit im Berufsbildungsgesetz geregelt (BBiG §71 Abs. 3). So wird die Schulberatung von Fachspezialisten der Kammer wahrgenommen, die zugleich auch die Prüfer im jeweiligen Fach sind. Darüber hinaus werden am häufigsten andere DLRs, die ADD als Aufsichts- und Koordinierungsbehörde sowie teilweise andere berufsbildende Schulen genannt. Verständlicherweise sind die Anforderungen an Personal im landwirtschaftlichen Bildungs- und Forschungsbereich vergleichsweise hoch und weichen von jenen anderer Schulformen ab, da spezialisiertes Wissen in Verbindung mit pädagogischen Fähigkeiten notwendig ist.<sup>73</sup> Besonders ausgeprägt sind die Anforderungen an das Personal am Institut für Weinbau und Önologie. Die derzeitige Personalunion in Beratung und Lehre sollte für die Gangbarkeit eventueller Reformoptionen im Hinterkopf behalten werden. Neben dem Personal werden auch gerade technische Infrastruktur wie Maschinen und Labore sowie die vorhandenen Versuchsbetriebe aus dem Beratungs- und Versuchswesen für die schulische Bildung eingesetzt. Nicht zuletzt sind auch entsprechende Räumlichkeiten für den Unterricht notwendig.

Neben diesem funktionalen Kern werden im Ministerium Aufsichts- und Koordinierungsfunktionen für die DLRs, Angelegenheiten des Weinmarkts und -marketings sowie der Forschung, Technik und Betriebswirtschaft im Weinbau wahrgenommen. In der ADD ist die obere Schulaufsicht sowie die Aus- und Weiterbildung in der Agrarverwaltung angelagert.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Die Ausbildung in landwirtschaftlichen Berufen ist in den anderen deutschen Bundesländern größtenteils in das reguläre System der Berufsschulen integriert. In Baden-Württemberg sind die landwirtschaftlichen Berufe in die Berufsschulen integriert, die im Verantwortungsbereich der oberen Schulämter in den Regierungspräsidien und in der Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte liegen. Verständlicherweise werden – wie es bei allen Berufen der Fall ist – nicht an jedem Standort alle Berufe ausgebildet, sondern an einzelnen Standorten konzentriert. Dies entspricht auch dem System anderer Bundesländer, wie Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und NRW. In Bayern wird die Ausbildung teils in Landwirtschaftsschulen, die den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten angegliedert sind,

---

<sup>73</sup> Dies wird dadurch garantiert, dass die in der Beschulung tätigen Mitarbeiter neben der entsprechenden fachlichen Qualifizierung ein zweijähriges pädagogisches Referendariat durchlaufen haben.

und für manche der landwirtschaftlichen Berufe ebenfalls in den Berufsschulen angeboten. Die *ausschließliche* Ausbildung an den Stellen des Beratungs- und Versuchswesens in den DLRs ist damit ein besonderes Spezifikum von Rheinland-Pfalz.

#### 2.2.6.2.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Ein grundsätzlicher Aufgabenwegfall kommt im Fall der Durchführung einer beruflichen Ausbildung verständlicherweise nicht in Frage. Eine Verlagerung der Berufsbildung auf Dritte ist darüber hinaus ebenfalls keine gangbare Option, da die einheitlichen Standards in der Bildung garantiert werden müssen und gerade auch in Rheinland-Pfalz die „Grünen Berufe“ einen hohen Stellenwert besitzen. Auch in keinem anderen deutschen Bundesland wird die berufliche Bildung generell oder die landwirtschaftliche Ausbildung im Speziellen außerhalb der staatlichen Zuständigkeit durchgeführt. Bei der Organisation der landwirtschaftlichen Ausbildung im Sinne von Information, Beratung oder Stellenvermittlung an Ausbildungsbetriebe ist bereits in der derzeitigen Form die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zuständig.

#### 2.2.6.2.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Eine funktional hochwertige Ausbildung in landwirtschaftlichen Berufen ist mit einigen Voraussetzungen verbunden. Bezüglich der **Homogenität** und des **Koordinierungserfordernisses** für den Vollzug der Aufgabe ist eine zentralisierte Steuerung notwendig. Aus der Tatsache heraus, dass die Beschulung nicht einfach flächendeckend überall angeboten werden kann, ist eine zentrale Koordinierung der Schüler und Standorte notwendig. Darüber hinaus gewährleistet eine zentrale Steuerungsform die Homogenität der Aufgabenerfüllung, die gerade bei Bildungsangeboten ein zentrales Gütekriterium ist; besonders im Rahmen der dualen Ausbildung, die den zahlreichen Ausbildungsbetrieben Gewissheit über einheitliche Wissensstandards bieten muss. Eine landesweite staatliche Zuständigkeit – wie sie unabhängig von den Trägerschaften in allen öffentlichen Schulen verwirklicht ist – ist für das entsprechende Steuerungserfordernis und hinsichtlich der Koordination der Ausbildung die geeignete Wahl, auch und gerade im Hinblick auf die Gestaltungs- und Aufsichtsmöglichkeiten seitens des Landes.

Eine besondere Schnittstellenproblematik ist im vorliegenden Fall nicht gegeben, da die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz, als hauptsächlich mitwirkende Stelle, die Koordination für alle DLRs übernimmt. Zusätzlich schließt der Status quo – die Einheit von Beratungs-/Versuchswesen und beruflicher Bildung in den DLRs – einen Teil der Schnittstellenproblematik im Hinblick auf die Nutzung von Beratern als Lehrkräfte oder Infrastruktur von vornherein aus. In dieser Hinsicht stellt dieses institutionelle Arrangement einen funktionalen Vorteil bzgl. veränderter Schnittstellen und zusätzlich hinsichtlich der Sicherung **professioneller Qualität** dar, da die Einheit von Lehre, Beratung und Versuchswesen einen schnellen Wissenstransfer und aktuelles Fachwissen der Lehrkräfte garantiert. Diese Vorteile wären in einer stärker dezentralisierten Form nicht aufrechtzuerhalten und so ist unter den genannten Aspekten eine zentrale

Organisation für diesen Aufgabenbereich eine wichtige Voraussetzung für eine funktionale Aufgabenwahrnehmung.

Um neben der Steuerungslogik eine effektive landwirtschaftliche Ausbildung verwirklichen zu können, müssen Aspekte der **Komplexität** und des **Spezialisierungsgrads** berücksichtigt werden, die ihrerseits Implikationen für die Größe der Personalkörper haben. Im Bereich der landwirtschaftlichen Bildung sind die zu vollziehenden Aufgaben von einem hohen Maß an Komplexität und dementsprechend einem hohen Spezialisierungsgrad beim Personal geprägt, vor allem hinsichtlich entsprechender fachlicher und pädagogischer Eignung. In besonderem Maße trifft dies für die Hochschulbildung und Forschung am Institut für Weinbau und Önologie zu. Als Konsequenz aus dieser Anforderung wird ersichtlich, dass zu kleine Einheiten keine Möglichkeit bieten, spezialisierte Lehrinhalte, die eine gewisse Anzahl an Lehrkräften voraussetzen, bereitzustellen. Darüber hinaus bietet die Komplexität der Tätigkeit keine erkennbaren Effektivitätsvorteile bei der Übertragung auf kleinere Einheiten, da vergleichbare Tätigkeiten, von denen die Durchführung der landwirtschaftlichen Bildung profitieren könnte, nicht bestehen. Demgegenüber steht ein potentieller Zuwachs an Funktionalität bei einer größeren **Orts- und damit Kundennähe**, wenn die landwirtschaftliche Bildung in dezentralen und kleineren Einheiten mehr „in die Fläche“ ginge. Allerdings spricht bereits die derzeitige geographische Konzentration und Personaldecke nicht für ein realistisches Szenario in kleineren Einheiten und der Vorteil einer größeren Nähe ist dementsprechend geringer zu bewerten als der Vorteil der Spezialisierung. Zusätzlich sollte man in diesem Zusammenhang die negative Entwicklung künftiger Schülerzahlen im Hinterkopf behalten, um hier Vor- und Nachteile in Zukunft abwägen zu können (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2010, 113).

## **b. Effizienz**

Um die Effizienz der Aufgabenerledigung zu verbessern, muss neben einem erhöhten Output im Sinne einer gesteigerten Qualität und Quantität auch die Aufwandsseite in die Betrachtung genommen werden. Im Bereich der landwirtschaftlichen Bildung und Forschung stehen sich demnach die Kosten für Leitung, Verwaltung, Unterricht und Forschung einerseits und die erbrachte Leistung im Sinne von Unterricht und Forschung gegenüber. Abstrakt betrachtet sind **Skaleneffekte** bei einer stärkeren Konzentration auf weniger Standorte realisierbar, da mehr Schüler an weniger Standorten geringere „Stückkosten“ im Sinne einer Fixkostendegression bedingen. Höhere Schülerzahlen pro Klasse – im Rahmen der gegebenen Klassenteiler – könnten prinzipiell Personal einsparen; gerade vor dem Hintergrund, dass die Lehrkräfte in den Bereichen Beratung, Versuch und Lehre mehrere Rollen übernehmen (können), besteht eine höhere Flexibilität bei der Personalplanung. Besonders wirksam erscheinen Konzentrationen mit Blick auf die Schulstandorte der DLRs Eifel, Mosel und Westerwald-Osteifel mit jeweils weniger als drei VZÄ. Die Beschulung in solch kleinen Einrichtungen – beispielsweise im Fall von Krankheitsvertretungen – erscheint schwierig; auch vor dem Hintergrund, dass mit der Einheit von Beratung und Schule nicht nur ein Tätigkeitsfeld abgedeckt werden muss. Effizienzvorteile sind darüber hinaus zu erwarten, wenn Lehrkräfte, die für die allgemeinbildenden

Fächer der landwirtschaftlichen Berufsausbildung (Deutsch, Geschichte, etc.) zusätzlich angefordert werden müssen, an weniger Standorten und dafür mit mehr Stunden zum Einsatz kommen. Dadurch sind eine effizientere Auslastung und ein flexiblerer Einsatz dieser Lehrkräfte möglich. Es erscheint insgesamt möglich, durch eine Konzentration auf weniger Standorte sowohl ggf. Kosten zu reduzieren, als auch die Qualität und Quantität des notwendigen Unterrichts aufrechtzuerhalten. Dies spricht für eine Zentralisierung der landwirtschaftlichen Ausbildung, besonders im Hinblick auf sehr kleine Schuleinrichtungen. Zusätzliche Einsparungen können im Bereich der Infrastruktur und gerade auch bei zu erwartenden kostenintensiven Modernisierungsmaßnahmen im Bereich der Schulinfrastruktur realisiert werden.

Im Hinblick auf die Hebung von **Verbundeffekten** drängt sich auf den ersten Blick – gerade mit Blick auf die meisten anderen deutschen Bundesländer – die Möglichkeit einer Integration ins ohnehin bestehende Berufsschulsystem auf, da unter der Logik von Verbundeffekten das „Produkt“ landwirtschaftliche Ausbildung Überschneidungen mit der dualen Berufsausbildung in anderen Branchen hat. Neben den spezifischen Fächern für die jeweilige landwirtschaftliche Branche dürften beispielsweise bei den betriebswirtschaftlichen Aspekten der Ausbildung sowie bei den allgemeinbildenden Fächern Synergien mit der Ausbildung in anderen Berufen bestehen. Andererseits ist bei einer Integration in die beruflichen Schulen zu bedenken, dass Verbundeffekte mit dem Beratungs- und Versuchsbereich aufgegeben werden. Allerdings bieten nicht nur die Berufsschulen potentielle Verbundvorteile, sondern auch bei einer weiteren Zentralisierung der Ausbildung können Synergien zwischen den einzelnen Sparten gehoben werden, da auch bei den drei großen Fachrichtungen Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau Überschneidungen bestehen, die in konzentrierterer Form genutzt werden können. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass die Verbundvorteile die reguläre Berufsausbildung und die fachschulischen Angebote (bspw. Technikerabschluss) betreffen. Im Bereich der Lehre und Forschung des Instituts für Weinbau und Önologie (ca. 29 VZÄ) werden diese Effekte nicht gehoben. Letztlich handelt es sich um eine Abwägung, bei der die Einheit von Beratung und Lehre der Integration ins reguläre Berufsschulsystem gegenübergestellt wird. Neben den Vorteilen der Einheit sind allerdings auch bei einer Zentralisierung Verbundeffekte zu erwarten, was dieser organisatorischen Lösung Vorteile gegenüber einer Dezentralisierung verschafft.

An dieser Stelle müssen auch entsprechende **Transformationskosten** ins Kalkül gezogen werden. Bei einem Übergang in das reguläre Berufsschulsystem in der Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte müsste – um die entsprechenden Verbundvorteile zu realisieren – an den jeweiligen Schulstandorten eine Infrastruktur geschaffen werden, um die landwirtschaftliche Ausbildung durchführen zu können, oder die bestehenden Schulstandorte müssten als Außenstellen geführt werden. Dies dürfte mit erheblichen Kosten – oder – mit dem weitgehenden Wegfall von Kostenvorteilen der Bündelung verbunden sein. Unverhältnismäßig erscheint darüber hinaus der Aufbau dieser Infrastruktur, da im Status quo bereits Synergien mit den Versuchsbetrieben genutzt werden. Ohnehin sind die Transformationskosten im Speziellen und die Wirtschaftlichkeit des Ausbildungsbetriebs im Allgemeinen stark von der künftigen Aus-

richtung des Beratungs- und Versuchswesens (Abschnitt 2.2.6.1) abhängig, da bei einer Beibehaltung der Einheit von Beratung und Lehre die Synergien mit diesem Bereich gewährleistet sein sollten.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Wie weiter oben bereits angedeutet, ist für die inhaltliche **politische Steuerung** die Verantwortlichkeit beim Land unumgänglich. Eine Dezentralisierung der Verantwortlichkeit im Sinne von unterschiedlichen Lehrinhalten schließt sich aus und ist auch ohne Beispiel. Im Hinblick auf die reine Trägerschaft bestehen keine Vorteile bei einer Dezentralisierung, da unterschiedliche Prioritätensetzungen in der politischen Steuerung vor Ort die Homogenität im Vollzug der landwirtschaftlichen Ausbildung und Forschung mindern, ohne einen Vorteil erkennen zu lassen. Aspekte einer potentiell erhöhten **bürgerschaftlichen Teilhabe** und einer damit erhöhten demokratischen Qualität bei einer Dezentralisierung sind bei einem fachlich spezialisierten Thema mit vergleichsweise geringem Adressatenkreis von untergeordneter Bedeutung; gerade vor dem Hintergrund, dass höchstens die *Schulträgerschaft* betroffen wäre.

Die Frage nach den **regionalen Identitäten** und Interessen vor Ort kann dagegen eine (lokal-)politische Rolle spielen. Gerade in landwirtschaftlich geprägten Regionen spielen Schulstandorte in der öffentlichen Wahrnehmung oft eine zentrale Rolle, wodurch im Fall von Standort-schließungen oder -verlagerungen mit Widerständen gerechnet werden muss. In Bezug auf die **politische Realisierbarkeit** organisatorischer Reformkonzeptionen dürfte der wichtigste Faktor die politische Präferenz zugunsten des „Rheinland-pfälzischen Modells“ (Einheit von Lehre und Beratung) sein. In dieser Hinsicht scheint ein relativ breiter und starker Konsens zur Beibehaltung des existierenden Modells zu herrschen, mit sich daraus ergebenden Konsequenzen für die politischen Kosten einer Reform.

#### 2.2.6.2.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Wie alle Bereiche, die im Vollzug hauptsächlich in den DLRs organisiert sind, wird die landwirtschaftliche Bildung und Forschung in unteren Landesbehörden vollzogen. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern und zu anderen Zweigen der Berufsausbildung ist dabei zusätzlich zu der inhaltlichen und personellen Zuständigkeit des Landes in Bildungsfragen auch die Trägerschaft beim Land zentralisiert. Damit soll in Rheinland-Pfalz die viel beschworene Einheit von Beratung und Lehre gewährleistet werden.

Für eine künftige Organisation müssen verschiedene Aspekte der oben beschriebenen Performanzdimensionen berücksichtigt werden. In Bezug auf landwirtschaftliche Ausbildung muss dabei ganz grundsätzlich ein Kompromiss zwischen einer ressourcenschonenden und leistungsfähigen Organisation einerseits und einer gewissen Präsenz in der Fläche andererseits gefunden werden. Vorneweg und eher der Vollständigkeit halber soll hier kurz die Option der Verlagerung zu den SGDen diskutiert werden. Da damit allerdings sowohl unter Effektivitäts-

gesichtspunkten die Einheit von Beratung und Lehre aufgegeben würde als auch unter Effizienzgesichtspunkten die Verlagerung von Schuleinheiten auf die Außenstellen der SGDen hohe Transformationskosten und politische Kosten nach sich ziehen würde, ist diese Lösung auch im Vergleich zum Status quo als deutlich weniger vorteilhaft zu bewerten.

Die Realisierung von Verbundeffekten bei einem Übergang der Trägerschaften hin zu ausgewählten Standorten des regulären Berufsschulbereichs hält sich aus Gutachtersicht in Grenzen. Dies hängt zum einen mit der Tatsache zusammen, dass die Verbundeffekte ohne den Bereich der Lehre und Forschung des Instituts für Weinbau und Önologie betrachtet werden müssen und andererseits Verbundeffekte mit dem Beratungsbereich aufgegeben würden. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit und „Attraktivität“ einer Verlagerung in die bloße Trägerschaft einiger Kreise, da aus Sicht der relevanten Kreise einerseits hauptsächlich Kosten ohne großen Gestaltungsspielraum übertragen würden und es andererseits aus Sicht des Landes höchstens zu ungleichen Ausstattungen in Abhängigkeit vom Stellenwert, den die Ausbildung im jeweiligen Kreis genießt, kommen kann. Schließlich sind die angesprochenen Transformationskosten bei einer Übertragung relativ hoch, was zusammenfassend aus Effizienzgesichtspunkten gegen eine Verlagerung in die Trägerschaft von Kreisen und/oder kreisfreien Städten spricht. Bei der Bewertung dieser Kommunalisierungsoption spielt es keine große Rolle, wie hoch die Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte künftig sein könnte, da ein Übergang der Trägerschaft ohnehin nur für einige wenige Schulstandorte relevant wäre.



Abbildung 11: Schulstandorte in der Agrarwirtschaft in Rheinland-Pfalz. Quelle: Dienstleistungszentren Ländlicher Raum Rheinland-Pfalz (o.J.)

Aus der Perspektive der Erhaltung professioneller Qualität spricht ein weiteres Argument für die Beibehaltung des „Sonderwegs“ außerhalb des Berufsschulsystems: Die bereits mehrfach angeführte Einheit von Beratung und Lehre. Aus Sicht der beteiligten Akteure bestehen dabei vor allem der Vorteil der personellen Einheit von Lehrern und Beratern und die sich daraus ergebenden positiven Konsequenzen, wie die Praxisnähe der Lehrkräfte, die „automatische“ Weiterbildung der Lehrkräfte durch ihre Versuchs- und Beratungstätigkeit sowie ein Vertrauensverhältnis für zukünftige Beratungsleistungen. Unabhängig von den funktionellen Vorteilen scheint diese organisatorische Kombination in Rheinland-Pfalz wie oben erwähnt allerdings ohnehin als politische Prämisse gehandelt zu werden, was verständlicherweise Konsequenzen für die Realisierbarkeit von Alternativmodellen mit sich bringt. All dies spricht nicht für eine grundlegend veränderte Organisationsstruktur der landwirtschaftlichen Bildung und Forschung, da die Organisation in den DLRs bereits ein recht hohes Maß an Funktionalität durch die Möglichkeit der flexiblen Nutzung und die hohe Qualität des Fachpersonals garantiert. Innerhalb der bestehenden Prämisse können allerdings gewisse Optimierungen angedacht werden und vor dem Hintergrund der Einheit von Beratung und Lehre konsequenterweise der Cluster Beratung und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft und dessen künftige Ausrichtung zusätzlich Berücksichtigung finden.

Aus der Tatsache heraus, dass die Schulstandorte im Vergleich sehr klein sind und auch innerhalb der Berufsbildenden Schulen Agrar noch beträchtliche Varianz herrscht, scheint die Konzentration auf weniger Schulstandorte künftig angemessen. Bereits 2010 hat der Rechnungshof auf entsprechende Ungleichgewichte aufmerksam gemacht und eine Anpassung der Schulstandorte gefordert, gerade auch vor dem Hintergrund der Entwicklung künftiger Schülerzahlen (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2010, 110ff.). Die Zahl der Schulstandorte hat sich seit diesem Jahresbericht allerdings nicht verändert und liegt nach wie vor bei acht Standorten.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	-	3
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde (z.B. DLRs, Status quo)</b>	+	+	+	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (z.B. in den SGDen)</b>	-	-	0	3
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt am Standort DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück)</b>	+	++	+	1

Im Zuge einer konsequenten Zentralisierung des Beratungs- und Versuchsbereichs wäre analog dazu die Integration der landwirtschaftlichen Bildung und Forschung unter die Hauptverantwortlichkeit eines Standortes, genauer das DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück, folgerichtig, auch unter dem Aspekt des größten organisatorischen Nukleus mit 57 VZÄ im Bereich der landwirtschaftlichen Bildung und Forschung. Verständlicherweise müssen in der Beschulung Außenstellen aufrechterhalten werden, allein schon aufgrund der Fahrtfernen für die Schüler und auch aufgrund der Tatsache, dass am DLR Rheinpfalz die Bereiche Weinbau, Önologie und Gartenbau abgedeckt werden. Welche Standorte darüber hinaus aufrechterhalten werden müssen, bedürfte einer genaueren Analyse, die aktuellen Personalzahlen an den übrigen Standorten der DLRs Mosel, Eifel und Westerwald-Osteifel sprechen allerdings momentan nicht für eine Beibehaltung der existierenden regionalen Gliederung, sondern mittel- und langfristig für die Etablierung einer dritten Außenstelle im Norden oder Nord-Westen des Landes. Argumente für eine dadurch stark eingeschränkte Ortsnähe und eine daraus folgende unverhältnismäßige Mehrbelastung mit Fahrkilometern sind dabei vor der Tatsache zu betrachten, dass die Ausbildung bereits in der derzeitigen Form für die jeweiligen Berufsbilder an höchstens zwei oder drei Standorten angeboten werden (siehe Abschnitt „Organisation und Aufgabenbestand“). Eine wesentliche Verschlechterung im Sinne geographischer Nähe ist daher nicht zu erwarten. Unabhängig von der genauen Ausgestaltung der regionalen Zuständigkeiten, verspricht die Zentralisierung der Verantwortung für die landwirtschaftliche Bildung und Forschung zusätzlich zur analogen Konzentration der Beratung/des Versuchswesens gute Voraussetzungen für eine verbesserte Realisierbarkeit angemahnter Reformen und Einsparungen unter gleichzeitiger Beibehaltung der grundsätzlichen Qualität im Rahmen der Einheit von Beratung und Lehre; auch unter den Vorzeichen rückläufiger Betriebs- und Schülerzahlen.

### 2.2.6.3 Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz

<b>Prüfbogen 21 - Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau</b>		
<b>Agrarpolitik, Agrarförderung und Ländliche Entwicklung</b>		
<b>Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Bearbeitung der ländlichen Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz einschl. des Nutzungstausches in den DLRs		
<u>Anlagerung:</u>		
MWVLW	3,66 VZÄ	339,71 VZÄ
ADD	13 VZÄ	
DLR Eifel	46,65 VZÄ	
DLR Mosel	56,03 VZÄ	
DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück	56,6 VZÄ	
DLR Westpfalz	43,1 VZÄ	
DLR Rheinpfalz	44,6 VZÄ	
DLR Westerwald-Osteifel	76,07 VZÄ	

#### 2.2.6.3.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Der Aufgabencluster „Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz“ basiert in seiner Zielrichtung auf den vier Leitsätzen der Landentwicklung und ländlichen Bodenordnung: „Landwirtschaft und Weinbau unterstützen, regionale und gemeindliche Entwicklung stärken, natürliche Lebensgrundlagen nachhaltig schützen, entwickeln und nutzen, Wirtschaftskraft und Beschäftigung beleben“ (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz 2006, 8f). Diese Ziele sollen im Rahmen der Flurbereinigung (unter anderem auch) durch Neuordnung von Grundbesitz verwirklicht werden. Die große Bedeutung der Flurbereinigung wird durch eine gesetzliche Verankerung im Bundesrecht durch das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und eine staatliche Organisation in allen Bundesländern verdeutlicht.

Im Fall von Rheinland-Pfalz folgt die Organisation einem klassischen dreigeteilten Behördenaufbau. Als oberste Behörde fungiert das Ministerium, als obere Behörde die ADD, die untere Flurbereinigungsbehörde ist in den DLRs zu finden. Dabei sind die DLRs analog zu ihren sechs Standorten regional zuständig. Im Ministerium werden grundsätzliche politische Steuerungs- und Aufsichtsaufgaben erledigt. Darunter fallen unter anderem die Entwicklung der Grundlagen, Strategien, Planungsgrundsätze und Leitlinien für die ländliche Bodenordnung und deren Koordination mit anderen Ressorts, die Planung der Prozesse und der Verfahren der Flurbereinigungsbehörden, Statistik und Controlling sowie Personalangelegenheiten des Bodenordnungspersonals. In der ADD werden hauptsächlich Pläne und Vermessungskonzepte geprüft

und genehmigt, Haushaltsmittel genehmigt, Grundsatzangelegenheiten der Bodenordnung bearbeitet sowie Aus- und Fortbildungen koordiniert.

Die jeweilige Aufgabe in den DLRs ist mit „Bearbeitung der ländlichen Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz einschl. des Nutzungstausches“ überschrieben. In den DLRs werden folglich die Verfahrensschritte im Ablauf eines Bodenordnungsverfahrens oder eines freiwilligen Nutzungstausches hauptsächlich bearbeitet und vollzogen.<sup>74</sup> Die Adressaten der DLRs in diesem Zusammenhang setzen sich generell aus Grundstückseigentümern, Landwirten, Gemeinden und sonstigen Trägern von Vorhaben im ländlichen Raum zusammen.

Zentrale an der Aufgabe regelmäßig mitwirkende Akteure sind wie bei allen Flurbereinigungsverfahren die Teilnehmergeinschaften, die in der Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts aus den betroffenen Eigentümern bestehen. Darüber hinaus werden verständlicherweise ganz verschiedene Träger öffentlicher Belange, die im Rahmen der Planung und Umsetzung von Bodenordnungsverfahren Berücksichtigung finden müssen, sowie diverse Naturschutzvereinigungen berücksichtigt. Interessanterweise wurden in der Datenerfassung keine Schnittstellen mit den Vermessungs- und Katasterbehörden, genauer den Vermessungs- und Katasterämtern und dem Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation als obere Vermessungs- und Katasterbehörde, mit denen in den Bereichen Vermessung, Kataster und Bodenordnungsverfahren Schnittmengen bestehen sollten, angegeben. In diesem Fall erscheint die Datenerfassung nicht erschöpfend; besonders vor dem Hintergrund, dass die (auch öffentlich zugängliche) Darstellung der Verfahrensgebiete verständlicherweise auf den Geobasisdaten der Vermessungs- und Katasterverwaltung basiert. Besondere Anforderungen bestehen zum einen im personellen Bereich, da fachlich qualifiziertes Personal in unterschiedlichen Fachrichtungen (Vermessung, Bau, Landespflege und Verwaltung) und in unterschiedlichen Einstiegsämtern notwendig ist. Zum anderen sind im Bereich der technischen Voraussetzungen verschiedene Fachprogramme notwendig (GRIBS, REDAS, LEFIS) sowie eine Ausstattung an verschiedenen Messinstrumenten und Geräten.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Eine aktuelle Übersicht über die Organisation der Flurneuordnung in den anderen Bundesländern findet sich bei Bogumil et al. (2017, 46f.), die für ein Gutachten zu Niedersachsen zusammengetragen wurde.

---

<sup>74</sup> Die einzelnen Schritte eines solchen Verfahrens stehen hier nicht im Zentrum der Betrachtung. Das Online-Angebot der DLRs bietet dazu viele Informationen; so z.B. zu den einzelnen Verfahrensschritten eines Bodenordnungsverfahrens ([http://www.dlr-westerwald-osteifel.rlp.de/Internet/global/inetcntr.nsf/dlr\\_web\\_full.xsp?src=94L6P5NGYQ&p1=5JDID963Q7&p3=5T0236W34N&p4=78HV82A9P5](http://www.dlr-westerwald-osteifel.rlp.de/Internet/global/inetcntr.nsf/dlr_web_full.xsp?src=94L6P5NGYQ&p1=5JDID963Q7&p3=5T0236W34N&p4=78HV82A9P5)), oder zu den einzelnen laufenden Verfahren in Rheinland-Pfalz ([http://www.dlr.rlp.de/Internet/global/inetcntr.nsf/dlr\\_web\\_full.xsp?src=SI93KX5EQC&p1=8571ARFKW1&p4=78HV82A9P5](http://www.dlr.rlp.de/Internet/global/inetcntr.nsf/dlr_web_full.xsp?src=SI93KX5EQC&p1=8571ARFKW1&p4=78HV82A9P5)).

Tabelle 30: Übersicht über die Organisation der Flurneuordnung in den deutschen Bundesländern.

Bundesland	Oberste Flurbereini- gungsbehörde	Obere Flurbereini- gungsbehörde	Untere Flurbereini- gungsbehörde
Baden-Württemberg	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Landesamt für Geoinformation und Landesentwicklung	In den Landkreisen die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden, in den Stadtkreisen das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung
Bayern	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Ämter für Ländliche Entwicklungen	
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft	Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung	
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation	Ämter für Bodenmanagement
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt	
Niedersachsen	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Ämter für regionale Landesentwicklung	
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	Bezirksregierungen	
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten</b>	<b>Aufsichts- und Dienstleistungsdi- rektion Rheinland-Pfalz</b>	<b>Dienstleistungszentren Ländlicher Raum</b>
Sachsen	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		Landkreise und Kreisfreie Städte
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	Landesverwaltungsamt	Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
Schleswig-Holstein	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	
Thüringen	Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz		Ämter für Landesentwicklung und Flurneuordnung

Quelle: Bogumil et al. (2017, 46f.)

Deutlich wird dabei, dass die Organisation größtenteils in Sonderbehörden wahrgenommen wird, in selteneren Fällen (Baden-Württemberg, Sachsen) findet man kommunalisierte Strukturen vor. NRW und Sachsen-Anhalt haben die Zuständigkeiten in einer Form von Mittelbehörden organisiert, die ein deutlich breiteres Aufgabenportfolio abdecken als die DLRs. In diesem Zusammenhang sei an dieser Stelle erwähnt, dass Kommunalisierungen im Bereich der Flurneuordnung teilweise wieder zurückgenommen, abgeschwächt bzw. gar nicht erst durchgeführt wurden. So hat bspw. Hessen eine Kommunalisierung der Flurbereinigungs- und Katasterverwaltung wieder rückgängig gemacht (Bogumil et al. 2017, 46f; Bogumil/Ebinger, 2012, 51). Baden-Württemberg musste nach einer umfassenden Kommunalisierung inzwischen feststellen, dass die entsprechenden Teams in den Kreisen nicht groß genug und die zu ihrer Unterstützung aufgestellten wandernden „Poolteams“ aufgrund von Zuständigkeits- und Steuerungsproblemen organisatorisch nicht beherrschbar waren, so dass sich nun zwei oder drei Kreise in ihren Zuständigkeiten zusammenschließen (Bogumil et al. 2017, 46; Bogumil/Ebinger 2012, 51). In Sachsen-Anhalt wurde eine geplante Kommunalisierung nicht durchgeführt, in Sachsen hingegen wurde umfassend kommunalisiert, allerdings kombiniert mit einer Gebietsreform hin zu zehn Kreisen und drei kreisfreien Städten. Für Brandenburg wurde eine Kommunalisierung im Licht der gemachten Erfahrungen nicht empfohlen (Bogumil/Ebinger 2012, 51f).

#### 2.2.6.3.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Der Bereich der Flurbereinigung nimmt eine zentrale und bedeutende Rolle in allen deutschen Bundesländern ein. Gerade im Rahmen der Realisierung von Großprojekten ist die Notwendigkeit von Flurbereinigungsbehörden ungebrochen. Dementsprechend steht eine Einstellung der Aufgabe sowie eine Verlagerung auf Dritte nicht zur Debatte und wäre auch in der Praxis ohne Beispiel.

#### 2.2.6.3.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Im Zusammenhang mit einem effektiven Aufgabenvollzug im Bereich der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz ist die **Spezifität** der Aufgabe sowie die Arbeit in projektbezogenen Teams charakteristisch. Konsequenzen ergeben sich daraus vor allem für einen hohen Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter, der in zu kleinen Einheiten nicht gewährleistet ist (Bogumil/Ebinger 2012, 51). Dementsprechend gibt es häufig gute Gründe für die Organisation in Sonderbehörden, in denen dann meist potentielle Schnittstellen zum Kataster- und Vermessungswesen „unter einem Dach“ minimiert werden und entsprechende Größen vorgehalten werden können (Bogumil et al. 2017, 46). Die Spezifität und davon ausgehend die notwendige professionelle Qualität kann folglich in größeren und zentralisierten Einheiten leichter garantiert werden; der (potentielle) Erfolg von stärker dezentralisierten Lösungen ist in bisherigen gutachterlichen Reflexionen als unwahrscheinlich bewertet worden, selbst in

Szenarien, in denen die Zahl der dezentralisierten Einheiten deutlich geringer ist als bspw. die Anzahl der Kreise in Rheinland-Pfalz.

Ein weiterer Aspekt **professioneller Qualität**, der für Flurbereinigung eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt, ist die **Homogenität** und Unabhängigkeit der Aufgabenerledigung. Einerseits hat die Flurneuordnung übergreifende, teilweise regional übergreifende Bedeutung und hält sich auch nicht notwendigerweise an Kreisgrenzen, andererseits können Kommunen auch Beteiligte in entsprechenden Verfahren sein, was ein gewisses Potential für Interessenkonflikte bietet (Bogumil/Ebinger 2012, 51). Auch unter diesen Aspekten ist eine staatliche Organisationsform mit einem konzentrierten Charakter vorteilhaft.

Im Bereich der **Koordination** liegt ein zentrales Bewertungskriterium, gerade für den Bereich der Flurbereinigung. Dies hängt damit zusammen, dass in der teils langandauernden Durchführung von Flurbereinigungsprojekten zahlreiche Akteure beteiligt sind. Wie oben erwähnt, stellt der daraus folgende projektbezogene Charakter des Vollzugs unter anderem auch ein gutes Argument für die Organisation in einer Sonderbehörde dar, in der dann die notwendigen Kompetenzen gebündelt sein sollten. Eine Bündelung mit den Zuständigkeiten aus dem Bereich der Vermessung oder des Katasterwesens auf Ebene der Kreise macht für Rheinland-Pfalz wenig Sinn, da diese Zuständigkeiten im Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation und den Vermessungs- und Katasterämtern angesiedelt sind. Im Sinne einer effektiven Koordination wäre es demzufolge sinnvoll, die Nähe zu den Vermessungs- und Katasterämtern zu suchen und damit zu einer staatlichen Sonderbehörde mit Außenstellen.

Im Rahmen der **Nähe zu den Adressaten** der Aufgabe ist eine gewisse Präsenz in der Fläche und die Aufgabenerledigung nach regionalen Zuständigkeiten ein funktionaler Vorteil. Nicht zuletzt sind formelle und informelle Netzwerke, die sich vor Ort bilden, ein Katalysator für reibungsarme Flurbereinigungsverfahren. Darüber hinaus spielt auch die Orts- und vor allem Akteurskenntnis für eine zielführende Bewertung der Gegebenheiten vor Ort eine gewisse Rolle. Daher ist der komplette Verzicht auf regionale Präsenz für die Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz unter Aspekten der Ortsnähe nicht die optimale Lösung.

## **b. Effizienz**

Verschiedene organisatorische Arrangements ziehen unterschiedliche Konsequenzen für die Effizienz des Aufgabenvollzugs nach sich. Wie bereits unter Effektivitätsgesichtspunkten diskutiert wurde, verlangt die Natur der Aufgabe ein relativ hohes Maß an Spezialisierung und unterschiedlichen Ausbildungshintergründen. Bei diversifizierten und spezialisierten Anforderungen sind entsprechende positive **Skaleneffekte** bei einer zunehmenden Größe der bearbeitenden Teams zu erwarten. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass Personal nur dann effizient eingesetzt werden kann, wenn die Teamgröße es ermöglicht, spezialisiertes Personal generell auszulasten. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass die Projekte der Flurneuordnung unterschiedlich groß und aufwändig sein können. Eine flexible Reaktion auf diese

unterschiedlichen Anforderungen benötigt neben einer gewissen Größe eine zentrale Koordination, damit entsprechende Teams hinsichtlich Ausstattung und Expertise besetzt werden können. Andersherum formuliert bergen viele kleine Teams die Gefahr, dass entweder Personal nicht effizient ausgelastet werden kann, oder entsprechendes Fachpersonal schlicht nicht vorgehalten werden kann, mit allen negativen Konsequenzen für die Effektivität. Dies deckt sich wiederum mit den negativen Erfahrungen zu kleiner Teams in der Flurneuordnung in Baden-Württemberg. Darüber hinaus sind Skalenerträge bei einer konzentrierten Nutzung der notwendigen technischen Geräte und der umfangreichen EDV-Infrastruktur zu erwarten. Bei einer Dezentralisierung und Verkleinerung der Teams sind daher eher umgekehrte, negative Effekte zu erwarten.

Einer ähnlichen Logik folgend sind – analog zu den in einigen Bundesländern kombinierten Sonderbehörden – **Verbundeffekte** bei einem organisatorischen Zusammenschluss mit Einheiten mit ähnlichen Leistungen zu erwarten. Verwandte Leistungen sind im vorliegenden Bereich am ehesten in der Vermessungs- und Katasterverwaltung zu vermuten; diesen Schluss legen auch die Zuständigkeiten in anderen Bundesländern nahe. Neben einer gemeinsamen Nutzung entsprechender technischer und EDV-Infrastruktur, hat sich am Beispiel von Hessen auch gezeigt, dass durch die organisatorische Nähe ein eventuell notwendiger Transfer von Personal in Reaktion auf aktuelle Bedarfe leichter realisiert werden kann (Bogumil/Ebinger 2012, 51). Die Hebung entsprechender Effekte setzt dabei keineswegs voraus, dass die Tätigkeiten exakt gleiche Anforderungen oder Outputs haben. Die hinreichende Nähe scheint aufgrund des zumindest teilweise identischen Ausbildungshintergrunds und Tätigkeitsprofils jedoch auf jeden Fall gegeben.

Eine organisatorische Zusammenlegung unter dem gemeinsamen formalen Dach einer Verwaltungseinheit und ggf. eine sukzessive, im Zuge von Prozessoptimierungen erfolgende physische Zusammenlegungen der Einheiten erscheint durchaus denkbar. Entsprechende Verlagerungen müssen stets unter Berücksichtigung der damit verbundenen **Transformationskosten**, vor allem im Bereich des Umzugs und der Kompatibilität von technischer Infrastruktur, erfolgen. Grundsätzlich bewegen sich diese Kosten allerdings vermutlich im vertretbaren Rahmen, da keine besonderen Anforderungen hinsichtlich großer und weitgehend immobiler Infrastruktur bestehen.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Bezüglich der **politischen Steuerung** und der Legitimität dieser Steuerung ist die Beibehaltung einer staatlichen Behörde im Gegensatz zu einer kommunalen Behörde eher dazu geeignet, Interessenkonflikten vorzubeugen. Kommunen sind selbst häufig relevante Akteure in einem Flurneuordnungsverfahren und könnten bei entsprechender Zuständigkeit für die Verfahren Interessenkonflikten ausgesetzt sein. Grundsätzlich kann auch das Land ein Beteiligter eines Verfahrens sein, allerdings geht man davon aus, dass „eine eigenständige staatliche Behörde

sowohl durch ihre interne Struktur als auch in der Außenwahrnehmung über eine höhere Unabhängigkeit, die Legitimitätsstiftend wirkt“ (Bogumil/Ebinger 2012, 51), verfügt.

Die Erhöhung der **demokratischen Qualität** im Sinne einer stärkeren Bindung der Entscheidungen an den Bürgerwillen und eine gesteigerte **Teilhabe** vor Ort ist kein anzustrebendes Ziel für einen technisch-spezifischen Vollzug wie der Flurneuordnung, der darüber hinaus möglichst objektiv und homogen agieren muss. Deshalb spielen diese Kriterien keine Rolle für die Bewertung potentieller struktureller Reformen. Bezüglich der politischen **Realisierbarkeit** sind aus Gutachtersicht keine spezifischen Hindernisse gegeben.

#### 2.2.6.3.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Der Vollzug der Aufgabe Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz ist in seiner derzeitigen Form im Ministerium als oberste, der ADD als obere und den DLRs als untere Flurbereinigungsbehörden organisiert. Der Großteil der operativen Tätigkeit findet regional disloziert in allen sechs Standorten statt. Hinsichtlich der Anforderungen an eine gelungene Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung sind, wie im vorigen Abschnitt ausgearbeitet, vor allem folgende Aspekte maßgeblich: Die Größe und die daraus folgende Flexibilität der Personalkörper, die Einheitlichkeit des Aufgabenvollzugs, eine gewisse geographische Präsenz in der Fläche, sowie die potentielle Nutzung von Verbundvorteilen.

Bezüglich der Bewertung einer potentiellen Kommunalisierung der Aufgabe, wie sie derzeit in Baden-Württemberg und Sachsen verwirklicht ist, bietet sich aus Gutachtersicht ein konsistentes Bild, das gegen eine Kommunalisierung spricht. Im Hinblick auf die Effektivität ist vor allem das Problem zu kleiner – insb. hinsichtlich der Unterschiedlichkeit der Projektanforderungen zu inflexibler – Einheiten und ggf. zu geringer Fallzahlen für eine Aufgabe mit einer hohen Spezifität im Rahmen lange laufender Projekte, einer regional übergreifenden Bedeutung und einem hohen Anspruch an Homogenität der Aufgabenerledigung ausschlaggebend. Im Fall von Brandenburg wurde eine Kommunalisierung der Zuständigkeiten bei einer Großkreislösung in Betracht gezogen, allerdings ohne nennenswerte Vorteile im Vergleich zum Status quo (Bogumil/Ebinger 2012, 51); ein für Rheinland-Pfalz zwar ebenfalls theoretisch denkbares, aber politisch sehr unrealistisches Gebietsszenario. Auch die Regionalisierung der ursprünglich kreiskommunalen Zuständigkeit in Baden-Württemberg spricht nicht gerade für eine solche Lösung. Zusammengefasst sind die Erfahrungen mit und die Bewertungen von Kommunalisierungen in diesem Bereich nicht vielversprechend, auch nicht unter radikal veränderten Gebietsstrukturen. Unter Effizienzgesichtspunkten kann im Rahmen einer Kommunalisierung auch nicht von Vorteilen ausgegangen werden. Dies gilt für den Rheinland-Pfälzischen Fall umso mehr, da die Zuständigkeiten für das Kataster- und Vermessungswesen, die beim Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation sowie bei den Vermessungs- und Katasterämtern und nicht bei den Kreisen liegen, die entsprechenden Verbundeffekte ausbleiben lassen. Die potentiellen Effekte einer Kommunalisierung unterscheiden sich (zumindest leicht) in Abhängigkeit der Anzahl der Kreise.

Für eine Anlagerung auf der staatlichen Ebene ergeben sich verschiedene Ansatzpunkte. Zunächst sollte man festhalten, dass im Status quo bereits einige zentrale Anforderungen verwirklicht sind. Sechs Standorte mit zwischen 43 und 76 VZÄ erfüllen im Grundsatz bereits die Anforderungen an eine angemessene Teamgröße. Auch die notwendigen regionalen Zuständigkeiten, die für Aspekte der Ortskenntnis und als Ansprechpartner für Ort notwendig sind, sind aktuell gegeben. Verständlicherweise sprechen nicht entstehende Transformationskosten ebenfalls für die Beibehaltung des Status quo. Dieses Argument wird vor allem dann relevant, wenn keine greifbaren Vorteile einer Verlagerung dargestellt werden können. Zusätzliche organisatorische Verbesserungen könnten davon ausgehend am ehesten durch eine weitere Konzentration erfolgen, um dadurch eine noch weitergehende Flexibilität beim Personaleinsatz und eine erweiterte Steuerung durch die Konzentration der sechs Hausleitungen der DLRs zu ermöglichen. Zusätzlich könnten im Vergleich zum Status quo ggf. Synergien mit anderen Organisationseinheiten gehoben werden.

Anknüpfend an die Schnittstellen mit dem Kataster- und Vermessungswesen könnte eine organisatorische Anbindung an die Vermessungs- und Katasterbehörden erwogen werden. Dies würde unter funktionalen Gesichtspunkten Schnittstellen reduzieren, sowie eine noch weitergehende personelle Flexibilität ermöglichen. Bezüglich der notwendigen geographischen Zuständigkeit und Nähe halten die sechs Vermessungs- und Katasterämter ohnehin schon Außenstellen vor, die für den Bereich der Flurbereinigung genutzt werden könnten. Offensichtlich würde man mit einer solchen Verschmelzung unter Effizienzgesichtspunkten zusätzlich den Abbau von parallelen „Außenstellen-Strukturen“ voranbringen. Dies hätte vor allem perspektivisch entsprechende Standortkostenvorteile, wenn Aufgaben, die eine gewisse regionale Präsenz notwendig machen, in einer möglichst einheitlichen Struktur von Außenstellen konzentriert werden könnten. Verständlicherweise müsste in der Konsequenz die Zuständigkeit der oberen Flurbereinigungsbehörde von der ADD (Ref. 44) auf das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation, das bislang die obere Vermessungs- und Katasterbehörde darstellt, übergehen. Oder – und dies ist eine aus der Gesamtperspektive zu führende Diskussion – das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation wird einschließlich der Flurneuordnung vollständig in die ADD integriert und mit den entsprechenden dortigen Zuständigkeiten verschmolzen.

Eine zweite Lösung, die Verlagerung der Flurneuordnung hin zu den SGDen als staatliche Mittelinstanzen, ist grundsätzlich ebenfalls vorstellbar. Vorbilder für die Integration in Mittelbehörden bestehen beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Auch die SGDen würden mit ihren insgesamt fünf Standorten die Möglichkeit für Außenstellen und damit zum Abbau von Parallelstrukturen bieten. Die Präsenz in der Fläche ist durch die Servicestellen in den Gemeinde- und Kreisverwaltungen ohnehin gesichert. Im Vergleich zum Status quo könnten bei der Organisation in den SGDen also womöglich mittel- bis langfristig Standortkosten gespart und Overheadkosten aufgrund einer stärker übergreifenden Koordination effizienter und effektiver eingesetzt werden. Im Vergleich zur Ansiedlung bei den Vermessungs- und Katasterämtern würde damit allerdings kein entsprechender Verbundvorteil gehoben werden.

Im Vergleich zum Status quo schlagen in diesem Fall entsprechende Transformationskosten und ggf. politische Kosten zu Buche. Oder – und dies ist wiederum eine aus der Gesamtperspektive zu führende Diskussion – das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz wird einschließlich der Flurneuordnung vollständig in die SGDen integriert (als Vor-Ort-Zuständigkeit in einer SGD) und dort mit den Zuständigkeiten der oberen Flurbereinigungsbehörde (jetzt ADD) verschmolzen.

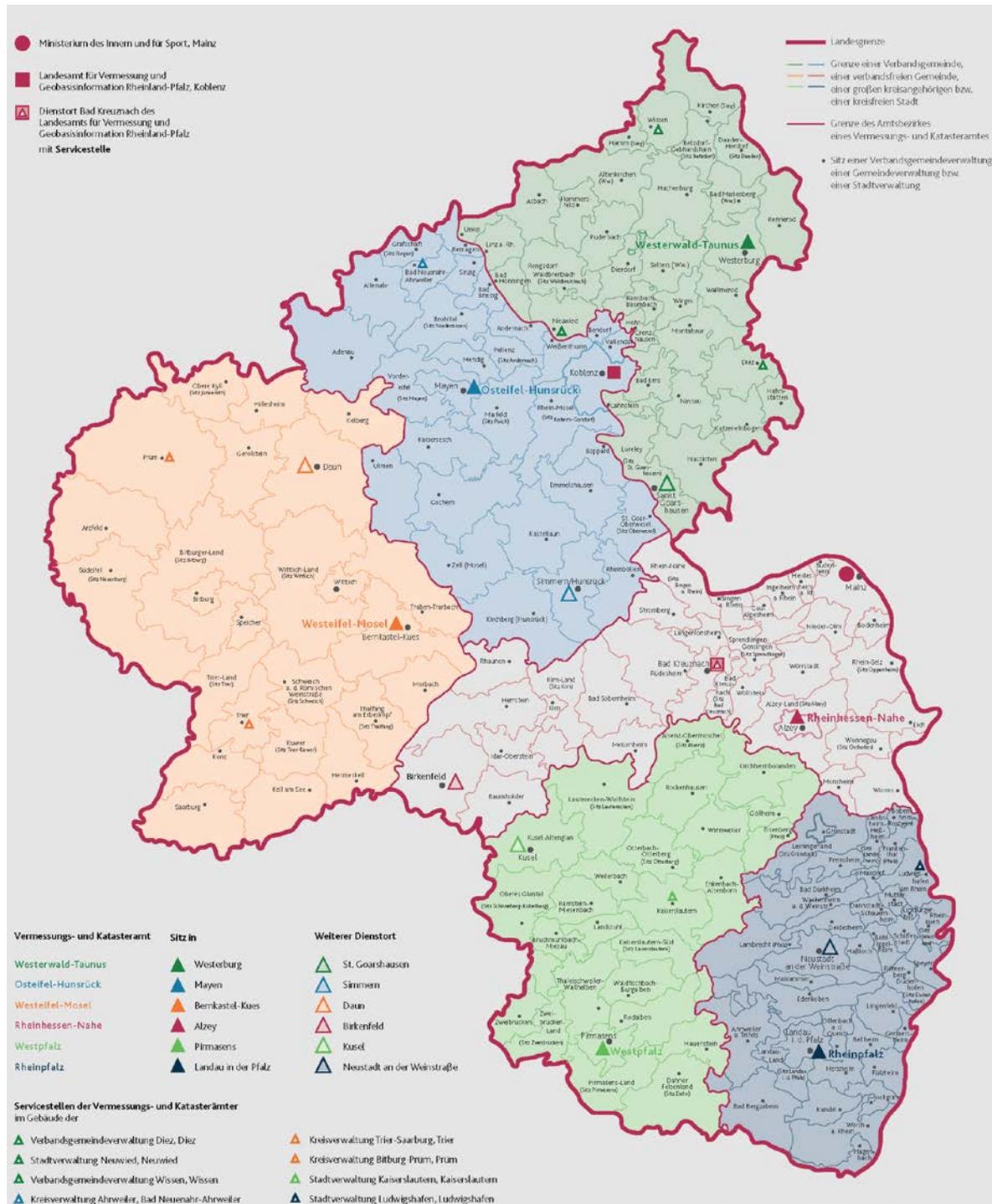


Abbildung 12: Standorte der Vermessungs- und Katasterverwaltung. Quelle: Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz (o.J.)

Selbstverständlich sind die organisatorischen Abweichungen vom Status quo der Zuständigkeit in den DLRs im Lichte der generellen künftigen Struktur der DLRs bzw. der Frage nach deren Fortbestand zu betrachten. Bei einer Auflösung der bisherigen Struktur der DLRs müsste ohnehin über eine neue Ansiedelung der Flurbereinigungsbehörden nachgedacht werden. In diesem Fall ergibt die Integration in die Vermessungs- und Katasterverwaltung durchaus Sinn. Selbst wenn die DLRs in ihrer Form beibehalten werden oder wenn sie – wie bei den Empfehlungen im Bereich Beratungs- und Versuchswesen – zu einer stärker zentralisierten Behörde gebündelt werden, sind die zu erwartenden Synergien aus fachlicher Sicht mit den Vermessungs- und Katasterämtern am höchsten; vor allem auch höher als mit den bislang in den DLRs vollzogenen Aufgaben. Ein übergreifend betrachteter Vorteil aus einer kombinierten Konzentration der DLRs und der gleichzeitigen Verlagerung der Flurbereinigungsbehörde besteht darüber hinaus darin, dass die Zahl unterschiedlicher Außenstellen unterschiedlicher Behörden prospektiv reduziert wird. Allerdings ginge damit auch die in den DLRs gegebene kundenbezogene Bündelung eines Großteils der landwirtschaftsbezogenen Dienstleistungen verloren, auch wenn diese untereinander unverbunden sind.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (150.000 EW)</b>	--	--	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (250.000 EW)</b>	--	--	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW)</b>	-	-	-	3
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde (DLRs, Status quo)</b>	+	+	++	1
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde (Vermessungs- und Katasterämter)</b>	++	++	++	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (z.B. in den SGD)</b>	+	+	++	1

2.2.6.4 Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung

<b>Prüfbogen 22 - Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau</b>		
<b>Agrarpolitik, Agrarförderung und Ländliche Entwicklung</b>		
<b>Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes - Umsetzung der landwirtschaftlichen Förderprogramme und die einzelbetriebliche Förderung		
<u>Aufgabenfokus:</u> - Einzelbetriebliche Förderung + Prüfdienst Agrarförderung am DLR Mosel		
<u>Anlagerung:</u>		
MWVLW	26,55 VZÄ	122,87 VZÄ
ADD	21,02 VZÄ	
DLR Eifel	2,05 VZÄ	
DLR Mosel	57,50 VZÄ	
DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück	4 VZÄ	
DLR Westpfalz	2 VZÄ	
DLR Rheinpfalz	1,7 VZÄ	
DLR Westerwald-Osteifel	8,05 VZÄ	

2.2.6.4.1 Organisation und Aufgabenbestand

**a. Aufgabenbeschreibung und Fokus**

Der Aufgabencluster im Bereich der „Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung“ ist analog zu den zahlreichen und diversifizierten Möglichkeiten der Förder- und Entwicklungsprogramme ein Bereich mit insgesamt 37 Einzelaufgaben mit teils sehr kleingliedriger Struktur. Die politische Steuerung erfolgt dabei im MWVLW. Dazu gehören im Besonderen die Berücksichtigung von Förderrichtlinien aus der Landes-, Bundes- und EU-Politik sowie deren direkte Verwaltung bspw. im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS). In der ADD werden Vollzugsaufgaben im Förderbereich wahrgenommen, die eine übergreifende Bedeutung für das Land besitzen, von denen die meisten Aufgaben allerdings < 1 VZÄ auf sich vereinen. Aufgaben der ADD mit etwas größerer Personalkapazität befinden sich beispielsweise im Bereich des Programms LEADER (7,6 VZÄ), des EU-Schulobst- und -gemüseprogramms (3,6 VZÄ), Maßnahmen gemäß ELER Programm (2,1 VZÄ) sowie Direktzahlungen gemäß EGFL (2,1 VZÄ).

Ein im eigentlichen Sinn organisatorischer Nukleus befindet sich im Vollzug ausschließlich im DLR Mosel, in dem die „Einzelbetriebliche Förderung“ (27,3 VZÄ) und der „Prüfdienst Agrarförderung“ (29,5 VZÄ) angesiedelt sind. Außer diesem organisatorischen Kern sind in allen

DLRs noch die deutlich kleineren Aufgaben „Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE, Regionalmanagement), LEADER, Öffentlichkeitsarbeit Landentwicklung, Netzwerkbildung, Akademie Ländlicher Raum, Stellungnahmen Träger öffentlicher Belange, Vorkaufsrecht nach RSG“ und „Förderung des Wirtschaftswegebbaus außerhalb der Flurbereinigung“, sowie in drei DLRs die Aufgabe „Förderung von stationären Transporteinrichtungen zur Erschließung von Rebflächen in Steillagen (Landesförderung) und die Instandsetzung von Weinbergmauern zum Erhalt landschaftsprägender Rebflächen in Steillagen“ angesiedelt. Diese letztgenannten Aufgaben werden seit 2016 bereits zentral durch die ADD wahrgenommen, tauchen allerdings in der Systematik der Aufgabenerfassung noch bei den DLRs auf. Für die weitere Analyse werden diese Aufgaben außen vor gelassen, da es sich um organisatorisch getrennte Abteilungen handelt, die auch nach Rücksprache thematisch nicht mit den Agrarfördermaßnahmen gemeinsam betrachtet werden können.

Tabelle 31: Übersicht über den Fokus der Einzelaufgaben des Clusters Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung in den DLRs

DLR Mosel	Gruppe 431 Einzelbetriebliche Förderung	27,30
DLR Mosel	Gruppe 432 Prüfdienst Agrarförderung	29,50

Quelle: Eigene Darstellung

Im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung und des Prüfdienstes nimmt das DLR Mosel die Aufgaben zentral für ganz Rheinland-Pfalz wahr. Historisch betrachtet waren diese beiden Aufgaben in den früheren Bezirksregierungen angesiedelt. Nach deren Auflösung wurden die Aufgaben in den Kulturämtern vollzogen, bis sie bei der Reform 2003 den DLRs übertragen wurden. Auf Anraten des Rechnungshofes wurden die Aufgaben dann schließlich beim DLR Mosel zentralisiert (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2009, 74). Die einzelbetrieblichen Förderungsprogramme und die Marktförderung in Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau werden verwaltungsmäßig für ganz Rheinland-Pfalz als Bewilligungsbehörde durchgeführt. Genauer handelt es sich um die Verwaltung kofinanzierter Programme der EU, des Bundes und der Länder. Für diese Programme ist dementsprechend eine anerkannte Zahlstelle gesetzlich vorgeschrieben. Dabei findet der gesamte Prozess von der Antragstellung, der Antragsprüfung und der Bewilligung bis zum Verwendungsnachweis und der Verwaltungsprüfung innerhalb der beiden Organisationseinheiten statt.

Wichtig ist die organisatorische Trennung zwischen der Bearbeitung der Verfahren und dem Prüfdienst: Der Prüfdienst übernimmt nach Abschluss des Verfahrens – vor der Auszahlung – Stichprobenprüfungen vor. „Die Freigabe der Auszahlung von Fördermitteln der Europäischen Union durch die verschiedenen Bewilligungsbehörden darf erst dann erfolgen, wenn der Prüfdienst Agrarförderung seine Kontrollen abgeschlossen hat“ (Dienstleistungszentren Ländlicher Raum - Rheinland-Pfalz o.J.). Dabei beschränkt sich die Arbeit der Prüfteams nicht nur auf die Fördermaßnahmen, die am DLR Mosel bearbeitet werden, sondern bezieht sich auch auf

die Programme die bei der ADD oder den Kreisen bearbeitet werden. Diese Prüfung ist nach EU-Vorgaben notwendig und auch die organisatorische Trennung zur Bewilligungsbehörde ist vorgeschrieben. Sowohl Ansprechpartner in den Bewilligungsbehörden als auch die Prüfteams sind dabei teilweise an den Dienstsitzen der anderen DLRs als Außenstellen angesiedelt. Bewilligungsbehörden sind dabei auf die drei Standorte der DLRs Mosel, Westerwald-Osteifel und Rheinpfalz verteilt, eine Prüfung der für die Förderung notwendigen Nachweise findet in jedem DLR statt. Insgesamt handelt es sich folglich um eine funktional zentralisierte Organisation mit Außenstellen im Rahmen der DLR-Organisationsstruktur.

Die Adressaten der Aufgaben sind im Fall der beiden Kernaufgaben verständlicherweise die entsprechenden Antragsteller (landwirtschaftliche Betriebe, Unternehmen oder Erzeugerszusammenschlüsse), sowie im Fall des Prüfdienstes die Bewilligungsbehörden. Für die beiden Kernaufgaben ist im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung vor allem die Förderberatung der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz mit am Aufgabenvollzug beteiligt, da die Beratung im Vorfeld zur Antragstellung einen elementaren Bestandteil darstellt. Auch an dieser Stelle greift eine EU-Vorgabe, dass aufgrund von Interessenkonflikten die Zahlstelle nicht auch Beratungsstelle sein darf. Dementsprechend dürfen die DLRs in Förderfragen nicht beratend tätig werden. Für den Prüfdienst ist vor allem die Interaktion mit den Bewilligungsbehörden (am DLR Mosel, aber auch in der ADD und den Kreisverwaltungen) für die Aufgabenwahrnehmung zentral. Zu den spezifischen Anforderungen des Vollzugs in den DLRs gehören im persönlichen Bereich auf der einen Seite vor allem Fachwissen im landwirtschaftlichen sowie im bautechnischen Bereich, auf der anderen Seite Fachwissen bzgl. der Förderprogramme, gerade im Hinblick auf EU-weite Regelungen. Darüber hinaus fallen spezifische Anforderungen an die EDV bzgl. der Antragsbearbeitung und Prüfung an.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Für die Organisation und Umsetzung von Förderung im landwirtschaftlichen Bereich gibt es in den deutschen Bundesländern sehr unterschiedliche Organisationsmodelle. Analog zu anderen Aufgaben im Agrarbereich werden diese auch im Förderbereich beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen von den Landwirtschaftskammern wahrgenommen. Interessanterweise agieren dabei in Niedersachsen und NRW regional verteilte Außenstellen der Kammer als Bewilligungsstellen; diese sind nicht an die bestehende Kreisorganisation angegliedert, sondern übernehmen größere Zuständigkeitsbereiche. In Baden-Württemberg dagegen werden nach der Beratung in den unteren Landwirtschaftsbehörden in den Kreisen die Anträge zu großen Teilen in den Regierungspräsidien und teils wiederum in den Kreisen bearbeitet. In Bayern übernehmen die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, von denen es in Bayern 47 Stück mit regionalen Zuständigkeiten gibt, ein Gros der Fördermaßnahmen. In Hessen erfolgt die Förderberatung wiederum im Landesbetrieb Landwirtschaft, die Anträge und Bewilligungen werden in den Kreisverwaltungen bearbeitet. In Sachsen findet der Vollzug im Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie mit Außen-

stellen statt, während in Mecklenburg-Vorpommern eines der vier staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt zentral die Belange der Förderung übernimmt. Es zeigt sich damit ein sehr heterogenes Bild der Organisation und Umsetzung von Förderung im landwirtschaftlichen Bereich und der Entwicklung des ländlichen Raumes, da von Kreiszuständigkeiten bis zu zentraler Aufgabenwahrnehmung die ganze Bandbreite bedient wird. Auffällig ist ebenfalls, dass häufig eine Trennung zwischen den Bereichen Beratung, Antragstellung und Bewilligung existiert.

#### 2.2.6.4.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Das Entfallen der Aufgaben schließt sich in diesem Fall aus. Die Verwaltung der Programme zur Agrarförderung bzw. zur Förderung des ländlichen Raumes ist sachlich unverzichtbar und aufgrund von rechtlichen Vorgaben außerhalb des Gestaltungsspielraums des Bundeslandes zu leisten. Eine privatisierte Form zur Verwaltung öffentlicher Fördergelder kommt ebenfalls nicht in Frage und wäre auch ohne Beispiel in den anderen Bundesländern.

Da analog zum Bereich Beratung und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft die beiden „Kammerländer“ NRW und Niedersachsen auch die Agrarförderung in den Landwirtschaftskammern wahrnehmen, kann neben der Rolle, die die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz bereits jetzt im Bereich der Förderberatung einnimmt, über eine weitergehende Rolle diskutiert werden, da dadurch vermutlich ein beträchtlicher Teil von momentan existierenden Schnittstellen abgebaut würde und die teils wenig effiziente Zuständigkeit zahlreicher unterschiedlicher Landesdienststellen (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2009, 74) behoben würde; Vorbilder aus anderen Bundesländern bestünden. Einschränkend sollte man an dieser Stelle festhalten, dass eine solche Übertragung mit Transformationskosten einherginge. Analog zum Beratungsbereich müssten zum einen vertragliche Arrangements zur Aufgabenerledigung inklusive entsprechender Finanzierung verhandelt werden. Zum anderen müssten Verwaltungskapazitäten und ggf. Infrastruktur bei der Landwirtschaftskammer aufgebaut werden. Der Vollzug darf bei gleicher oder besserer Leistung einschließlich Transformationskosten höchstens gleich teuer wie der gegenwärtige Vollzug sein. Außerdem wäre zusätzlich zu klären, wie entsprechende Vorgaben der EU, dass Beratung, Bewilligung und Prüfdienst organisatorisch getrennt agieren müssen, gewährleistet werden. Ob und inwieweit sich eine solche grundsätzliche Umstrukturierung lohnen könnte, müsste gesondert geprüft werden. Eine Aufwertung der Zuständigkeiten der Kammer im Bereich der Agrarförderprogramme könnte vor allem dann ins Kalkül gezogen werden, wenn auch in anderen Bereichen der Agrarverwaltung, wie bspw. im Beratungs- und Versuchsbereich, über mehr Zuständigkeiten der Landwirtschaftskammer nachgedacht würde, da dann zum einen ein größeres Potential an Synergien innerhalb der Kammer bestünde und zum anderen die DLRs ohnehin schon einen relevanten Teil ihres Aufgabenportfolios abtreten würden. Diese Schritte würden ggf. eine sehr grundsätzliche politische Entscheidung zugunsten einer starken Landwirtschaftskammer notwendig machen.

#### 2.2.6.4.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Für den Bereich der Verwaltung landwirtschaftlicher Förderung geht ein effektiver Aufgabenvollzug mit vergleichsweise hohen Anforderungen bzgl. der **Aufgabenkomplexität** einher. Sachverstand im Bereich Agraringenieurwesen muss gemeinsam mit verwaltungstechnischen Kompetenzen in ausreichender Mitarbeiterstärke vorgehalten werden. Vor allem die Beachtung entsprechender rechtlicher Regelungen für die Förderwürdigkeit bestimmter Projekte erfordert in diesem Bereich spezifische personelle Kompetenzen, die einen hohen **Spezialisierungsgrad** der Mitarbeiter notwendig machen. Dies war unter anderem auch bereits in der Vergangenheit der Grund für die organisatorische Konzentration der einzelbetrieblichen Förderung und des Prüfdienstes am Standort des DLR Mosel im Gegensatz zu den zuvor geteilten Zuständigkeiten. Prospektiv werden nach Aussagen beteiligter Akteure die fachlichen Anforderungen in diesem Bereich eher steigen, was unter anderem durch eine voranschreitende Europäisierung von Förderrichtlinien und gesteigerte Berichtspflichten begründet wird. Zusätzlich scheint in diesem Tätigkeitsfeld die Frage nach geeignetem Personalnachwuchs Unsicherheiten zu bieten. Gleichzeitig steht auch der Bereich der Agrarförderung unter dem Druck einer sinkenden Zahl landwirtschaftlicher Betriebe. Unter Spezialisierungsgesichtspunkten und eventuell steigendem Druck auf die Personalkapazität ist der bereits beschrittene Weg einer Konzentration der Organisation der richtige Weg, um die Qualität der Bearbeitung von Förderverfahren aufrechterhalten zu können. Dies wird auch von den Akteuren so bestätigt. Ein ergänzender entscheidender Aspekt **professioneller Qualität** ist die Vermeidung von Interessenkonflikten. Eine zu große Ortsnähe im Bereich der Überwachungs- und Prüfungstätigkeit kann dementsprechend als zusätzlicher Nachteil bewertet werden (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2009, 74). Abstrakt betrachtet sind weitergehende Dezentralisierungen in diesem Bereich folglich nicht angeraten und laufen dem eingeschlagenen Weg entgegen.

Ähnlich verhält es sich mit der Anforderung an eine **homogene Aufgabenerledigung**. Neben der Förderberatung, die ohnehin schon zentral von der Landwirtschaftskammer wahrgenommen wird, ist gerade für den Bereich der Antragsverfahren, der Bewilligung und des Prüfdienstes ein einheitliches Vorgehen zentral, da die Sensibilität der Adressaten bei Förderanträgen sehr hoch ist und eine potentielle Angreifbarkeit durch uneinheitlichen Verwaltungsvollzug unbedingt verhindert werden muss. Dies spricht für eine staatlich-konzentrierte Wahrnehmung der Aufgabe, die möglichst auch unter einheitlicher Leitung vollzogen wird, zumindest innerhalb eines Förderprogrammstrangs. Regionale Ungleichbehandlungen versprechen dagegen umfangreiches Konfliktpotential in der Praxis.

Gegen eine weitgehend zentralisierte Aufgabenwahrnehmung kann die Notwendigkeit einer **Kunden- bzw. Ortsnähe** ins Feld geführt werden. Teilweise ist dieser Tatsache in der derzeitigen Struktur dadurch Rechnung getragen, dass die Aufgaben im DLR Mosel mit Außenstellen

in den anderen DLRs vollzogen werden. Dass sowohl beim Prüfdienst als auch bei den Kontrollen während des Verfahrens das Erfordernis einer gewissen geographischen Nähe bestehen sollte, erscheint plausibel. Die Anreiskilometer für eine Antragstellung der Betriebe sollten einen vertretbaren Rahmen nicht überschreiten, genauso wie die Besichtigung von Förderobjekten vor Ort seitens der Mitarbeiter nicht mit zu viel Zeit auf der Straße belastet werden sollte. Eine über den Vollzug in Außenstellen hinausgehende Notwendigkeit organisatorischer Selbständigkeit mit eigener Leitung und Verwaltung in dezentralisierten Strukturen in der Fläche ist allerdings nicht gegeben. Dies untermauert die bereits erfolgte Konzentration beim DLR Mosel. Daher scheidet die Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten aus. Eine – wie in der derzeitigen Form – zentrale Zuständigkeit inklusive der Nutzung bestehender Standorte als Außenstellen stellt eine angemessene Struktur dar.

Eine weitere zu bewertende Dimension der Funktionalität bezieht sich auf die Frage einer gelingenden **Koordination** und die Vermeidung von ungünstigen Schnittstellen. Auf diese grundsätzliche Problematik weist auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2009, 74) in Bezug auf „zusätzlichen Abstimmungsaufwand und Doppelarbeit“ hin. Schnittstellen des Prüfdienstes sind bspw. die Bewilligungsbehörden im DLR Mosel, in der ADD und den Kreisverwaltungen. Die Frage, welche Schnittstellen im Rahmen einer Umstrukturierung behoben werden sollen und können, hängt von der Natur der Schnittstellen und den entsprechenden Konsequenzen ab. Theoretisch könnte sowohl eine Anlagerung in den Kreisverwaltungen als auch bei der ADD zu einer Verminderung von Schnittstellen führen. Behält man allerdings die oben diskutierte Homogenität und den Spezialisierungsgrad der Aufgabenerledigung im Hinterkopf, ist eine dezentrale Lösung nicht optimal, vor allem vor dem Hintergrund, dass auf kommunaler Ebene keine Fallzahlen zustande kommen würden, die eine Personalkörpergröße ermöglichen, die wiederum der Bündelung von vergleichsweise anspruchsvollem Know-how gerecht wird. Die Schnittstellen sowie die Ähnlichkeit des Aufgabenvollzugs im Bereich der landwirtschaftlichen Förderung mit der ADD ließen sich dagegen sinnvoller beseitigen, da eine zentrale Verantwortung möglich ist. Wichtig dabei ist allerdings, dass die Frage der Aufsichtshierarchie geklärt wird und die rechtlich notwendige organisatorische Trennung zwischen Prüfdienst und Zahlstelle gegeben ist. Unter den Gesichtspunkten vertikaler Koordination ist ein zentralisierter Vollzug schließlich vorteilhaft. Dieser Weg wurde mit der Konzentration beider Aufgaben am DLR Mosel bereits beschritten und damit die Koordinierung im Vergleich zu zuvor geteilten Zuständigkeiten maßgeblich verbessert.

## **b. Effizienz**

Um die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenvollzugs zu erhöhen, muss analog zur Diskussion der Effektivität die Frage nach potentiellen Schnittstellen und eine daraus folgende Hebung von Verbunderträgen gestellt werden. Die Hebung von **Verbundeffekten** in den Kreisverwaltungen ist theoretisch denkbar, da in den Kreisen als Auftragsangelegenheit die Abwicklung der Flächenprämien und der Agrarumweltprogramme stattfindet. Allerdings liefe diese Umstrukturierung der bereits erfolgten Konzentration entgegen, die vom Rechnungshof Rheinland-

Pfalz (2009, 74) gefordert und daraufhin umgesetzt wurde. Darüber hinaus würden selbst bei einer kleinen Anzahl an Kreisen sehr kleine Teams in den Kreisverwaltungen entstehen, da die Aufgabe bereits jetzt nicht besonders viele VZÄ umfasst. Innerhalb der derzeitigen Struktur werden teilweise dadurch bereits Verbundeffekte gehoben, dass nach Aussage von Gesprächspartnern zugunsten einer größeren personellen Flexibilität Mitarbeiter aus dem Beratungs- und Versuchswesen auch im Bereich der Agrarförderprogramme eingesetzt werden.

Vom Grundsatz her könnten Verbundeffekte bei der Integration aller Förderaufgaben in die ADD realisiert werden. Bereits jetzt werden in der ADD auch klassische Vollzugsaufgaben wahrgenommen. Darüber hinaus wurde 2016 die Aufgabe „Förderung von stationären Transporteinrichtungen zur Erschließung von Rebflächen in Steillagen (Landesförderung) und die Instandsetzung von Weinbergmauern zum Erhalt landschaftsprägender Rebflächen in Steillagen“ bereits an die ADD aus den DLRs übertragen, auch wenn dies bei den genannten Aufgaben aus grundsätzlichen Erwägungen systemfremd erscheint. Die grundsätzliche Möglichkeit einer Verlagerung scheint also zu bestehen und erscheint im Bereich des Förderwesens weniger abwegig als bei den genannten Aufgaben. Zu prüfen wäre allerdings bei dieser Option, inwieweit die Organisation in der ADD auf notwendige Außenstellen zurückgreifen bzw. bestehende Außenstellen nutzen kann; ein Neuaufbau von Außenstellen kann unter Effizienzgesichtspunkten selbstverständlich nicht empfohlen werden.

Die Realisierung von **Skaleneffekten** entspricht grundsätzlich dem eingeschlagenen Weg, den Prüfdienst sowie die einzelbetriebliche Förderung zu zentralisieren. Da die organisatorische Zentralisierung beim DLR Mosel bereits erfolgt ist, verbleibt für die Senkung der Kosten aufgrund von Skalenerträgen höchstens die Überprüfung der bislang existierenden Außenstellen in den übrigen DLRs. Sind diese Stellen gleichmäßig ausgelastet bzw. gibt es bspw. aufgrund von Fahrkilometern sachlich notwendige Gründe für die Beibehaltung, ließen sich vermutlich kaum Einsparungen im Vergleich zum Status quo realisieren.

Im Gegensatz zu anderen Aufgabenclustern im landwirtschaftlichen Bereich fallen die potentiellen **Transformationskosten** bei Aufgabenübertragungen im vorliegenden Bereich vergleichsweise gering aus, da die technischen und infrastrukturellen Anforderungen vergleichsweise gering sind. In dieser Hinsicht sind also keine Verlagerungsoptionen a priori ausgeschlossen. Zu beachten ist allerdings, dass kostengünstige Lösungen nicht mit dem Aufbau neuer Außenstellen realisiert werden sollten.

### c. Politische Steuerung und demokratische Kontrolle

Die politische **Teilhabe** und **demokratische Kontrolle** durch die Bürger ist für das vorliegende Cluster von untergeordneter Bedeutung, da es sich um den Vollzug gesetzlicher Regelungen handelt, die keinerlei zusätzlichen Gestaltungsspielraum im Sinne einer örtlichen Anpassung oder eines demokratischen „Feedbacks“ vor Ort notwendig machen. Auch **regionale Identitäten**, die Niederschlag in einer organisatorischen Ansiedlung finden müssten, spielen für rein technische Aufgaben keine besondere Rolle.

Im Gegenteil ist die **politische Steuerung** einer zentralisierten Einheit als vorrangig einzustufen, da gerade im Bereich der Gewährung von staatlichen Förderungen die Gleichbehandlung eine sehr hohe Priorität genießen sollte. Außerdem wird von den bislang durchführenden Stellen angemerkt, dass in einigen der Verfahren, die in den DLRs und der ADD im Bereich der Förderung bearbeitet werden, Kommunen direkt beteiligt und damit auch Adressaten der Leistung sind. Daher wären in dezentralisierten, kommunalisierten Strukturen in einigen Fällen Interessenkonflikte zu erwarten, die in einer staatlichen Organisationsform verhindert werden können.

Bezüglich der **politischen Realisierbarkeit** scheint eine weitere Zentralisierung der Aufgaben relativ problemlos möglich zu sein. Dies zeigen zum einen die Beispiele anderer Bundesländer und zum anderen die bereits eingeschlagene Zentralisierung am DLR Mosel, sowie die erfolgten Übertragungen von Vollzugsaufgaben an die ADD.

#### 2.2.6.4.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

In seiner bisherigen Form ist der Aufgabencluster Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung innerhalb der ADD und der DLRs de facto in einer staatlich-konzentrierten Form mit Außenstellen organisiert. Der Nukleus im Vollzug und Kern der Analyse befindet sich dabei im DLR Mosel, wo die beiden personalintensivsten Aufgaben Einzelbetriebliche Förderung sowie der Prüfdienst Agrarförderung vollzogen werden. Der Status quo verwirklicht unter Berücksichtigung der diskutierten Performanzdimensionen bereits einige wichtige Anforderungen, da durch die Konzentration beim DLR Mosel und die Nutzung bestehender Außenstellen ein zentraler Vollzug mit all seinen Vorteilen bei der Funktionalität und Effizienz gewährleistet ist.

Eine Kommunalisierung der Zuständigkeiten stellt kein sinnvolles Szenario dar, weder im Status quo noch in einer potentiell veränderten – sprich reduzierten – Gebietsstruktur. Die potentiellen Vorteile einer Kommunalisierung sind in diesem Fall nicht schlagend bzw. stehen nicht im Verhältnis zu deren Kosten: Eine gesteigerte Ortsnähe bei einer Verlagerung auf die Kreisebene ist nicht notwendig, da die Tätigkeiten größtenteils geographisch konzentriert wahrgenommen werden können. Selbst wenn bspw. gerade im Prüfdienst eine gewisse örtliche Nähe aufgrund von zu leistenden Fahrkilometern vorteilhaft sein kann, rechtfertigt dies keine Kommunalisierung, schon gar nicht in Bezug auf eine organisatorische Ansiedlung. Mithilfe von Außenstellen kann die Tätigkeit des Prüfdienstes zentral koordiniert und teilweise dennoch dezentral durchgeführt werden, wie es aktuell bereits der Fall ist. Auch potentielle Verbundeffekte bei einer Organisation in den Kreisverwaltungen stehen der Homogenität und den zu geringen Fallzahlen auf kommunaler Ebene entgegen. Dadurch, dass EU-, Bundes- und Landesmittel hierbei zentral für ganz Rheinland-Pfalz verwaltet und deren Verwendungen geprüft werden, besteht kein offensichtlicher Vorteil einer kommunalen Zuständigkeit. Berücksichtigt man dann schließlich die potentiellen Interessenkonflikte, schließt sich die Kommunalisierung für das Aufgabencluster aus.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	-	3
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde (z.B. DLRs, Status quo)</b>	+	+	++	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (z.B. in den SGDen)</b>	-	-	++	3
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt am Standort DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück)</b>	+	++	++	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. ADD)</b>	0	0	++	2

Da wie oben erwähnt der Status quo bereits im Grundsatz eine adäquate Aufgabenorganisation darstellt, stellt sich die Frage, inwiefern Anpassungen zu weiteren Verbesserungen führen können. Einsparungen lassen sich eventuell durch eher inkrementelle Anpassungen des Status quo erreichen, indem die bislang noch teilweise auf die DLRs verteilte Struktur der Aufgaben im Bereich der Einzelbetrieblichen Förderungen und des Prüfdienstes auf weniger Außenstellen beschränkt werden. Inwiefern dies möglich ist und dadurch tatsächlich Standortkosten gespart würden, bedürfte allerdings einer genaueren Prüfung. Darüber hinaus sind im Grundsatz Verbundeffekte zu erwarten, wenn inhaltlich verwandte Tätigkeiten zusammengefasst werden. Hier bergen vor allem die Vollzugsaufgaben Potential, die in der ADD wahrgenommen werden. Eine deutliche inhaltliche Nähe besteht darüber hinaus bei den Flächenprämien und den Agrarumweltprogrammen, die in den Kreisen als Auftragsangelegenheit bearbeitet werden. Aus substantiellen Gesichtspunkten könnten diese beiden Förderprogramme genauso im staatlichen Vollzug zentralisiert werden. Die Gründe für die Anlagerung bei den Kreisen scheinen stärker historischer Natur zu sein, die Außenstellenstruktur der DLRs würde ausreichen, um den verschiedenen Boden-Klima-Räumen Rechnung zu tragen. Allerdings muss man im Hinterkopf behalten, dass dies nach Aussagen beteiligter Akteure grundsätzlich möglich ist, personelle „Hochzonen“ allerdings kompliziert ausfallen könnten.

Nimmt man folglich weiterhin einen künftig konzentrierten Aufgabenvollzug als Prämisse an, bleibt immer noch die Frage nach der tatsächlichen organisatorischen Ausgestaltung. Hier stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die aus Gutachtersicht vor allem in Abhängigkeit einer künftigen Ausgestaltung der DLRs bzw. deren grundsätzlicher Existenz stehen. In einem Zukunftsmodell mit einer konzentrierten Behörde mit Außenstellen, wie sie für den Beratungs- und Versuchsbereich vorgeschlagen wird, sollten in der Konsequenz die gesamten

Vollzugsaufgaben dort konzentriert werden. Dies würde den Vorteil bieten, dass eventuell benötigte Außenstellen an die entsprechenden Außenstellen für den Beratungs- und Versuchsbereich angegliedert werden könnten, ohne dass neue Außenstellen geschaffen werden müssen. Dies würde eine analoge Konzentration der zentralen Koordination beim DLR Rheinhesen-Nahe-Hunsrück bedeuten, die sich aufgrund der beschränkten Transformationskosten auch realisieren ließe. Um die Verbundeffekte konsequent zu nutzen, müsste in einem solchen Fall dann nochmals die Aufgabenteilung mit der ADD überprüft werden und im Idealfall ein möglichst großes Aufgabenspektrum in der „neuen“ Behörde konzentriert werden, sprich ggf. Aufgaben aus der ADD verlagert werden.

Als zweite grundsätzliche Möglichkeit ist eine komplette Herauslösung der Aufgaben aus den DLRs und eine Konzentration in der ADD vorstellbar. Die momentan existierenden Parallelstrukturen auch im Vollzug und bereits erfolgte Umlagerungen lassen dies als gangbares Szenario erscheinen. Zu prüfen wäre in diesem Fall allerdings, inwieweit die ADD trotz der organisatorischen Konzentration auf bestehende Außenstellen zugreifen kann. In der Gesamtschau ist daher die Konzentration in einer neuen landesweiten „DLR-Nachfolge-Behörde“ sowohl unter Effektivitäts- als auch unter Effizienzgesichtspunkten als vorteilhafter zu bewerten. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Standort-Struktur einer solchen Behörde besser an den geographisch-agrarischen Gegebenheiten orientiert sein könnte und darüber hinaus die Transformationskosten im Vergleich zu einer Verlagerung zur ADD deutlich günstiger ausfallen dürften. Dies gilt analog für den Status quo.

Eine Integration in die Struktur der SGDen als dritte Option wird in diesem Zusammenhang nicht vertieft diskutiert, da damit keine Schnittstellen beseitigt würden, sondern ggf. sogar neue geschaffen würden und darüber hinaus höhere Transformationskosten im Vergleich zu den beiden letztgenannten Optionen bestünden. Aufgrund dieser Kosten und fehlender Schnittstellen zum Agrarbereich in den SGDen sind eher Nachteile im Vergleich zum Status quo zu erwarten.

## 2.2.7 Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten

### 2.2.7.1 Naturschutz und Landespflege

<b>Prüfbogen 23 - Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten</b>		
<b>Naturschutz und nachhaltige Entwicklung</b>		
<b>Naturschutz und Landespflege</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Naturschutz und Landespflege (122,71 VZÄ)		
<u>Aufgabenfokus:</u> Aufgaben der SGDen, insbesondere Vollzug der Eingriffsregelung, Mitwirkungen bei Planungen anderer Fachbereiche, Ausweisung Naturschutzgebiete, Betreuung Natura-2000-Gebiete, Geoportal LANIS		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium	13,3 VZÄ	122,71 VZÄ
Landesamt für Umwelt	19,6 VZÄ	
Nationalparkamt Hunsrück-Hochwald	47,94 VZÄ	
SGD Nord	21,07 VZÄ	
SGD Süd	20,8 VZÄ	

#### 2.2.7.1.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Der Aufgabencluster „Naturschutz“ umfasst insgesamt 122,71 Vollzeitäquivalente. Insgesamt sind die Aufgaben von fachspezialisierten Anforderungen in den verschiedensten Facetten der belebten und unbelebten Natur geprägt. Wie auch in anderen dem MUEEF zugeordneten Aufgabenbereichen, werden die staatlichen Aufgaben im Bereich Naturschutz im Wesentlichen im Ministerium selbst, dem Landesamt für Umwelt und den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd wahrgenommen. Hinzu kommen die Landkreise und kreisfreie Städte als untere Naturschutzbehörden.

Das **Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten** stellt die oberste Naturschutzbehörde in Rheinland-Pfalz dar. Seine Aufgaben im Umfang von 13,3 VZÄ sind ausschließlich politische Steuerungs- bzw. Grundsatzaufgaben. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die fachliche Aufsicht und Koordination der Angelegenheiten des Naturschutzes im ganzen Land. Konkret geht es dabei etwa um den Vertragsnaturschutz, das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000, die zentrale Projektorganisation und -förderung, auch von Naturschutzgroßprojekten, sowie zentrale Dienste und Personalangelegenheiten.

Im **Landesamt für Umwelt** werden insgesamt 28 Einzelaufgaben mit 19,6 VZÄ wahrgenommen. Schon daraus wird deutlich, dass es sich hierbei um außerordentlich kleinteilige und fachlich spezialisierte Aufgaben handelt. Die umfangreichsten Aufgaben liegen dabei in der

fachlichen Betreuung von Naturschutzgroßprojekten wie dem Biosphärenreservat Pfälzerwald, Projekten und Konzepten zum Artenschutz, landesweiter Aspekte der Natura-2000-Gebiete und der Sammlung, Auswertung und Bereitstellung von Fachdaten im Rahmen verschiedener Datenbanken und Portale. Das Landesamt für Umwelt berät als Fachbehörde für Naturschutz alle anderen Naturschutzbehörden im Land mit Stellungnahmen und Gutachten. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben verfügt das Landesamt für Umwelt über spezialisierte Experten mit entsprechender Hochschulausbildung und Erfahrung. Ebenso werden technische Kapazitäten insbesondere im Bereich der IT für die Datenbanksysteme vorgehalten.

Einen Sonderfall innerhalb des Aufgabenclusters Naturschutz und Landespflege stellt das **Nationalparkamt Hunsrück-Hochwald** zur Verwaltung des gleichnamigen Nationalparks dar. Seine Grundlage ist ein Staatsvertrag zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland aus dem Jahr 2014. Nach §18 Abs. 1 des Staatsvertrags errichtet das Land Rheinland-Pfalz ein Nationalparkamt mit Sitz in der Verbandsgemeinde Birkenfeld und einer Außenstelle in Nonnweiler (Saarland). Das Nationalparkamt ist als untere Landesbehörde dem für Naturschutz zuständigen Ministerium des Landes Rheinland-Pfalz unmittelbar zugeordnet. Es nimmt als gemeinsames Amt Aufgaben sowohl auf rheinland-pfälzischem als auch auf saarländischem Gebiet wahr. § 20 Abs. 1 des Staatsvertrages definiert die Aufgaben des Nationalparkamtes wie folgt:

- „1. Betrieb und Unterhaltung des Nationalparks,
2. Erstellung, Fortschreibung und Umsetzung des Nationalparkplans, einschließlich des jährlichen Maßnahmenplans und des Wegeplans, und
3. Geschäftsführung für die kommunale Nationalparkversammlung (§ 21), den Nationalparkbeirat (§ 22) und das Bürgerforum (§ 23).“

Nach § 20 Abs. 2 nimmt das Nationalparkamt außerdem im Gebiet des Nationalparks auch die Aufgaben und Befugnisse

- „1. Der unteren Forstbehörde für das Land Rheinland-Pfalz [...] und der Forstbehörde, soweit diese durch Rechtsverordnung übertragen sind, für das Saarland sowie
2. der unteren Jagdbehörde für das Land Rheinland-Pfalz mit Ausnahme der Aufgaben nach den §§ 20, 21 und 46 des rheinland-pfälzischen Landesjagdgesetzes und für das Saarland mit Ausnahme der Aufgaben nach §§ 14, 15 und 45 des Saarländischen Jagdgesetzes wahr.“

Der Schwerpunkt der Aufgabenerfüllung in den **SGDen** als oberen Naturschutzbehörden liegt in der Eingriffsregelung im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren anderer Fachbereiche, z. B. Straßen- und Schienenwegebau, Wasserwirtschaft, Immissionsschutz oder Gesteinsabbau. Liegt die Federführung in den jeweiligen Verfahren im Zuständigkeitsbereich anderer Behörden (z.B. bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, Baugenehmigungen), wird das Verfahren im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde durchgeführt. Diese Beteiligung der Naturschutzverwaltung im Rahmen anderer Verfahren wird auch als „Huckepack-Prinzip“ bezeichnet. Das Ziel der Eingriffsregelung ist es, Eingriffe durch die beantragte Maßnahme in den Naturhaushalt und in das Landschaftsbild so gering wie möglich zu

halten, unvermeidbare Eingriffe zu kompensieren und den Schutz gefährdeter Tier- und Pflanzenarten sicher zu stellen („Vollzug der Eingriffsregelung“, je ca. 6 VZÄ). Zuständig sind die SGDen für alle Verfahren, in denen für die jeweiligen Basis-Verfahren die oberen Behörden zuständig sind. Darüber hinaus sind die SGDen zuständig, wenn die mit Eingriffen in die Natur verbundenen Anträge von unteren Behörden selbst gestellt werden, also wenn beispielsweise ein Landkreis ein großes Gebäude errichten oder einen Brunnen bohren möchte.

Neben dem Vollzug der Eingriffsregelung sind die SGDen für die Ausweisung von Naturschutzgebieten zur Erhaltung und Entwicklung dort vorkommender seltener Pflanzen- und Tierarten zuständig. Zur Betreuung entsprechender Gebiete in der Fläche organisieren und finanzieren sie Pflegemaßnahmen der Biotopbetreuung. Im Rahmen der Biotopbetreuung werden fachkundige Personen (z.B. Biologen, Geologen) mit Werkverträgen beauftragt, die dauerhafte Beobachtung und Durchführung von Pflegemaßnahmen vor Ort durchzuführen. Neben der Ausweisung der Naturschutzgebiete sind die SGDen auch für die Bewirtschaftung, Sicherung und Entwicklung der Natura 2000-Gebiete zuständig (je SGD zusammen ca. 4 VZÄ). Die Natura 2000-Gebiete sollen ein zusammenhängendes europäisches Schutzgebietsnetz bilden, in dem Arten und Naturräume nach gleichen Maßstäben geschützt werden. Nachdem in den vergangenen Jahren zahlreiche neue europäische Schutzgebiete ausgewiesen wurden, wird die Aufgabe der Weiterentwicklung der entsprechenden Flächen in den kommenden Jahren immer Aufwand darstellen. Neben dem Flächenschutz sind die SGDen für den Vollzug der Artenschutzbestimmungen und die Koordination von Artenschutzprojekten (je ca. 2 VZÄ) sowie Befreiungen von Verboten des Bundesnaturschutzgesetzes und entsprechender Rechtsverordnungen zuständig (Nord ca. 2 VZÄ, Süd ca. 1 VZÄ). Im Rahmen von überregionalen Planungsprozessen wirken die SGDen über die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne an den Raumordnungsplänen für die Regionen Trier und Mittelrhein-Westerwald mit (Nord 0,35 VZÄ, Süd 0,7 VZÄ). Die SGD Nord betreut mit 4,4 VZÄ für das ganze Land das Geoportal der Naturschutzverwaltung LANIS. Im Gegensatz zu den Bereichen Wasser- und Abfallwirtschaft sowie der Gewerbeaufsicht verfügen die Naturschutzreferate der SGDen nicht über Außenstellen, d.h. der Vollzug findet nur an den Standorten Neustadt und Koblenz statt.

**Regelmäßig mitwirkende Stellen** im Vollzug sind neben den bereits genannten Behörden vor allem obere Landesbehörden, wenn sie Genehmigungsverfahren mit Auswirkungen auf Natur und Landschaft durchführen („Huckepack-Prinzip“) sowie untere Landesbehörden und Kommunen, wenn sie selbst solche Eingriffe vornehmen möchten. In Rheinland-Pfalz werden die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten als Auftragsangelegenheit wahrgenommen (§3 Abs. 6 Landesnaturschutzgesetz, LNatSchG). Die Kreise haben dabei abgesehen von den Schutzgebietsausweisungen von Naturschutzgebieten und Schutzgebieten nach europäischen Richtlinien (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie) in vielerlei Hinsicht ähnliche Aufgaben wie die SGDen. Jedoch sind die bei ihnen anfallen Aufgaben verfahrenseitig aufgrund der üblicherweise deutlich weniger komplexen Genehmigungsverfahren sehr viel überschaubarer. Dies spiegelt sich im Personaleinsatz. Bei der den Gutachtern vorliegenden Stichprobe von 9 sehr heterogenen Landkreisen

liegt dieser im Bereich Naturschutz *und* Landschaftspflege bei durchschnittlich unter drei VZÄ. Hierdurch wird offensichtlich, dass eine Spezialisierung der Mitarbeiter auf dieser Ebene nicht möglich ist. Wichtige Partner der Naturschutzbehörden außerhalb des staatlichen Bereichs sind zehn anerkannte Naturschutzverbände wie der BUND oder der NABU, aber auch die Landschaftspflegeverbände.

Die konkreten **Adressaten** der Aufgaben sind aufgrund der Einbettung in zahlreiche Genehmigungsverfahren ebenso wie die regelmäßig mitwirkenden Stellen überwiegend im Bereich der Verwaltung selbst zu finden. Daneben sind aber auch bei Verbänden, Unternehmen und Bürgern Adressaten der Aufgaben zu finden. Im Rahmen der Eingriffsregelung und den planerischen Aufgaben interagieren die verschiedenen beteiligten Naturschutzbehörden miteinander und auch mit anderen (Fach)Verwaltungen auf Landes- und Kommunalebene, seltener auch auf Bundesebene. Zu nennen sind hier beispielsweise die unteren und oberen Natur- und Immissionsschutzbehörden in den Landkreisen bzw. anderen Abteilungen der SGDen, der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB) oder der Landesbetrieb Forsten. Unternehmen und Landwirte, deren Handeln Einfluss auf Natur und Landschaft haben kann, zählen durch die Eingriffsregelung im Zuge von Planungs- und Genehmigungsverfahren etwa im Baubereich zu den Adressaten. Bürgerinnen und Bürger als Privatleute haben zwar nur selten direkten Kontakt mit der Naturschutzverwaltung. Als Gesellschaft und Nutznießer von intakter Umwelt stellen sie jedoch mittelbar einen sehr wichtigen Adressatenkreis dar. Schließlich ist letzten Endes die Natur um ihrer selbst willen Adressat der Naturschutzverwaltung. Die Funktion als „Sprachrohr“ eines selbst nicht zur Artikulation fähigen Adressaten macht die Aufgabencharakteristik der Naturschutzverwaltung zu einem besonderen Fall in der Verwaltungslandschaft. Sie prägt die Art der Einbindung in die jeweiligen Verfahren der anderen Behörden und hat insbesondere Konfliktpotential mit auf wirtschaftliche Entwicklung bedachten privaten, aber auch öffentlichen Akteuren zur Folge. Um hier eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Rolle einzunehmen und praktisch wirksam werden zu lassen, ist sowohl ein Mindestmaß an Personal- und Finanzressourcen als auch ein Organisationsmodell nötig, das Fachlichkeit gegenüber interessengeleiteten Forderungen betont und sie durchzusetzen ermöglicht. Darauf soll im Folgenden im Spannungsfeld zwischen professioneller Qualität und demokratischer bzw. politischer Kontrolle sowie der Homogenität der Aufgabenwahrnehmung eingegangen werden.

### **Analysefokus**

Die im Ministerium mit 13,3 VZÄ wahrgenommenen Aufgaben sind ausschließlich politische Steuerungs- bzw. Grundsatzaufgaben. Sie beziehen sich auf die landesweite Planung, Koordination und Überwachung des Naturschutzes sowie politische Grundsatzfragen. Deshalb können diese Aufgaben nicht auf anderen, niedrigeren Ebenen wahrgenommen werden und stehen nicht im Fokus der folgenden Analyse.

Wie in der Aufgabenbeschreibung deutlich wurde, erbringt das Landesamt für Umwelt vor allem Forschungs-, Dokumentations-, und Beratungsleistungen zentral für das ganze Land. Die einzelnen Aufgaben sind dabei kleinteilig (selten mehr als 0,5 VZÄ pro Aufgabe), hoch spezialisiert und erfordern oft Mitarbeiter mit tiefen Fachkenntnissen und nur einmal im Land nötige technische Ausstattung (zentrale IT für Datenbanksysteme). Eine Aufteilung dieser Aufgaben im Rahmen eines wie auch immer gearteten dezentralen Modells lässt erhebliche Qualitätsverluste aufgrund fehlender Spezialisierung erwarten bzw. wäre mit enormen Kosten verbunden, um weiterhin eine so tiefgehenden Expertise vorzuhalten. Das bestätigen auch verschiedene Gesprächspartner aus der Naturschutzverwaltung. Deshalb stehen auch die im Landesamt für Umwelt erfüllten Aufgaben nicht im Vordergrund der folgenden Analyse.

Das gilt ebenfalls für das Nationalparkamt Hunsrück-Hochwald. Es wurde erst 2014 in seiner jetzigen Struktur geschaffen und steht mit dem Staatsvertrag auf einer besonderen Legitimationsgrundlage. Wie alle anderen Nationalparks in Deutschland verfügt nach dem Staatsvertrag auch der Nationalpark Hunsrück-Hochwald über ein eigenes Nationalparkamt zur Verwaltung. Grund dafür ist nicht zuletzt das sehr spezifische Aufgabenspektrum, das nicht mit den anderen Naturschutzbehörden vergleichbar ist. Eine Organisationsveränderung wäre hier nicht funktional zu begründen, sondern Ausdruck einer politischen Grundsatzentscheidung über den Nationalpark, zu der die Gutachter keine Stellung beziehen können. Unabhängig von diesem inhaltlichen Ausschluss ist für alle nachgeordneten oberen Landesbehörden das Effizienzpotential von weiteren gemeinsam erbrachten Querschnittsaufgaben („shared services“) zu prüfen.<sup>75</sup>

Die derzeit in beiden SGDen wahrgenommenen Aufgaben im Gesamtumfang von 41,87 VZÄ lassen dagegen Verlagerungen grundsätzlich möglich erscheinen. Dafür sprechen zumindest eine gewisse kritische Personalzahl und vor allem die Charakteristik der Aufgaben. Sie sind hier stärker vollzugsorientiert und stellen nur selten politische Steuerungs- oder fachliche Grundaufgaben dar. Deshalb konzentriert sich die folgende Analyse vor allem auf die derzeit in den SGDen wahrgenommenen Aufgaben.

## **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Im Vergleich der Bundesländer zeigt sich, dass so gut wie alle Flächenländer über eine zentrale Fachbehörde für den Naturschutz verfügen, wie es in Rheinland-Pfalz das Landesamt für Umwelt ist. Meist ist die Fachbehörde für Naturschutz in einer dem rheinland-pfälzischem Landesamt für Umwelt vom Zuschnitt ähnlichen landesweit zuständigen Behörde angesiedelt.

Die Vollzugsaufgaben im Naturschutz werden dagegen im Ländervergleich in unterschiedlichen Behördenmodellen vollzogen und unterlagen in den letzten ca. 15 Jahren erheblichen

---

<sup>75</sup> Bereits heute wird eine Reihe von Dienstleistungen an zentraler Stelle für die gesamte Landesverwaltung bereitgestellt. Hierzu gehört bspw. das Liegenschaftsmanagement durch den LBB, eine zentrale Bezüge, Beihilfe und Reisekostenabrechnung (beim LFF) etc.

Reformen. Dabei waren drei zentrale Trends zu beobachten, wie Ebinger (2009, 59) prägnant zusammenfasst: „Erstens kommt es regelmäßig zu einer horizontalen Zusammenführung von Aufgaben, indem Fachbehörden fusioniert wurden. Zweitens wird vielfach die Aufgabenwahrnehmung von Sonderbehörden in der allgemeinen staatlichen Verwaltung (Mittelbehörden) konsolidiert. Drittens ist eine Tendenz zur Kommunalisierung von Aufgaben zu beobachten.“ Diese allgemeinen Entwicklungen gelten auch bis heute fort. Einige Bundesländer setzen ähnlich wie Rheinland-Pfalz auf eine staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde. Beispiele hierfür sind Nordrhein-Westfalen oder Bayern. Starke Kommunalisierungen von Aufgaben auf die Landkreise als untere Naturschutzbehörden sind dagegen in Sachsen (2008: Erteilen von Erlaubnissen und Ausnahmen im Biotopschutz und von Naturschutzgebieten, Erlass und Ändern von Naturschutzgebietsverordnungen und -genehmigungen) vorgenommen worden. Niedersachsen hat 2005 im Zuge eines Umbaus der Landesverwaltung zu einem zweistufigen Modell (Abschaffung der Mittelinstanzen) die Naturschutzaufgaben der Bezirksregierungen überwiegend dem landesweit zuständigen Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) zugewiesen, kleine Teile aber auch auf die Landkreisebene kommunalisiert (Bogumil/Kottmann 2006, 37). In Ländern mit traditionell zweistufiger Landesverwaltung (z.B. Schleswig-Holstein) werden die Vollzugsaufgaben im Naturschutz in der Regel von einer oberen Sonderbehörde und zu größeren Anteilen als in Rheinland-Pfalz von den Landkreisen wahrgenommen.

#### 2.2.7.1.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Die Diskussion eines Aufgabenwegfalls erübrigt sich im vorliegenden Cluster. Die Kompetenz für die relevanten gesetzlichen Standards für die einzelnen wahrgenommenen Aufgaben im Naturschutz liegt zu allergrößten Teilen auf der Bundes- und EU-Ebene. Auch aus faktischen Gründen kommt ein Aufgabenwegfall nicht in Frage, weil die Aufgaben für den langfristigen Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt nötig sind. Da darüber hinaus selbst die Vollzugsebene im vorliegenden Cluster hauptsächlich Planungs-, Genehmigungs-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben auf der Basis staatlicher Rechtssetzung wahrnimmt, wird ebenfalls von einer Übertragung auf Dritte im Sinne einer Privatisierung oder Übertragung auf Kammern/Verbände abgeraten bzw. ist nicht möglich. Dies deckt sich auch mit der Verwaltungsrealität in den anderen deutschen Bundesländern.

#### 2.2.7.1.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### **a. Effektivität/Funktionalität**

Der Naturschutz hat – schon aus seinem innersten Ansatz heraus – eine räumliche Dimension. Die langfristig denkende, wissenschaftliche fundierte und rechtlich korrekte Abwägung zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen des Naturraumes ist die zentrale Aufgabe des Naturschutzes. Für eine effektive Wahrnehmung dieser Aufgabe sollte die zuständige Verwaltung über eine räumliche und fachliche Struktur verfügen, die dem gerecht wird.

Die in den SGDen wahrgenommenen Aufgaben, gerade bei der Ausweisung von Schutzgebieten und dem Vollzug der Eingriffsregelung, der Bewirtschaftungsplanung der Natura 2000-Gebiete und dem Artenschutz, weisen eine hohe **Komplexität** auf und stellen daher hohe Anforderungen an den **Spezialisierungsgrad** der vollziehenden Mitarbeiter. Zwar verfügen derzeit die meisten Mitarbeiter für den Vollzug der Eingriffsregelung über breitere Kenntnisse, sodass sie verschiedene Verfahren betreuen können. In spezielleren Fragen müssen sie sich allerdings mit fachlich spezialisierten Kollegen abstimmen und ggf. auch Expertise vom Landesamt für Umwelt einholen. In den anderen derzeit in den SGDen wahrgenommenen Bereichen arbeiten die Mitarbeiter jedoch fachlich spezialisiert. Angesichts von nur ca. 20 VZÄ pro SGD sind derzeit in Bereichen wie dem Artenschutz nur einzelne Mitarbeiter tätig, teils als Referenten ohne einen „Unterbau“ von Sachbearbeitern. Bei einer Kommunalisierung oder einer Aufteilung der Einheiten in mehrere untere Landesbehörden als Sonderbehörde würde dies zu erheblichen Problemen führen. Die bislang auf ihr Fachgebiet spezialisierten müssten in einem solchen Fall – bei einer Kommunalisierung gleich welchen Gebietszuschnitts – zu Generalisten werden, die verschiedene Fachthemen beherrschen müssen. Es ginge also fachliche Kompetenz in erheblichem Maße verloren und die **professionale Qualität** des Vollzugs der Naturschutzgesetze wäre beeinträchtigt. Diesen Effekt zeigen besonders plastisch die Erfahrungen aus anderen Bereichen der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg, wo es durch Kommunalisierungen faktisch zu einem „kalten Aufgabenabbau“ kam, weil die entsprechende Expertise der Mitarbeiter nach der Verteilung auf die Landkreise fehlte (Bogumil 2012, 68 und Bogumil et al. 2016 66ff.). Einen noch höheren Spezialisierungsgrad als bislang und damit auch positive Effekte für die professionelle Qualität würde dagegen eine landesweite Bündelung der Zuständigkeit (statt der derzeitigen Teilung in zwei Standorte) erlauben. Bereits heute findet – insb. in schwierigen Fragen – ein reger Austausch auf Fachebene zwischen den Mitarbeitern der beiden SGDen unter Einbeziehung des Landesamtes für Umwelt statt. Entsprechend wären die von einer tatsächlichen strukturellen Zusammenführung in einer landesweit zuständigen Behörde zu erwartenden Vorteile eher mittel- bis längerfristig zu erwarten, wenn durch einen größeren Personalkörper eine größere Flexibilität in der Disponierung von Mitarbeitern sowie weitere Spezialisierungen möglich würden (vgl. Kap. 4.4.1.1). Der entsprechende Nutzen einer weiteren Spezialisierung kann kurzfristig – dort wo sinnvoll – über formalisierte Absprachen zur Arbeitsteilung zwischen den SGDen derzeit ebenso erreicht werden.

Klar ist, dass auch eine landesweit zuständige Behörde über Außenstellen verfügen bzw. die bestehenden Standorte weiterführen müsste, um Nachteile hinsichtlich der **Ortsnähe** zu vermeiden. Obwohl die Arbeit primär aus „Papiertätigkeiten“ besteht, sind Außentermine vor Ort für die Mitarbeiter unverzichtbar. Denn viele entscheidende Merkmale der betroffenen Naturräume lassen sich den Unterlagen nur unzureichend entnehmen und müssen für eine fundierte und rechtssichere Entscheidung in Augenschein genommen werden. Daher ist ein gewisser Grad an Ortsnähe nötig, um Fahrzeiten nicht über Gebühr ansteigen zu lassen. Dieser Anforderung wird durch die bisherige Struktur Rechnung getragen – für die Mehrzahl der Ver-

fahrungen sind die ortsnahe Landkreise als untere Naturschutzbehörden zuständig. Bei einem höheren Bedarf an Expertise ist einer der zwei Standorte der SGDen zuständig.<sup>76</sup> Sollte die Vollzugszuständigkeit von Kreisverwaltungen und SGDen auf einer Ebene konzentriert werden, so wäre eine Neuabwägung von Ortsnähe und Spezialisierungsbedarf notwendig. Alle hier denkbaren Modelle (Konzentration der Zuständigkeiten auf Ebene der SGDen; untere staatliche Sonderbehörden mit regionaler Zuständigkeit; weitgehende Kommunalisierung der Zuständigkeit in stark konsolidierten Kreisstrukturen; kommunaler Vollzug in alternativen Strukturen über mandatierte Multi-Zweckverbände) würden jedoch für die Mehrzahl der Fälle (nämlich jenen derzeit in den Unteren Naturschutzbehörden angelagerten) eine deutliche Abnahme der Ortsnähe bei einer Zunahme an fachlicher Kapazität implizieren.

Ein anderer Aspekt effektiver Aufgabenwahrnehmung ist die **horizontale und vertikale Koordination**. Als in zahlreichen verschiedenen Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligter Bereich muss eine effektiv arbeitende Naturschutzverwaltung sich sowohl horizontal (mit gleichgeordneten Behörden) als auch vertikal (mit über- oder untergeordneten Behörden) gut koordinieren. In der aktuellen Organisationsform ermöglicht die Eingliederung in die SGDen eine verhältnismäßig leichte Koordination mit anderen in den SGDen wahrgenommenen Aufgabenbereichen (insbesondere Gewässerschutz, Immissionsschutz, Abfallwirtschaft). Jegliche angedachten alternativen Organisationsmodelle dürfen aufgrund der zentralen Bedeutung dieser Koordinationsleistung nicht hinter dieses Niveau zurückfallen, also zu einer Vereinzelung der Naturschutzverwaltung führen. In Ergänzung zu den aktuell in den SGDen gebündelten Aufgaben hat die Naturschutzverwaltung viele Schnittstellen zu den Bereichen Landwirtschaft (DLRs), Forst (Landesbetrieb Landesforsten) und Verkehr (Landesbetrieb Mobilität), wobei die Interessen aller genannten derjenigen der Naturschutzverwaltung tendenziell entgegenstehen. Alternative Organisationsmodelle sollten entsprechend im Idealfall die Vernetzung mit diesen Einheiten stärken bzw. erleichtern, ohne jedoch die fachliche Integrität der Naturschutzverwaltung zu schwächen.

Mit Blick auf den Agrarbereich gab ein Gesprächspartner aus den SGDen an, bei den DLRs handele es sich im Grunde um „dislozierte Truppen“, mit denen sich die Zusammenarbeit oftmals sehr schwierig gestaltet. Während eine Auflösung der Landesbetriebe nicht als realistisch anzusehen ist, könnte aus Sicht des Naturschutzes durch eine Eingliederung der Aufgaben der agrarbezogenen Aufgaben in die SGDen eine verbesserte horizontale Koordination erreicht werden.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Der Bereich Naturschutz und Landespflege ist nicht über die Regionalstellen disloziert.

<sup>77</sup> Dabei muss selbstverständlich berücksichtigt werden, dass die DLRs ein breites Spektrum an Aufgaben erfüllen, von denen nicht alle für die Naturschutzverwaltung unmittelbar relevant sind. Außerdem sind jeweils berechnete Interessen der Landwirtschaft und des Naturschutzes oftmals konfliktbehaftet. Eine organisatorische Zusammenführung müsste deshalb beide Rationalitäten angemessen berücksichtigen.

Die vertikale Koordination betrifft vor allem die Beziehungen zum Landesamt für Umwelt und den Landkreisen und kreisfreien Städten als unteren Naturschutzbehörden. Die Zusammenarbeit zwischen den SGDen und dem Landesamt für Umwelt stellt sich derzeit vergleichsweise unproblematisch dar. Es gibt eine klare Trennung von Vollzugsaufgaben in den SDGen und wissenschaftlichen Grundlagenaufgaben und zentraler Datenbereitstellung durch das LfU. Allein die die Betreuung des Datenportal LANIS fällt hier aus dem Rahmen. Die Aufgabe liegt aus historischen Gründen (Kombination von Naturschutz- und IT-Kenntnissen bei einem Mitarbeiter der SGD Nord in den 90er Jahren) bei der SGD Nord. Hier könnte durch eine Übertragung auf das LfU die Systematik der Aufgabenzuordnung verbessert werden und Synergien zu anderen Datenbankarbeiten des LfU geschaffen werden. Eine Zusammenführung der Vollzugs- und Fachbehördenfunktion von SGDen und LfU erscheint nur unter besonderen Bedingungen, welche die fachliche Integrität und Ausstattung der integrierten Behörde garantiert, denkbar (vgl. Kap. 4.4.1.2).

Die Koordination zwischen den SGDen erfolgt bisher problemlos – entweder grundsätzlich auf Leitungsebene oder ad hoc über die Expertennetzwerke im Vollzug. Eine Aufhebung der Regionalisierung auf der Mittelebene und die Bildung einer landesweit zuständigen Behörde im Rahmen des bisherigen Aufgabenzuschnitts würde folglich keine im Vollzug spürbaren Änderungen im Koordinationsaufwand mit sich bringen.

Spannender ist die Frage, ob eine sehr viel grundlegendere Neuordnung der vollziehenden Naturschutzverwaltung – hin zur Einstufigkeit – eine deutliche Abnahme des Koordinationsaufwands mit sich brächte, und welche Schnittstellen hierbei verändert würden. Würden die Aufgaben des vollziehenden Naturschutzes auf einer Ebene zusammengezogen, so könnten – in der Theorie – hierdurch bisher für einen kohärenten Vollzug notwendige vertikale Koordinationserfordernisse zwischen den Ebenen entfallen. Da wie oben ausgeführt in der Regel keine Doppelbefassung durch beide Ebenen erfolgt, beträfe dies insb. die Aufsichtsfunktion sowie Beratungsleistungen der höheren Ebene. Eine getrennte Befassung bei Widersprüchen müsste weiterhin gegeben sein.

Würde eine solche nur noch „zweistufige“ Umweltverwaltung auf der Landesebene realisiert – durch die Mittelinstanz (in der bisherigen Form, als landesweite SGD oder als Landesverwaltungsamt) mit einer überschaubaren Zahl regionaler Außenstellen oder durch Untere Landesbehörden mit einer umfassenden Umweltzuständigkeit, so würde die vertikale Schnittstelle innerhalb des Naturschutzbereiches wegfallen. Gleichzeitig würde die im täglichen Vollzug jedoch wichtigere Schnittstelle zur kommunalen Ebene (bspw. über die Beteiligung bei Baurechtssachen) jedoch erhalten bleiben und würde ggf. sogar stärker belastet, da bisher mögliche ad hoc-Klärungen innerhalb der Kreisverwaltung nicht mehr möglich wären. Allerdings muss auch hier einschränkend angemerkt werden, dass derartige aktive inhaltliche Abklärungen in Baurechtssachen auf die Gesamtzahl der baurechtlichen Verfahren mit Naturschutzbeteiligung gesehen eher selten sind, da die Beteiligung im Regelfall über den Weg der schriftlichen Stellungnahme erfolgt.

Bei einer Kommunalisierung hingegen würde das bisherige Verhältnis noch deutlicher geändert. Auf beiden Ebenen werden – bis auf den nicht unerheblichen Teil der Schutzgebietsausweisung und die Bewirtschaftungsplanung der Natura 2000-Gebiete – im Grunde ähnliche Aufgaben erledigt. Andererseits müssten die Landkreise (unterhalb eines sehr großräumigen, regionalen Zuschnitts) dann untereinander wesentlich stärker zusammenarbeiten: Die bislang in den SGDen vollzogenen Aufgaben haben oft großräumlichere Auswirkung als nur auf einen Landkreis und gerade bei den Schutzgebieten entsprechen die Grenzen nicht den Kreisgrenzen. Deshalb würde der Koordinationsaufwand zwischen den Landkreisen sehr hoch und – erfahrungsgemäß – einen effektiven Vollzug behindern. Folglich würden hier weitere Regelungen mit dem Ziel klarer, örtlich gebündelter Zuständigkeiten in einer der beteiligten Gebietskörperschaften notwendig, was wiederum Koordinationskosten und Steuerungsverluste hervorruft.

In Bezug auf die faktische **Realisierbarkeit** von Reformmaßnahmen ist vor allem auf die Querschnittsrolle des Naturschutzes hinzuweisen. Die Kompetenz für den Vollzug der Eingriffsregelung als wichtigem Aufgabengebiet folgt der Zuständigkeit für das zugrundeliegende Genehmigungsverfahren. Deshalb steht eine Reform der Naturschutzverwaltung nicht für sich allein, sondern muss zusammen mit den anderen Verfahren gedacht werden. Relevant ist das vor allem bei Szenarien der Kommunalisierung, die nicht sinnvoll möglich ist, wenn es sich um Verfahren handelt, in denen ansonsten ausschließlich obere Landesbehörden zuständig sind. Aber auch auf Landesebene kann die vollziehende Umweltverwaltung nur sinnvoll im Verbund mit den weiteren umwelt- (und ggf. teilweise auch agrar-) bezogenen Zuständigkeiten gedacht werden.

## **b. Effizienz**

Effizienter Aufgabenvollzug fragt nach einem möglichst günstigen Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Ergebnis. Sollen keine Aufgaben wegfallen, können Effizienzgewinne durch Veränderungen der Verwaltungsstrukturen vor allem durch Skalenerträge und Verbunderträge erzielt werden. **Skalenerträge** fallen an, wenn in einer Verwaltungseinheit mehr Fälle eines bestimmten Typs bearbeitet werden und so durch Professionalisierung und Spezialisierung mit weniger Arbeitseinsatz pro Fall erledigt werden können. Derzeit sind in den SGDen für den Vollzug der Eingriffsregelung die Mitarbeiter regional zuständig, d.h. sie bearbeiten alle Fälle in ihrem Gebiet. Treten spezielle Fragestellungen auf, werden sie von Spezialisten aus dem eigenen Referat oder dem Landesamt für Umwelt unterstützt. In den anderen Arbeitsbereichen (Schutzgebietsausweisungen, Landschaftsplanung, Naturschutzmanagement/Biotopbetreuung, Artenschutz) sind die Mitarbeiter fachlich spezialisiert für das gesamte Zuständigkeitsgebiet der jeweiligen SGD zuständig. Aus dieser Arbeitsorganisation folgt, dass Skalenerträge vor allem in den letztgenannten Bereichen erzielt werden können. Derzeit halten beide SGDen die jeweiligen Experten vor, allerdings teilweise ohne nennenswerte Kapazitäten an unterstützenden Kräften auf Sachbearbeitungsebene. In einer landesweit zuständigen Behörde könnten entsprechend effizienzsteigernde Skalenerträge realisiert

werden durch a) eine bessere Abdeckung spezialisierter Themenfelder durch eine höhere Ausdifferenzierung der Fachkompetenz und eine durch die größere (vielmals um den Faktor zwei gesteigerte) Fallzahl entstehende Routine, b) die Vermeidung von Doppelungen in sehr spezifischer Fachkompetenz, c) eine gesteigerte Vertretungsfähigkeit und damit reduzierten organisatorischen Prozessrisiken und d) eine Stärkung des Verwaltungsunterbaus mit unterstützenden Verwaltungsfachkräften, welche durch den passgenaueren Personaleinsatz im größeren Personalpool möglich wird. Letzter Punkt erscheint unabhängig von einer Neugliederung ein wirkungsvoller Ansatz um eine effizientere Nutzung der vorhandenen Fachexpertise zu realisieren (Bogumil/Ebinger 2017).

Bei einer Aufgabenübertragung auf die Landkreise würde es zu deutlich negativen Skalenerträgen kommen. Schon in der jetzigen Struktur mit zwei Behörden sind in den jeweiligen Aufgabenbereichen nur wenige Mitarbeiter tätig. Diese Kompetenz in der Fläche aufrecht zu erhalten würde bedeuten, dass in jedem Landkreis die entsprechende Expertise vorgehalten werden müsste. Die Kosten hierfür wären wesentlich höher als bislang, weshalb von einer Kommunalisierung auf Kreisstrukturen mit Blick auf mögliche Skalenerträge einer Reform abzuraten ist.

**Verbunderträge** ergeben sich aufgrund der Bündelung bislang getrennt laufender Verwaltungsprozesse. Bei der Zusammenführung der SGDen zu einer landesweit zuständigen Behörde wären keine gesteigerten Verbunderträge zu erwarten, weil die Aufgaben bislang spiegelbildlich auf beiden Seiten wahrgenommen werden und keine Prozesse zusammengeführt würden, die bislang getrennt sind. Eine Integration von Aufgaben aus den Bereichen Landwirtschaft, Forst und Straßenbau, gleich ob in einer landesweit zuständigen Behörde oder einer klassischen Mittelbehörde, ließe dagegen Effizienzgewinne erwarten. Bislang sind die SGDen als obere Naturschutzbehörden hier häufig mit Stellungnahmen in Verfahren der anderen jeweils zuständigen Behörden einbezogen. Eine Bündelung in einer Behörde könnte Kommunikationsprozesse zwischen den Fachdisziplinen beschleunigen und für ein früher einsetzendes und besseres Verständnis der verschiedenen Rationalitäten sorgen. Für den Forstbereich, der nach Einführung der SGDen bis zur Gründung des Landesbetriebs landesweit von der SGD Süd verwaltet wurde (Lorig 2010, 507), wird dies in mehreren Expertengesprächen hervorgehoben. Derzeit laufen Verfahren durch die Beteiligung mehrerer Behörden mit jeweils eigenen Leitungen und Interessen oftmals schleppend. Gegenseitiges Verständnis muss oft mühsam über die Hausspitzen hergestellt werden, was Zeit und Personalressourcen in Anspruch nimmt. Bei Anlagerung in einer Behörde würde die Kommunikation auf der Fachebene gestärkt, was Entscheidungen beschleunigen könnte.

Bei einer Kommunalisierung könnten gewisse Verbunderträge durch die organisatorische Eingliederung in die Kreisverwaltung mit deren bereits vorhandenen Kompetenzen (u.a. Bau, Immissionsschutz, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft) erreicht werden. Das wäre allerdings nur der Fall, wenn auch die bisherigen Kompetenzen der SGDen in den Bereichen Immissions-

schutz, Wasser- und Abfallwirtschaft mit zu den Landkreisen gehen würden. Ansonsten würden bislang bestehende Verbunderträge innerhalb der SGDen in großem Maße verloren gehen, was die Effizienz des Vollzugs maßgeblich beeinträchtigen würde. Darüber hinaus ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Kreisverwaltungen in den meisten dieser Aufgabenbereiche nur äußerst geringe personelle Kapazitäten mit einem klar abgegrenzten Aufgabenfeld vorhalten, so dass mögliche Verbunderträge hier überschaubar blieben (vgl. Kap.3.2.10). Da eine solche weitgehende Kommunalisierung bei den meisten der genannten Aufgaben der SGDen nicht sinnvoll erscheint (vgl. Kap. 2.2.7.2; 2.2.7.3), ist eine derartige Gesamtlösung nicht darstellbar. Eine selektive Kommunalisierung nur der Aufgaben des Naturschutzes ginge entsprechend mit negativen Verbunderträgen einher und ist aus dieser Perspektive nicht zu empfehlen. In noch höherem Maße gilt der Verlust von Verbunderträgen für eine untere Landesbehörde des Naturschutzes als Sonderbehörde. Hier würden die jetzt in den SGDen vorhandenen Verbundvorteile aufgegeben und zusätzlich keine neuen gewonnen.

Neben Skalen- und Verbunderträgen als Outputoptimierung sind Effizienzsteigerungen auch durch **Ressourceneinsparungen** auf der Input-Seite möglich. Wiederum ist hierfür am ehesten eine organisationale Konzentration anzudenken. Für den Fall einer landesweit zuständigen Behörde könnte gegenüber den jetzigen zwei Behörden in der Leitungsebene und den dazugehörigen Stäben Personal eingespart werden. Darüber hinaus könnte mittel- bis langfristig ein flexiblerer Personaleinsatz sowie höhere Spezialisierungen realisiert werden. Auch wenn abzusehen ist, dass die bisherigen Standorte bei einer solchen Konzentration erhalten bleiben müssen, erhöht sich jedoch ggf. auch der Reiseaufwand zur Koordination wie auch aufgrund der sich über die Zeit entwickelnden und zur Realisierung von Effizienzen sinnvollen Bündelung von Zuständigkeiten an einem der Standorte (siehe oben) und der sich hierdurch ergebenden längeren Wege zu Terminen vor Ort. In welchem Verhältnis Effizienzgewinne und Mehrkosten stehen, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Klar ist jedoch, dass nicht mit substantiellen Ressourceneinsparungen zu rechnen sein wird, sondern eher Effektivitätsgewinne zu verbuchen sein könnten. Allerdings wären von den oben genannten funktionalen Vorteilen einer Bündelung des Vollzugs auf einer Ebene hier deutlich stärkere Effekte zu erwarten.

Bei einer Aufteilung der in den SGDen vollzogenen Aufgaben auf mehrere Standorte – sowohl als untere Landesbörden als Sonderbehörden als auch bei einer Übertragung auf die Landkreise in jedem Entwicklungsmodell – ist bei gleichbleibender Qualität mit erhöhtem Ressourcenaufwand zu rechnen. Die entsprechenden De-Spezialisierungseffekte sind eine Funktion der Zahl der Standorte. Wie bei den Überlegungen zur Effektivität bereits dargestellt, wäre ein fachlich nach wie vor angemessener Vollzug an mehr als zwei Standorten nur dann möglich, wenn ein deutlicher Personalzuwachs erfolgen würde, um weiterhin an allen Standorten die adäquate Expertise auch in spezialisierten Bereichen vorzuhalten. Einsparungen sind vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten und könnten nur dann realisiert werden, wenn auch Qualitätseinbußen in Kauf genommen würden.

Für alle funktionalen und strukturellen Veränderungen gilt, dass abhängig von ihrer Reichweite beträchtliche **Transformationskosten** einzurechnen sind. Optimierte Strukturen können somit nur in Verbindung mit einer begleitenden internen Prozessoptimierung, einer strategischen Entwicklung des Personalkörpers überhaupt und langfristig ihre positiven funktionalen Effekte ausspielen. Positive Kosteneffekte sind – aufgrund der beträchtlichen notwendigen Investitionen in Infrastruktur und Umzugskosten – nicht zu erwarten.

### c. Politische Steuerung und Teilhabe

Die Naturschutzverwaltung befindet sich regelmäßig in einem Spannungsfeld zwischen ihrem gesetzlichen Schutzauftrag für die Natur und den Interessen von Antragsstellern. Gerade wenn es um größere Projekte geht, mit denen oft von privater wie staatlicher Seite hohe Erwartungen an wirtschaftlichen Gewinn verbunden sind, wird ein Eingriff der Naturschutzbehörden schnell zum öffentlich diskutierten Politikum. Deshalb stellen die Aufgaben besondere Anforderungen nicht nur an die professionelle, sondern auch an die **demokratische Qualität** und Homogenität der Aufgabenwahrnehmung im ganzen Land. Aus rechtlicher Perspektive bieten die Aufgaben der Naturschutzverwaltung eigentlich in den meisten Fällen keine Spielräume **politischer Steuerung**. In der gelebten Realität dagegen bestehen durchaus vielfältige Gestaltungsspielräume der politischen Ebene. Insbesondere bei der Unterstellung der Aufgaben unter einen kommunalen Wahlbeamten ist mit einem verstärkten Einfluss fachfremder Erwägungen in den Verfahren zu rechnen (Ebinger 2010). Erfahrungsgemäß können sich die Mitarbeiter einer selbständigen Fachbehörde sowie in Bündelungsbehörden integrierte Einheiten im Alltagsgeschäft leichter gegen Versuche der politischen Einflussnahme wehren. Gründe hierfür sind ein höheres Verständnis innerhalb der Hierarchie für die Fachlogik der Arbeit und eine stärkere institutionelle Trennung des Verwaltungsvollzugs von der politischen Arena. Insbesondere die auf Landkreisebene bestehende Verflechtung zwischen Landrat und Kreistag stellt ggf. ein Einfallstor für die Politisierung von Einzelentscheidungen dar. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) beim Bundesumweltministerium weist darauf hin, dass Erfahrungen mit Kommunalisierungen im Bereich der Umweltverwaltung die Gefahr aufzeigten, „dass umweltpolitische Belange zugunsten anderer Erwägungen an Bedeutung verlieren“ (SRU 2007, 200). Für den Fall Niedersachsens zeigen Hubo und Krott (2013, 68), dass es zu einer Dominanz der Nutzerinteressen in der neu organisierten (und teilweise kommunalisierten) Naturschutzverwaltung kam. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Ressourcen für die unteren Naturschutzbehörden in den Landkreisen klein sind und sie deshalb keine große Durchsetzungskraft gegenüber anderen Interessen haben. Zur Einordnung: In Rheinland-Pfalz sind in vielen Kreisen nur 1-2 VZÄ für den Naturschutz tätig, denen schon der Vollzug ihrer jetzigen Aufgaben nicht leicht fällt. So können z.B. europäische Fördermittel aufgrund fehlenden Wissens und fehlender administrativer Kapazitäten nicht adäquat abgerufen werden. Die Entscheidungen der unteren Naturschutzbehörden sind bereits heute, wie mehrere Interviewpartner berichten, nicht selten von der Unterstützung des Landrates abhängig. Eine Übertragung substantieller Aufgaben auf die Landkreise wäre deshalb in allen Gebietsszenarien mit

einem Risiko des Verlustes an demokratischer Qualität im Sinne eines effektiven Gesetzesvollzugs und einer Zunahme nicht naturschutzfachlicher politischer Steuerungseinflüsse verbunden. Deshalb sehen die Gutachter von der Empfehlung einer Kommunalisierung, die mit einer starken Fragmentierung einhergeht, ab.

Im bisherigen Zuschnitt als Fachbehörde innerhalb der SGDen können sich die Mitarbeiter einem solchen Druck leichter entziehen bzw. er wird über ihre weniger von individuellen, lokalpolitischen Interessen geleitete Führung in geringerem Umfang ausgeübt. Auf staatlicher Ebene bestehen diese Einflüsse zwar ebenfalls, nur kommen sie erfahrungsgemäß erst bei bedeutend schwergewichtigeren Verfahren zum Tragen. Durch die Einbindung in eine Bündlungsbehörde, in der Abwägungsentscheidungen meist unter einem Dach vollzogen werden, ist ebenfalls sichergestellt, dass sich die Fachverwaltung nicht "verselbstständigt" und sich von pragmatischen Erwägungen zum Ausgleich zwischen den Rationalitäten der einzelnen Fachverwaltungen abkoppelt. Auch wenn eine fachlich starke Behörde aus der Perspektive des professionellen Verwaltungsvollzugs wünschenswert ist, so sollten zu stark monothematische Behörden vermieden werden. Hier besteht nicht nur die Gefahr eines verstärkten "Silodenkens", sondern auch eine Erschwernis in der horizontalen Kommunikation zwischen den einzelnen Fachbehörden verschiedener Disziplinen – ein Austausch, der für einen effizienten Vollzug (bspw. durch frühzeitige Antragskonferenzen zur Identifikation von Hürden und Konfliktlinien) und eine reflektierte Abwägung notwendig ist. Interviewpartner berichteten in diesem Zusammenhang von Vorteilen durch die Bündelung häufig zusammenhängender Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten in den SGDen. Gegenüber dem vorigen Modell der eigenständigen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft sowie Gewerbeaufsicht habe der Vollzug der Naturschutzverwaltung durch die Integration der angrenzenden Bereiche in die SGDen gewonnen.

Das im Wesentlichen gleiche Argument gilt für die landesweite **Homogenität** der Aufgabewahrnehmung. Bei einer Fragmentierung des Vollzuges ist durch den Verlust fachlicher Expertise und den zu erwartenden höheren Einfluss politischer Interessen mit einem heterogeneren Vollzug zu rechnen. Gleiche Sachverhalte könnten bei einer Kommunalisierung unterschiedlicher wahrgenommen werden, als es aktuell bei nur zwei Behörden der Fall ist. Eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit dagegen würde noch mehr als jetzt für einen homogenen Vollzug sorgen. Durch regelmäßigen fachlichen Austausch und persönliche Kontakte auf der Fachebene wird allerdings schon heute für einen zwischen den beiden SGDen weitestgehend einheitlichen Vollzug gesorgt. Berücksichtigt werden muss außerdem, dass die naturräumliche und wirtschaftliche Struktur der Zuständigkeitsgebiete der beiden SGDen sich unterscheiden. So ist das Gebiet der SGD Süd stärker von Industrie, nicht zuletzt Großunternehmen wie der BASF, geprägt als das der SGD Nord. Dort ist die Wirtschaftsstruktur kleinteiliger, was sich auch auf die Art und Größe der Eingriffe in Natur und Landschaft auswirkt. Zudem spielt im Gebiet der SGD Süd der Rhein eine bedeutende Rolle, weil hier Maßnahmen des Hochwasserschutzes und besondere Flächen (z.B. Auenwälder) präsenter sind. Diesen unterschiedlichen Anforderungen muss der Vollzug bei grundsätzlich wünschenswerter Homogenität gerecht werden.

Über die Jahre hat sich hierfür in den beiden SGDen Erfahrung gesammelt, die den Vollzug erleichtert und sachgerechter werden lässt. Bei der Übertragung auf eine landesweit zuständige Behörde wäre deshalb darauf zu achten, dass die regionale Expertise im Vollzug erhalten bleibt.

#### 2.2.7.1.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine vollständige Kommunalisierung der Aufgaben im Cluster Naturschutz unabhängig von der Kreisgröße nicht empfohlen wird. Die derzeit in den SGDen wahrgenommenen Aufgaben der oberen Naturschutzbehörde stellen hohe fachliche Anforderungen an die Mitarbeiter und umfassen zugleich nur vergleichsweise wenig Stellen. Bei einer Verteilung der bislang ca. 40 VZÄ auf die Landkreise würden selbst in den größten Entwicklungsmodellen durchschnittlich nur ca. 4 VZÄ auf jeden Kreis entfallen. Die bislang praktizierte und sachgerechte Kombination von Generalisten (insbesondere für die Eingriffsregelung) und spezialisierten Mitarbeitern (z.B. für wirbellose Tiere oder Vögel im Artenschutz) würde sich in einem solchen Fall nicht mehr aufrechterhalten lassen. Für den tatsächlichen Bedarf pro Landkreis ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Anforderungen zwischen den Kreisen deutlich variieren und unterschiedliche Personalressourcen beanspruchen. Deshalb würden auf manche Landkreise bei einer Beibehaltung des gesamten Personalbestands sogar nur 2-3 VZÄ entfallen. Mit einer solchen Personalausstattung ist eine fachlich und rechtlich korrekte Bearbeitung aufgrund fehlender Fachkenntnisse, Spezialisierung, Fortbildungs- und Vertretungsmöglichkeiten nicht mehr zu erwarten. Verschärfend kommt hinzu, dass eine Übertragung der Aufgaben der SGDen auf die Landkreise ohnehin nicht vollständig möglich wäre, da es sich zu nicht unwesentlichen Teilen um Aufgaben handelt, in denen die Kreise aufgrund von Interessenkonflikten (Kreise und Kommunen selbst als Antragsteller oder Betroffene) nicht selbst tätig werden könnten oder es sich um Aufsichtsaufgaben über die unteren Naturschutzbehörden handelt. Deshalb würde mit einer Kommunalisierung der derzeit in den SGDen wahrgenommenen Aufgaben - und damit faktischen Abschaffung der oberen Naturschutzbehörde - auch zu einer Überfrachtung des MUEEF als oberster Naturschutzbehörde mit Vollzugsaufgaben kommen. Eine nur teilweise Kommunalisierung von Aufgaben aus dem Naturschutzcluster drängt sich – sowohl aus fachlicher wie aus einer Mengenperspektive – ebenfalls nicht auf. Abgemildert werden könnten die genannten Effektivitätsprobleme nur durch einen deutlichen personellen und finanziellen Mehraufwand, der in keinem Verhältnis zur den wenigen Vorteilen des kommunalisierten Vollzugsmodelles steht. Neben Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung würde auch die Legitimität unter einer Kommunalisierung leiden. Erfahrungen aus anderen Bundesländern (z.B. Niedersachsen) zeigen, dass bei einer kommunalisierten Naturschutzverwaltung die Nutzerinteressen gegenüber einem fachlich und rechtlich korrekten Vollzug stärker hervortreten und die Homogenität des Vollzugs zurückgeht (SRU 2006; Benz/Suck 2008; Benz et al. 2008).

Der Aufbau von unteren Landesbehörden für Naturschutz als Sonderbehörden wird von den Gutachtern ebenfalls nicht empfohlen. Die Verflechtungen der Naturschutzverwaltung mit anderen Verwaltungen prädestinieren diesen Bereich für den Vollzug in einer Bündelungsbehörde. Das zeigen unter anderem die Berichte von positiven Erfahrungen nach der Integration der Gewerbeaufsicht und der Wasserwirtschaft in die SGDen im Jahr 2000. Untere Sonderbehörden für Naturschutz würden die Naturschutzverwaltung von den für sie relevanten Verfahren entfernen, die Koordination erschweren und zudem kleine Einheiten entstehen lassen, denen es an Spezialisierung mangelt. Deshalb würden Effektivität und Effizienz der Aufgabewahrnehmung stark zurückgehen.

Eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit hätte – jenseits der durch den Abbau von Doppelstrukturen insbesondere in der Leitungsebene möglichen (geringen) Einspareffekte – insbesondere den Vorteil zusammengeführter Personalkörper auf der Fachebene. Hier könnte eine stärkere Spezialisierung der einzelnen Mitarbeiter ermöglicht werden, was Qualität und Geschwindigkeit des Vollzugs verbessern könnte. Aufgrund der intensiven Kooperationsbeziehungen innerhalb der SGDen und zu anderen oberen Landesbehörden wäre eine landesweit zuständige Obere Naturschutzbehörde aber nur dann sinnvoll, wenn auch die anderen regelmäßig beteiligten Behörden analog organisiert würden. Konkret würde das eine Zusammenführung der beiden SGDen bedeuten (vgl. 4.4.1.1). Wenn zusätzlich noch Aufgaben in der Landwirtschaft von der ADD und den DLRs eingegliedert würden, könnten weitere Vorteile durch den Abbau von Schnittstellen und die Erleichterung der Koordination erreicht werden. Dem entgegen steht allerdings für das letzte Szenario sehr hohe Transformationskosten bei einer tatsächlichen Zusammenführung der Personalkörper, sowie ggf. eine geringere Ortsnähe, weil die Mitarbeiter deutlich längere Fahrzeiten zu Terminen vor Ort in Kauf zu nehmen hätten. Die dadurch entstehenden Kosten (Fahrkosten, Arbeitszeit der Mitarbeiter) könnten die Vorteile der geringeren Overheadkosten je nach Ausgestaltung der Strukturen nahezu aufwiegen. Ebenso müssten die Gewinne durch Spezialisierung der Mitarbeiter gegen einen Verlust an Ortskenntnis aufgewogen werden.

Bleiben in vergleichbarem Umfang wie heute Standorte erhalten, schwächen sich diese gegenläufigen Effekte entsprechend ab. Ausgehend von einer Zusammenführung unter einer „Türschildlösung“ könnten sukzessive und im Rahmen natürlicher Fluktuation funktionale Schwerpunkte entwickelt werden, ohne die regionale Präsenz in der Fläche aufzugeben. So entstünden immer noch funktionale Vorteile, da über einen insgesamt größeren Personalkörper disponiert und Doppelungen vermieden werden könnten. Dieses Szenario wird in Kap. 4.4.1.1 mit Blick auf die gesamte SGD-Struktur diskutiert.

Die am wenigsten tiefgreifenden Maßnahmen, nämlich eine gemeinsame strategische Personalplanung sowie die Vor-Ort Zuständigkeit in einem Standort bei hoch spezialisierten Aufgaben, würde in vielen Fällen sicherlich ähnliche Vorteile erbringen. Daher sind in der Gesamtabwägung nur langfristig wesentliche Vorteile der Organisation in einer landesweit zuständigen Behörde zu erwarten.

Zu empfehlen ist insgesamt ein Beibehalten des jetzigen Organisationsmodells der Aufgabewahrnehmung in den beiden SGDen als bündelnden staatlichen Mittelinstanzen oder eine sehr behutsame Integration der Standorte, welche über eine mittelfristige Perspektive hinaus quasi dem jetzigen Modell entspricht. Die Aufteilung auf zwei Standorte im Land erlaubt einerseits eine gewisse Ortsnähe, die nötig ist, um die tatsächlichen räumlichen Gegebenheiten zu kennen und die Fahrzeiten zu notwendigen Vor-Ort-Terminen in vertretbaren Grenzen zu halten. Gleichzeitig erlaubt sie es, an beiden Standorten einen Personalkörper vorzuhalten, der ausreichend spezialisiert ist, um den komplexen Anforderungen der Aufgaben gerecht zu werden und ausreichend Routine zur effizienten Bearbeitung auch von selteneren Fällen gewährleisten zu können. Die Vorteile der dreistufigen Verwaltung liegen nicht nur in der höheren Spezialisierung der Mittelebene. Sie fungiert auch als staatliche Vertretung in der Fläche und politikberatend für die oberste Landesbehörde. Darüber hinaus wirkt sie auch entlastend und filternd als Locus der Fachaufsicht und der Beratung für den Vollzug in den UNB. Durch die Organisation als staatliche Fachbehörde wird gegenüber einer kommunalisierten Naturschutzverwaltung die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen und politischen Interessen gestärkt. Das unterstützt die Legitimität des Vollzugs, weil er so homogen und entsprechend den aktuellen fachlichen und rechtlichen Grundsätzen erfolgt, wie möglich. Von großem Vorteil ist darüber hinaus die Anlagerung wesentlicher Teile der Wasser- und Abfallwirtschaft sowie des Immissionsschutzes in den SGDen, so dass ein Austausch erleichtert und das wechselseitige Verständnis gestärkt wird. Optimierungspotential liegt bei Beibehaltung der grundsätzlichen Aufgabenanlagerung in den Schnittstellen zu den Bereichen Landwirtschaft, Forst und Verkehr. Würden zumindest wesentliche Teile dieser Aufgaben ebenfalls in den SGDen vollzogen, würde dies die Koordination wesentlich erleichtern. Diese Betrachtung gilt allerdings nur aus einer Koordinationsperspektive. Selbstredend haben die Bereiche Landwirtschaft, Forsten und Verkehr ihre eigenen Aufgaben und Anforderungen an ihre optimale organisatorische Anlagerung, die sich nicht zwingend diesen Koordinationsanforderungen unterordnen lassen (vgl. die entsprechenden Kap. 2.2.6, 2.2.7.3, 4.4.3).

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (150.000 und 250.000 EW)</b>	--	--	--	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW)</b>	-	-	-	3
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde</b>	-	-	0	3
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (SGDen) Status quo</b>	+	+	+	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen</b>	0	0	0	2

## 2.2.7.2 Wasserwirtschaft

<b>Prüfbogen 24 - Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten</b>		
<b>Wasserwirtschaft</b>		
<b>Wasserwirtschaft</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u>		
- Wasserwirtschaft, wasserwirtschaftliche Planungen und Informationssysteme (93,21 VZÄ)		
- Schutz und Bewirtschaftung des Grundwassers sowie der oberirdischen Gewässer (102,22 VZÄ)		
- Wasserversorgung, ökologische Gewässerentwicklung, das Fischereiwesen (43,65 VZÄ)		
- Abwasserbeseitigung, anlagenbezogener Gewässerschutz und Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (58,29 VZÄ)		
- Hochwasserschutz, Hochwasserrisikomanagement, Hydrologie- und Gewässerkunde, ökologischer Wasserbau (84,76 VZÄ)		
- Trinkwasserüberwachung, gesundheitlicher Umweltschutz und Umwelttoxikologie (6,95 VZÄ)		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
Aufgabenwahrnehmung in den SGDen		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium	29,45 VZÄ	388,08 VZÄ
Landesamt für Umwelt	81,6 VZÄ	
Landesuntersuchungsamt	4,55 VZÄ	
SGD Nord	126,3 VZÄ	
SGD Süd	146,18 VZÄ	

### 2.2.7.2.1 Organisation und Aufgabenbestand

#### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Cluster „Wasserwirtschaft“ umfasst insgesamt sechs Aufgabenbereiche, deren oftmals hoch spezialisierte 148 Einzelaufgaben von 388 Mitarbeitern (Vollzeitäquivalente) in fünf Behörden lokalisiert in neun Städten vollzogen werden. Schon daran wird deutlich, dass es sich um ein komplexes Aufgabencluster mit unterschiedlichsten personellen, organisatorischen und technischen Anforderungen handelt. Auch in den Themen der einzelnen Aufgaben spiegelt sich die Vielfalt des Clusters wider. So sind offenkundig der Deichbau am Rhein, die Genehmigung und Überwachung der Einleitung von Abwässern aus gewerblichen Anlagen, die ökologische Entwicklung von Oberflächengewässern und der Grundwasserschutz sehr unterschiedliche Aufgaben. Sie vereint jedoch alle der Bezug zum Wasser als Hauptgegenstand der Arbeit. Zudem sind im aktuellen Organisationsmodell die allermeisten Aufgaben dieser Aufgaben in den Abteilungen 3 der beiden SGDen angelagert, was eine gesamthafte Analyse des Bereichs der Wasserwirtschaft mit Blick auf mögliche Organisationsveränderungen sinnvoll erscheinen lässt.

Nach § 105 ff. Landeswassergesetz sind die Behörden des Landes bzw. die Landkreise und kreisfreien Städte für die Einhaltung der wasserrechtlichen Vorschriften verantwortlich. Dabei stellt das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten (MUEEF) die oberste Wasserbehörde dar. Die beiden SGDen bilden die oberen Wasserbehörden und die Landkreise und kreisfreien Städte die unteren Wasserbehörden. Das Landesamt für Umwelt (LfU) ist die wasserwirtschaftliche Fachbehörde. Je nach Art der Gewässer und/oder Art und Umfang einer Maßnahme, die in ein Gewässer eingreift, bestimmt sich die Zuständigkeit der jeweiligen Behörde. Grundsätzlich ist, soweit nichts Anderes geregelt ist, die untere Wasserbehörde, also der Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt, zuständig. Das gilt in der Praxis für Gewässer II. Ordnung und kleinere. Die oberen Wasserbehörden, also die SGDen, sind dagegen für Gewässer I. Ordnung und bedeutsamere Gewässer II. Ordnung zuständig.

Im **Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten** werden mit 29,45 VZÄ ausschließlich politische Steuerungs- und Grundsatzaufgaben wahrgenommen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um landesweit planende und koordinierende Tätigkeiten sowie die Aufsicht über die nachgeordneten Behörden. Inhaltlich erstrecken sich die Aufgaben über alle Teilbereiche des Clusters. Beispiele sind die Bewilligung von Fördermitteln oder übergeordnete Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung wie z.B. der Aufstellung eines Wasserversorgungsplans für das Land Rheinland-Pfalz. Die insgesamt 20 Einzelaufgaben sind in der Regel sehr kleinteilig und umfassen nur Bruchteile von VZÄ. Leichte Konzentrationen von Personal finden sich in den Bereichen der finanziellen Förderung (4 VZÄ) und der Grundsatzfragen der Wasserwirtschaft (4,5 VZÄ).

Die **Struktur- und Genehmigungsdirektionen** mit ihren Regionalstellen Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz sind zugleich als wasserwirtschaftliche Fachbehörde für die Ermittlung der für die Ordnung des Wasserhaushaltes erforderlichen Daten, die Beratung von Maßnahmenträgern und anderen Fachbehörden sowie die Überwachung des Gewässerzustandes und der wasserwirtschaftlichen Anlagen zuständig. Mit ca. 272 VZÄ und 70 Einzelaufgaben bilden die SGDen das Vollzugszentrum der Landesverwaltung im Bereich der Wasserwirtschaft. Die beiden SGDen haben jeweils ein Zentralreferat für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz, das für das gesamte Gebiet der SGD zuständig ist und jeweils drei Regionalstellen für Teilgebiete. Hintergrund der Regionalstellen in Koblenz, Montabaur und Trier (Nord) bzw. Kaiserslautern, Mainz und Neustadt (Süd) sind die Standorte der ehemals eigenständigen staatlichen Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz vor Gründung der SGDen. Aus dieser historischen Verbindung des Vollzugs resultiert noch heute die starke organisatorische Verflechtung der Bereiche Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz, weshalb die Ausführungen im vorliegenden Cluster in engem Zusammenhang mit denen im Cluster Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie stehen (siehe Kap. 2.2.7.4).

Die Arbeitsteilung zwischen Zentralreferaten und Regionalstellen ist in der SGD Nord und Süd leicht unterschiedlich, prinzipiell aber ähnlich. Die Zentralreferate übernehmen koordinie-

rende Tätigkeiten sowie großräumige bzw. komplexere Verfahren. Das Personal in den Zentralreferaten (ca. 1/3 des gesamten Personals) besteht überwiegend aus Verwaltungspersonal (hoher Anteil Juristen) und nur wenig technischem Personal. Die Aus- bzw. Weiterbildung der Mitarbeiter im wasserwirtschaftlichen Bereich erfolgt überwiegend intern. Zu den Aufgaben der Zentralreferate gehören insbesondere:

- Führen des Wasser- und Fischereibuchs (Verzeichnisse von Wasser- bzw. Fischereirechten)
- Planfeststellung von Gewässervorhaben
- Ausweisung von Wasserschutzgebieten und von Überschwemmungsgebieten
- Festsetzung der Abwasserabgabe und des Wasserentnahmeentgelts
- Erteilung von wasserrechtlichen Genehmigungen und Erlaubnissen für industrielles Abwasser (bei IED bzw. UVP-Relevanz)
- Durchführung von IED-Umweltinspektionen
- Fachübergreifende Zulassungen
- Fischereiaufsicht, -förderung und -beratung
- Fischartenschutz, Fischartenkataster

In den Regionalstellen findet das „Massengeschäft“ der Aufgaben statt. Hier sind ca. 2/3 des Personals eingesetzt, das hier ganz überwiegend einen technischen Ausbildungshintergrund hat (Bauingenieure, Umweltingenieure, Verfahreningenieure, aber auch handwerkliches Personal etwa zur Pflege von Messgeräten). Für den höheren Dienst werden die Mitarbeiter im Rahmen des technischen Referendariats ausgebildet, werden aber wie andere auch intern weiter ausgebildet und geschult. Diese interne Aus- und Weiterbildung ist nach Aussagen mehrerer Gesprächspartner für eine effektive Arbeit überaus wichtig, weil es auf dem Arbeitsmarkt kaum passend ausgebildete Kräfte gibt und sich zudem die Aufgaben und lokalen Bedingungen stets weiterentwickeln. Zu den Hauptaufgaben der Regionalstellen zählen die folgenden Aufgaben:

- Wasserrechtliche Zulassungen
- Gewässerüberwachung
- Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie
- Durchführung von Verwaltungsverfahren zur Grundwasserentnahme bzw. zum Bau von Anlagen zur Wasserversorgung sowie zur Abwasserbeseitigung kommunaler und industrieller Direktleitungen (Erlaubnisse, Genehmigungen) – jeweils ohne UVP-Relevanz
- Hydrologischer Dienst, Bewirtschaftungsvorgaben für die Gewässer
- Erhaltung und Entwicklung naturnaher Gewässer (Aktion Blau Plus)
- Hochwasserschutz
- Beratung der Träger (öffentliche und private) bei der Planung und Umsetzung wasserwirtschaftlich bedeutsamer Maßnahmen
- Eignungsfeststellung von Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, Betriebsbegehungen und Beratung von Gewerbe- und Industriebetrieben

Das **Landesamt für Umwelt** fungiert im Bereich Wasserwirtschaft als reine wasserwirtschaftliche Fachbehörde. Es führt 52 Einzelaufgaben mit insgesamt 81,6 VZÄ aus. Der personelle Schwerpunkt liegt dabei in der Gewässeranalytik und der Betreuung diverser Messeinrichtungen. Das bringt die Notwendigkeit umfangreicher Laborausstattung mit sich. Weiterhin hält das LfU Expertise für zahlreiche kleinteilige und stark spezialisierte Aufgaben vor, die es allen Wasserbehörden zur Verfügung stellt und betreibt landesweit koordinierende und planende Projektaktivitäten.

Das **Landesuntersuchungsamt (LUA)** übernimmt mit zwei Einzelaufgaben im Umfang von 4,55 VZÄ Aufgaben in der Trinkwasserüberwachung. Die Ansiedlung dieser Aufgaben im LUA geht auf die anderen dort wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Lebensmittelüberwachung- und -analytik zurück und hat wenig Berührungspunkte zu den sonst im Cluster Wasserwirtschaft wahrgenommenen Aufgaben. Allerdings gibt es in Teilen eine hohe Deckungsgleichheit hinsichtlich der Laborausstattungen und notwendigen Kompetenzen im LfU und LUA.

**Regelmäßig mitwirkende Stellen** im Vollzug sind, neben den bereits genannten Behörden, vor allem die unteren Wasserbehörden. In Rheinland-Pfalz werden die Aufgaben der unteren Wasserbehörden von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten wahrgenommen (§92 Abs. 1 Landeswassergesetz, LWG). Nach §94 Abs. 1 LWG sind die unteren Wasserbehörden zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist. In der Praxis werden dagegen die meisten Aufgaben der Wasserwirtschaft von den oberen Wasserbehörden in den SGDen bzw. dem Landesamt für Umwelt als wasserwirtschaftlicher Fachbehörde wahrgenommen. In den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten finden sich derzeit meist nur ca. 2-4 VZÄ im Bereich der Wasserwirtschaft.

Die **Adressaten** der Aufgaben sind überwiegend im Bereich der Verwaltung selbst sowie bei Unternehmen zu finden. Im Rahmen von Genehmigungsprozessen und planerischen Aufgaben interagieren die verschiedenen beteiligten wasserwirtschaftlichen Behörden miteinander und auch mit anderen (Fach)Verwaltungen auf Landes- und Kommunalebene, seltener auch auf Bundesebene. Zu nennen sind hier beispielsweise die unteren und oberen Natur- und Immissionsschutzbehörden in den Landkreisen bzw. anderen Abteilungen der SGDen. Unternehmen, deren Handeln Einfluss auf Gewässer haben kann, etwa durch Einleitungen von Schmutzwasser in Flüsse oder die Nutzung von Grundwasser, gehören zu den primären Adressaten außerhalb der Verwaltung. Sie sind insbesondere im Fall von Genehmigungs- und Überwachungsprozessen Antragsteller und Überwachte. Bürgerinnen und Bürger als Privatleute haben dagegen nur selten direkten Kontakt mit der Wasserwirtschaftsverwaltung. Als Gesellschaft und Nutznießer von sauberen und nachhaltig bewirtschafteten Gewässersystemen stellen sie jedoch mittelbar einen sehr wichtigen Adressatenkreis dar.

## **Analysefokus**

Die im Ministerium wahrgenommenen Aufgaben sind ausschließlich politische Steuerungs- bzw. Grundsatzaufgaben. Sie beziehen sich auf die landesweite Planung, Koordinierung und Überwachung der Wasserwirtschaft sowie politische Grundsatzfragen. Deshalb können diese Aufgaben nicht auf anderen, niedrigeren Ebenen wahrgenommen werden und stehen nicht im Fokus der folgenden Analyse.

Wie in der Aufgabenbeschreibung deutlich wurde, erbringt das Landesamt für Umwelt vor allem Untersuchungs-, Messungs-, Forschungs-, Dokumentations-, und Beratungsleistungen zentral für das ganze Land. Die einzelnen Aufgaben sind dabei hoch spezialisiert und erfordern oft Mitarbeiter mit tiefen Fachkenntnissen und aufwändiges, teures technisches Gerät. Eine Aufteilung dieser Aufgaben im Rahmen eines wie auch immer gearteten dezentrierten Modells lässt erhebliche Qualitätsverluste erwarten bzw. wäre mit enormen Kosten verbunden, um weiterhin eine so tiefgehenden Expertise vorzuhalten. Deshalb stehen die im Landesamt für Umwelt erfüllten Aufgaben nicht im Vordergrund der folgenden Analyse. Im Rahmen eines Gesamtorganisationsmodells der Wasserwirtschaftsverwaltung wie auch hinsichtlich einer landesweiten Laborkonzeption müssen sie jedoch selbstverständlich mitberücksichtigt werden.

Den Schwerpunkt der Analyse bilden vielmehr die Aufgaben der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen. Hier ist mit ca. 272 VZÄ zum einen der größte Anteil des Personals tätig, was mit Blick auf mögliche Aufgabenverlagerungen eine relevante Größe darstellt. Zum anderen ist die Charakteristik der Aufgaben hier wesentlich stärker vollzugsorientiert, was Schnittstellen zu anderen Behörden, gerade auch den unteren Wasserbehörden, relevanter macht und regelmäßigen Kontakt zu Bürgern und Unternehmen bedingt.

Ausgehend vom derzeitigen Vollzugsmodell wird eine Übertragung der Aufgaben der SGDen hin zu unteren Landesbehörden generell nicht empfohlen. Ein solches Modell entspräche im Prinzip einem Rückfall in die vor der Bildung der SGDen im Jahr 2000 bestehende Struktur staatlicher Wasserwirtschaftsämter. Die Erfahrungen aus der Vollzugspraxis zeigen jedoch insgesamt einen Erfolg der Integration der Wasserwirtschaft in die SGDen. Das bestätigt der weit überwiegende Teil der Gesprächspartner aus verschiedenen Behörden und Verwaltungsebenen. Die Bündelung mehrerer häufig an gleichen Planungs- und Genehmigungsprozessen beteiligten Behörden hat den Vollzug in vielen Fällen verbessert.

### **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Die Organisation der Wasserwirtschaftsverwaltung variiert zwischen den Bundesländern teils deutlich. Grund dafür sind nicht zuletzt unterschiedliche naturräumliche Anforderungen: So ist es evident, dass Hochwasserschutz in Küstenländern und solchen mit großen Flüssen eine größere Rolle spielt als in anderen. Auch die Topographie, Bodenbeschaffenheit, Industrie-

dichte und landwirtschaftliche Flächennutzung beeinflussen die Anforderungen an die Wasserwirtschaftsverwaltung. In Rheinland-Pfalz etwa stellen die intensiv bewirtschafteten Flächen für den Gemüseanbau im Rheingraben durch den daraus resultierenden Düngemiteleintrag ins Grundwasser eine spezifische Herausforderung dar. Insgesamt zeigt sich, dass landesspezifische Anforderungen, Traditionen und der allgemeine Verwaltungsaufbau des Landes sehr unterschiedliche Vollzugsmodelle der Wasserwirtschaftsverwaltung hervorgebracht haben, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

In Bundesländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau (also mit Mittelinstanzen) ist es üblich, eine dem rheinland-pfälzischen Modell ähnliche Behördenkonfiguration zu verwenden: Der Vollzug wird auf eine obere Wasserbehörde in der Mittelinstanz und die Landkreise bzw. kreisfreien Städte als untere Wasserbehörden aufgeteilt. Zusätzlich gibt es eine wasserwirtschaftliche Fachbehörde zur Unterstützung, die in der Regel als landesweit zuständige Sonderbehörde ausgestaltet ist und auch noch weitere umweltbezogene Forschungs-, Messungs-, Dokumentations- und Beratungsleistungen für die vollziehenden Behörden erbringt. Beispiele hierfür sind unter anderem Hessen und Baden-Württemberg. Unterschiedlich ist dabei die Aufgabenteilung zwischen den Ebenen, also welche Aufgaben konkret von den Landkreisen bzw. Mittelinstanzen erbracht werden. Länder wie Brandenburg, Schleswig-Holstein oder Thüringen verzichten auf Mittelinstanzen und organisieren den Vollzug nur über eine landesweit zuständige obere Wasserbehörde und die Landkreise als untere Wasserbehörden. In Niedersachsen bildet der Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz die obere Wasserbehörde, die Landkreise sind die unteren Wasserbehörden. Bayern wählt einen nochmals anderen Ansatz: Hier bilden die Regierungen als Mittelinstanzen und die Landkreise die Vollzugsverwaltung; unterstützt werden sie vom Landesamt für Umwelt als wasserwirtschaftlicher Fachbehörde auf Landesebene sowie den 17 Wasserwirtschaftsämtern als untere Fachbehörden.

#### 2.2.7.2.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Ein Aufgabenwegfall steht beim ganz überwiegenden Teil der Aufgaben des Clusters Wasserwirtschaft nicht zur Diskussion. Die Aufgaben sind großteils durch Bundes- und Europarecht vorgegeben, sodass das Land Rheinland-Pfalz hier keinen Einfluss auf den Aufgabenwegfall hat. Zudem sind die Aufgaben in der Sache nicht verzichtbar: Hochwasserschutz ist für die Sicherheit vieler Bürgen entlang von Flüssen essenziell. Die Wahrung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern und Grundwasser ist nötig, um diese wesentlichen Lebensgrundlagen für Mensch und Tier dauerhaft zu sichern. Eine Verlagerung auf Dritte (Privatisierung) kommt ebenfalls nicht in Frage. Bei den Aufgaben handelt es sich um hoheitliche Aufgaben zur Wahrung der Natur und der Sicherheit der Gesellschaft, die nicht privatisiert werden können.

### 2.2.7.2.3 Prüfung des Optimierungspotentials

#### a. Effektivität/Funktionalität

Um ihre Aufgaben effektiv erfüllen zu können, sind für die Wasserwirtschaftsverwaltung vor allem zwei Faktoren ausschlaggebend: Zum einen ist ein hoher Grad technischer Expertise, Erfahrung und Routine bei den Mitarbeitenden erforderlich, um die **komplexen Aufgabenstellungen** erfüllen zu können und so die **professionelle Qualität** des Vollzugs zu sichern. Zum anderen erfordern die Aufgaben eine **Präsenz in der Fläche**, um ohne unmäßigen Aufwand die Gewässer und Anlagen tatsächlich vor Ort regelmäßig überwachen und prüfen zu können. Die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten ist auch wichtig, um beispielsweise in den Planungsunterlagen nicht unmittelbar erkennbare Probleme identifizieren und berücksichtigen zu können. Selbst erfahrene Mitarbeiter berichten hier von der unbedingt notwendigen Ortskenntnis bzw. Notwendigkeit der direkten Inaugenscheinnahme, um zu fundierten Entscheidungen zu kommen. In der Vollzugpraxis der SGDen sind die Mitarbeiter der Regionalstellen oftmals mehrfach pro Woche im Außendienst tätig, etwa in der Überwachung des Gewässerzustands und von Anlagen. Im staatlichen Wasserbau sind zudem laufend Arbeiten vor Ort vorzunehmen und zu überwachen. Das zeigt, wie relevant Vor-Ort Termine und dementsprechend auch die Wegezeiten sind.

Diese beiden Erfordernisse bauen ein Spannungsfeld für eine effektive Organisation der Aufgabenwahrnehmung auf. Während die fachliche Expertise durch eine möglichst zentralisierte und in einer Organisation konzentrierte Aufgabenwahrnehmung begünstigt wird, ist eine dauerhafte Präsenz vor Ort viel leichter mit dezentralen Einheiten möglich. Diesem Spannungsfeld wird in der derzeitigen Organisation durch mehrere organisationale Maßnahmen Rechnung getragen: Einerseits stellt das LfU zentral für das ganze Land Expertise und Daten bereit, um die SGDen und Landkreise als Vollzugsbehörden zu unterstützen. Für die Präsenz in der Fläche sorgt die Aufteilung der Hauptlast des Vollzugs auf die sechs Regionalstellen der SGDen und für kleinere Gewässer bzw. Eingriffe auch auf die Landkreise. Insgesamt stellt sich das aktuelle Organisationsmodell als funktional dar. Das bestätigen auch Gespräche innerhalb und außerhalb der zuständigen Behörden. Die Zentralreferate in den beiden SGDen erlauben eine hinreichende Spezialisierung für komplexere Fälle und stellen eine Homogenität des Vollzugs bei Maßnahmen mit großräumiger Bedeutung sicher. Zugleich sorgen die Regionalstellen für kurze Wege und mehr Ortskenntnis als es bei einer Zentralisierung in einer landesweit zuständigen Behörde der Fall wäre. Würde eine solche Behörde ohne Außenstellen eingerichtet, käme es zu erheblichen Effektivitätsverlusten, weil es keine ausreichende Nähe der Verwaltung zu den Gewässern gäbe, für deren Erhalt bzw. Entwicklung sie verantwortlich ist. Insofern käme die Einrichtung einer landesweit zuständigen Behörde aus Gründen der Effektivität des Vollzugs nur in Frage, wenn sie ebenfalls über Außenstellen verfügte.

Im Fall einer Übertragung auf die Landkreise würde umgekehrt die Ortsnähe und -kenntnis verbessert. Durch eine Bündelung mit den bisherigen Aufgaben der unteren Wasserbehörden

in den Landkreisen könnten diese von der Expertise der Mitarbeiter aus den SGDen profitieren. Es ist jedoch bei keinem Entwicklungsszenario der Landkreisstrukturen davon auszugehen, dass eine Zahl an Landkreisen erreicht wird, die der heutigen Anzahl an Regionalstellen der SGDen nahekommt. Deshalb würden die dortigen Mitarbeiter auf mehr Standorte als bislang aufgeteilt werden müssen, was eine De-Spezialisierung zur Folge hätte. Für einen effektiven Aufgabenvollzug müssen die Mitarbeiter aber die Möglichkeit zu regelmäßigen Fortbildungen, eigene fachliche Expertise sowie Unterstützung in rechtlichen und besonders komplexen fachlichen Fragen haben. All das kann im aktuellen Modell besser gewährleistet werden als in einem dezentralisierten Modell. Zusammenfassend stellt der Sachverständigenrat für Umweltfragen dazu fest: „Die klassischen, stark konditional orientierten Vollzugsaufgaben erfordern vielfach hochspezialisierte technische und rechtliche Fachkenntnisse der zum Teil komplexen Sachmaterie und die Fähigkeit zur wirkungsvollen Vertretung der umweltfachlichen Aspekte. Diese Anforderungen werden bei anspruchsvollen Vollzugsaufgaben durch die kommunalen Ebenen vielfach nicht adäquat erfüllbar sein.“ (SRU 2007, 5)

Ein anderer Aspekt effektiver Aufgabenwahrnehmung ist die **horizontale und vertikale Koordination**. Als in zahlreichen verschiedenen Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligter Bereich muss die Wasserwirtschaftsverwaltung sich sowohl horizontal (mit gleichgeordneten Behörden) als auch vertikal (mit über- oder untergeordneten Behörden) gut koordinieren. In der aktuellen Organisationsform ermöglicht die Eingliederung in die SGDen eine verhältnismäßig leichte Koordination mit anderen in den SGDen wahrgenommenen Aufgabenbereichen (insbesondere Bodenschutz, Immissionsschutz, Abfallwirtschaft). Diese würde in einer landesweit zuständigen Behörde nur für die Wasserwirtschaft verloren gehen. Daher kann eine solche Behörde nur dann einen effektiven Vollzug ermöglichen, wenn auch die weiteren häufig verfahrensbeteiligten Aufgabenbereiche wie Immissionsschutz, Bodenschutz und Naturschutz analog organisiert würden. Faktisch bedeutete das eine Zusammenlegung der SGDen.

Eine Kommunalisierung hätte einerseits positive Effekte auf die vertikale Koordination, weil die Schnittstelle zwischen unteren und oberen Wasserbehörden weitgehend wegfiel. Andererseits müssten sich die Landkreise verstärkt untereinander koordinieren, wenn Fälle die Kreisgrenzen überschreiten. Das hätte auch für die Bürger und Unternehmen unter Umständen negative Auswirkungen, weil die Zuständigkeitsverteilung unklarer würde. Zudem blieben in jedem denkbaren Szenario nach wie vor Aufgaben, die nicht sinnvoll kommunalisiert werden könnten, etwa der Hochwasserschutz am Rhein, der immer mehrere Landkreise und sogar andere Bundesländer betrifft. Für diese müsste deshalb eine obere Landes- oder Mittelbehörde weiter bestehen bleiben oder die ministerielle Ebene würde mit Vollzugsaufgaben überlastet. Beides brächte neue Koordinationserfordernisse mit sich. In der Summe ist deshalb nicht von einer Effektivitätssteigerung durch verbesserte Koordination in einem kommunalisierten Modell auszugehen.

Eine gute **politische Steuerungsanbindung** an die Landesregierung ist für einen einheitlichen Vollzug wichtig. Die Aufgaben erlauben de jure nur begrenzten Spielraum der Vollzugsbehörden; das Idealbild ist ein einheitlicher und vollständiger Vollzug. Durch eine Aufspaltung der Vollzugsverwaltung in kleinere Einheiten, beispielsweise durch eine Kommunalisierung auf die Ebene der Landkreise, sind ausgehend vom Status quo negative Effekte auf die Steuerungsfähigkeit zu erwarten. Durch die Unterstellung unter einen kommunalen Wahlbeamten würden die Einheitlichkeit des Vollzugs und die Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeiten der Landesebene tendenziell beeinträchtigt. Berichte von Praktikern deuten bereits im heutigen Kompetenzumfang der Landkreise auf einen deutlich spürbaren Einfluss des Landrates auf die Vollzugspraxis hin. Bei einem Kompetenzzuwachs der Landkreise würde dieses Phänomen auch für gewichtigere Entscheidungen relevant werden und sich daher negativ auf die politische Steuerungsanbindung auswirken. Starke Steuerungsmechanismen könnten am leichtesten durch die Konzentration in einer eigenen oberen Landesbehörde für die Wasserwirtschaft erreicht werden. Hiermit verbunden wäre allerdings das Risiko einer „Verselbständigung“ der spezialisierten Fachbehörde, die sich von der nötigen Einbindung in andere im Vollzug mit zu berücksichtigende Fachgebiete entfernt. Dieses Problem zu adressieren war einer der Gründe für die Schaffung der SGDen in ihrer heutigen Form. Ein effektiver Kompromiss aus Steuerungsfähigkeit von oben und fachlich zielführender Kooperation könnte eine Zusammenführung der beiden SGDen zu einer landesweit zuständigen Behörde sein. So würde die Dualität der SGDen vermieden und die Steuerung vom Ministerium zur Vollzugsebene fiele leichter. Wichtiges Element innerhalb einer solchen Behörde bleiben auch dann die Regionalstellen, die bei einer hierarchisch-organisatorischen Konzentration trotzdem einen gewissen Grad an räumlicher Dekonzentration gewährleisten. Diese ist für den effektiven Vollzug in der Fläche nötig, um zu dem zu schützenden Medium Wasser ebenso wie den Nutzern der Gewässer keine zu weiten Distanzen aufzubauen.

## **b. Effizienz**

Bei Betrachtung der Effizienz steht hauptsächlich die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten und Nutzen im Zentrum. Dabei sollten potentielle Organisationsmodelle vor allem die Stückkosten für einzelne Verwaltungsvorgänge im Auge behalten, die durch Verbund- oder Skalenerträge gesenkt werden können. Effizienz muss aber nicht notwendigerweise durch Einsparungen von Kosten entstehen, weil sie auch bei gleichbleibenden Kosten durch eine Verbesserung der Leistung erreicht werden kann. Grundsätzlich sind im Bereich der Effizienz allerdings auch die potentiellen Transformationskosten einer organisatorischen Umgestaltung im Auge zu behalten, die ihrerseits in einer vernünftigen Relation zu den zu realisierenden Ressourceneinsparungen stehen müssen.

Eine Zentralisierung von Aufgaben verspricht gerade in einem komplexen und spezialisierten Aufgabenbereich einen effizienten Aufgabenvollzug aufgrund eingespielter Routinen und niedriger Rüstzeiten. Die Wasserwirtschaft mit ihren sehr unterschiedlichen Teilgebieten und

deren Rationalitäten (z.B. stellen ökologischer Gewässerschutz, Bewirtschaftung, Hochwasserschutz und anlagenbezogener Gewässerschutz sehr unterschiedliche Aspekte der Gewässernutzung dar) einerseits und den vielfältigen Verflechtungen zu anderen Bereichen wie dem Immissions- oder Naturschutz andererseits ist ein typisches Beispiel einer solchen Aufgabe. Da allerdings der Vollzug bereits in die beiden SGDen integriert ist, wären **Skaleneffekte** nur auf zwei Wegen erreichbar: Erstens strukturell durch die Schaffung einer landesweit zuständigen Behörde, zweitens durch die Konzentration der Verantwortlichkeit für spezifische (insb. selten anfallende oder sehr komplexe) Aufgaben in einer der beiden SGDen im Rahmen einer Vor-Ort Zuständigkeit. Darüber hinaus ist ein gewisses Maß an regionaler statt rein funktionaler Organisation – aktuell ausgedrückt in den Regionalstellen der Wasserwirtschaft – z.B. für die Überwachung von Gewässernutzungen oder den Wasserbau geboten. Eine vollständige Zentralisierung wäre nicht nur in der Umsetzung sehr teuer, sondern auch mit Mehrkosten aufgrund räumlicher Distanz verbunden. Grund hierfür sind zu lange Fahrwege und -zeiten der Mitarbeiter, um Arbeiten vor Ort vorzunehmen. Das ist insbesondere im Bereich des Wasserbaus offensichtlich, weil er nur vor Ort passieren kann. Aber auch Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben erfordern regelmäßige Anwesenheit vor Ort um die Gegebenheiten einschätzen zu können. Eine vollständige Zentralisierung würde deshalb absehbar negative Kosteneffekte nach sich ziehen, ohne in entsprechendem Maße funktionale Vorteile zu gewährleisten. Auch eine landesweit zuständige Behörde müsste deshalb weiterhin über Regionalstellen verfügen. Einsparpotentiale ergäben sich in diesem Fall aus dem Personal der Querschnitts- und Leitungsebene (den jetzigen Zentralreferaten). Dieser Effekt setzt allerdings voraus, dass eine landesweit zuständige Wasserwirtschaftsbehörde Teil einer größeren Behörde wäre. Würde eine eigenständige Behörde für die Wasserwirtschaft eingerichtet, zöge dies beträchtliche Overheadkosten für Leitung und Verwaltung nach sich. Zusätzlich würde der Effizienzgedanke durch gesteigerte Koordinationskosten mit den weiteren regelmäßig verfahrensbeteiligten Behörden unterminiert; ein Problem das ja gerade durch die Integration der ehemals eigenständigen Wasserwirtschaftsämter in die SGDen beseitigt werden sollte. Insofern kann die Option der landesweiten Behörden mit Außenstellen nur im Rahmen einer größeren Behörde, etwa einem Landesverwaltungsamt oder einer Fusion der beiden SGDen, effizient sein.

Bei einer Kommunalisierung ist in allen Szenarien mit sinkenden Skalenerträgen gegenüber dem Status quo zu rechnen. Selbst bei einer deutlichen Reduktion der Anzahl der Kreise würden deutlich mehr Standorte als bisher entstehen. So würden die Fallzahlen und Mitarbeiterzahlen pro Standort gesenkt, was weniger Routinen und Spezialisierungsmöglichkeiten bedeutete. Das senkt Bearbeitungsgeschwindigkeit und -qualität, was bei gleichbleibenden Kosten (im Wesentlichen durch das Personal definiert) zu schlechterer Effizienz führt.

**Verbundeffekte** könnten sich durch die Zusammenführung mit bisherigen Kompetenzen der Landkreise als unteren Wasserbehörden in einem Kommunalisierungsszenario ergeben. Da aufgrund der nach Gewässerarten abgegrenzten Zuständigkeiten aber derzeit in der Regel keine Doppelbefassungen stattfinden, wären die Potentiale dafür nur mäßig. Darüber hinaus

ließen sich positive Verbundeffekte nur dann nutzen, wenn auch die bisherigen Kompetenzen der SGDen in den Bereichen Immissionsschutz und Abfallwirtschaft mit zu den Landkreisen gehen würden. Ansonsten würden bislang bestehende Verbunderträge innerhalb der SGDen in großem Maße verloren gehen, was die Effizienz des Vollzugs maßgeblich beeinträchtigen würde. Da eine solche weitgehende Kommunalisierung bei den meisten der genannten Aufgaben der SGDen nicht sinnvoll erscheint (vgl. Kap. 2.2.7.1; 2.2.7.3), ist eine derartige Gesamtlösung nicht darstellbar.

Unabhängig von der Richtung der Aufgabenverlagerung wären die **Transformationskosten** bei radikalen Lösungen – d.h. Auflösung bzw. tatsächliche Zusammenführung der SGDen unter Schließung eines Standorts so erheblich, dass sie wirtschaftlich nicht gangbar erscheinen. Große Personalkörper müssten in den Apparat der Landkreise integriert werden bzw. in einer neuen zentralen Landesbehörde konzentriert werden. Angesichts der Tatsache, dass bei einer Kommunalisierung mit deutlichen Effektivitätsverlusten zu rechnen ist, ist nicht davon auszugehen, dass unter Berücksichtigung der Transformationskosten effiziente Reformergebnisse der Wasserwirtschaftsverwaltung zustande kommen, die den grundsätzlichen Bestand der SGDen (zumindest als Standorte der Wasserwirtschaft) in Frage stellen. Wie oben dargelegt stellt sich einzig die Frage, ob die Vorteile einer einzigen Landesbehörde langfristig überwiegen, oder ob auch wie bisher mit Vor-Ort-Zuständigkeiten in einer SGD Spezialisierungsbedarfe und sinnvolle Skaleneffekte ohne Eingriff in die Strukturen zumindest ähnlich umfassend realisiert werden können.

### c. Politische Steuerung und Teilhabe

Die Legitimität von Aufgabenzuordnungen definiert sich vor allem über Aspekte der Teilhabe, der Homogenität der Aufgabenerledigung und der politischen Kontrolle. Die Wasserwirtschaftsverwaltung als Teil einer umweltbezogenen Fachverwaltung hat in der Regel wenig direkte Bürgerkontakte. Die Frage nach **Teilhabe** und **regionaler Identität** im Sinne einer größeren Bürgernähe der Aufgabenerledigung durch Ansiedelung auf einer niedrigeren Ebene stellt sich aus Sicht der Gutachter bei diesem Cluster mit spezialisierter Zielgruppe und wenig Relevanz für den „Normalbürger“ nicht. Im Alltag hat die Wasserwirtschaft nur selten Kontakt mit Bürgern, sondern steht vielmehr in Kontakt mit Unternehmen, für die es wenig erheblich ist, ob sie ein Landratsamt oder eine Landesbehörde mit Regionalstellen als Ansprechpartner haben. Insofern sind bei allen realistischen Reformmodellen keine wesentlichen Effekte auf die Teilhabe zu erwarten.

Im Fall einer Kommunalisierung würde die **Homogenität**, und damit ein wichtiger Bestandteil eines als legitim wahrgenommenen Vollzugs, aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen in den Kreisen und unterschiedlicher Ausstattungen vermindert werden. Hat der Landrat die Möglichkeit, Rolle und Gewicht der Wasserwirtschaftsverwaltung durch seine Personalhoheit entscheidend zu beeinflussen, ist auf Dauer mit einem unterschiedlichen Nutzungsverhalten dieses Einflusses zu rechnen. Bereits im jetzigen Kompetenzumfang ist dieses Phänomen nach

Angaben mehrerer Interviewpartner erkennbar. Dass dies nicht ohne Folgen bleiben wird, gilt insbesondere, weil die Personalausstattung bereits im Status quo nur knapp ausreicht, um den gesetzlichen Verpflichtungen effektiv nachzukommen. So besteht bei der Durchführung von Gewässerschauen bereits heute eine fachlich unbefriedigende Situation. Zudem ist der Altersdurchschnitt der Mitarbeiter in den SGDen im Bereich Wasserwirtschaft, wie auch in vielen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes, hoch, sodass in den nächsten Jahren ein erheblicher Bedarf an Neubesetzungen entsteht. Insbesondere beim technischen Personal in den Regionalstellen stellt dies ein Problem dar. So gehen zwischen 2020 und 2029 voraussichtlich 75% der Ingenieure in den regionalstellen Koblenz und Trier in Pension. In dieser herausfordernden Situation eine dauerhaft zukunftsfähige Wasserwirtschaft mit homogener Aufgabenwahrnehmung im ganzen Land zu gestalten, fällt im jetzigen Modell der SGDen leichter. Sie können ihren Personal- und Ressourceneinsatz langfristiger planen. Zudem ermöglicht ihr Stamm an erfahrenen Mitarbeitern eine effektive Einarbeitung neuer Mitarbeiter im Sinne einer Kontinuität. Die Wichtigkeit der internen Aus- und Weiterbildung in Teams mit erfahrenen Kräften wird von Praktikern sehr hervorgehoben. Ohnehin sind die SGDen als Fachbehörde mit entsprechendem Spezialisierungspotential besser in der Lage, unbotmäßige Einflüsse von außen abzuwehren. Eine landesweit zuständige Behörde dagegen ließe nochmals positivere Effekte für die Homogenität der Aufgabenwahrnehmung erwarten. Es finden zwar heute schon regelmäßig planende und koordinierende Treffen auf Leitungsebene zwischen den beiden SGDen und regelmäßige Kontakte auch auf der Arbeitsebene statt. Beim Vollzug „aus einem Guss“ mit einheitlichen Steuerungsinputs der Leitungsebene an die Regionalstellen könnte – bei zusätzlich reduziertem Koordinationsaufwand – eine stärkere Homogenität des Vollzugs erreicht werden.

#### 2.2.7.2.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Die Wasserwirtschaft kann zusammenfassend als ein personalintensiver, räumlich verteilter und von vergleichsweise hohem Grad an notwendiger Spezialisierung und Expertise charakterisierter Aufgabencluster beschrieben werden. Insgesamt werden in der gegenwärtigen Struktur der staatlichen Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Regionalstellen aus Sicht der Gutachter bereits zentrale Anforderungen an die Organisation der Wasserwirtschaft erfüllt. Als Teil der Umweltverwaltung deckt sich dies auch mit dem Ergebnis einer umfassenden, bundesländervergleichenden Studie des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), der (mit Blick auf die gesamte Umweltverwaltung) feststellt: „Der SRU betont die Bedeutung staatlicher Mittelinstanzen in den großen Flächenländern als kaum verzichtbare Instanzen einer integrierten, präventiven, in zahlreichen Handlungsfeldern notwendig planenden Umweltverwaltung.“ (SRU 2007, 3).

Die Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit fällt demgegenüber negativ aus. Die negativen Effekte stehen in direkter Relation zu der Anzahl an Kreisen, wenngleich kein realistisches Gebietsreformmodell anzunehmen ist, das zu einer Verbesserung des Status quo mithilfe ei-

ner Kommunalisierung führt. Allenfalls in einem Szenario von Landkreisen von 350.000 Einwohnern (und der damit einhergehenden Gesamtzahl an Landkreisen) wäre eine Kommunalisierung – unter erheblichen Abstrichen auf allen drei Performanzdimensionen – denkbar. Selbst dann wären aber nicht alle jetzigen Aufgaben der SGDen der Sache nach sinnvoll kommunalisierbar (z.B. die Zuständigkeit für kreisübergreifend bedeutsame Gewässer II. Ordnung oder den Hochwasserschutz am Rhein). Deshalb müsste weiterhin eine Landesbehörde vorgehalten werden oder die ministerielle Ebene würde mit Vollzugsaufgaben überlastet. Zudem bestehen aufgrund der notwendigen Spezialisierung der Mitarbeiter, die nur innerhalb größerer Teams erfolgreich gelingen kann, bei einer Kommunalisierung erhebliche Bedenken bezüglich der Aufrechterhaltung der fachlichen und rechtlichen Qualität sowie Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung. Evaluationen in anderen Ländern förderten hier äußerst bedenkliche Entwicklungen zu Tage (Bogumil et al. 2016). Klassische Vorteile einer Kommunalisierung, wie z.B. verbesserte Bürgernähe, eine Orientierung an regionalen Identitäten oder verbesserte Möglichkeiten der Teilhabe sind für eine technisch geprägte Eingriffsverwaltung wie der Wasserwirtschaft nur von untergeordneter Bedeutung. Da es sich um eine Eingriffsverwaltung handelt, die einheitliche Standards zum Schutz von Umwelt und Gesundheit durchsetzen soll, sind im Gegenteil sogar negative Effekte von einer Flexibilisierung und Heterogenisierung des Vollzugs zu erwarten. Die Unterstellung unter einen kommunalen Wahlbeamten und die Eingliederung in den allgemeinen Verwaltungsapparat der Kreise ermöglicht einen größeren (lokal)politischen Einfluss als es in einer landeseigenen Fachbehörde üblich ist. Da sich die Legitimität in einer rechtlich dem Land weitgehend entzogenen Aufgabe wie der Wasserwirtschaft vor allem aus einer fachlich und rechtlich korrekten, homogenen und proaktiven Aufgabenwahrnehmung ergibt, kann eine Kommunalisierung aus den oben genannten Gründen unterhalb einer Kreisgröße von 350.000 Einwohnern nicht empfohlen werden. Bei Kreisgrößen ab 350.000 Einwohnern und damit verbundener größerer fachlicher und personeller Stärke wäre zwar eine Übertragung von Teilen der Zuständigkeiten auf die Landkreise denkbar, aber angesichts der Effektivitäts- und Effizienzverluste nur mit Einschränkungen zu empfehlen.

Eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit (und Regionalstellen wie bisher) hätte durch den Abbau von Doppelstrukturen insbesondere in der Leitungsebene Potential für Einspareffekte. Außerdem würde der zusammengeführte Personalkörper der beiden SGDen eine stärkere Spezialisierung der einzelnen Mitarbeiter im neuen Zentralreferat ermöglichen, was Qualität und Geschwindigkeit des Vollzugs verbessern könnte. Aufgrund der beschriebenen Vorteile der Integration der Wasserwirtschaft mit den anderen Aufgabenbereichen der SGDen im aktuellen Zuschnitt wäre eine landesweit zuständige Wasserwirtschaftsbehörde allerdings nur sinnvoll, wenn auch die anderen Bereiche der SGDen analog organisiert würden. Letztlich würde das eine Zusammenführung der beiden SGDen bedeuten. Nur langfristig sind in der Gesamtabwägung dabei wesentliche Vorteile der Organisation der Wasserwirtschaft in einer landesweit zuständigen Behörde zu erwarten. Sollte allerdings aus Gründen, die nicht allein in der Wasserwirtschaft liegen, eine entsprechende Reform der SGDen sinnvoll erscheinen, kann

die Wasserwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten. Bis dahin wären landesweite Vor-Ort Zuständigkeiten in einer der SGDen in ausgewählten Aufgabenfeldern sicherlich die deutlich günstigere und fast ebenso effektive Lösung.

Ohne weitreichende Reformen der Mittelinstanzen ist ein Beibehalten des jetzigen Organisationsmodells der Aufgabenwahrnehmung in den beiden SGDen als bündelnden staatlichen Mittelinstanzen mit sechs Regionalstellen für die Wasserwirtschaft insgesamt empfehlenswert. Die Aufteilung auf sechs Standorte im Land erlaubt einerseits eine gewisse Ortsnähe, die nötig ist, um die tatsächlichen räumlichen Gegebenheiten zu kennen und die Fahrzeiten zu notwendigen Vor-Ort-Terminen in Grenzen zu halten. Gleichzeitig kann an den beiden Standorten der Zentralreferate ein ausreichendes Maß an Personal vorgehalten werden, das sich spezialisieren kann, um den Anforderungen komplexerer Aufgaben gerecht zu werden. Durch regelmäßiges Auftreten auch von selteneren Fällen können ausreichend Routinen zur effizienten Bearbeitung gewährleistet werden. Durch die Organisation als Fachbehörde wird gegenüber einer kommunalisierten Wasserwirtschaft die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen und politischen Interessen gestärkt. Das unterstützt die Legitimität des Vollzugs, weil er homogen und nach den fachlichen und rechtlichen Grundsätzen erfolgt.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (150.000 und 250.000 EW)</b>	--	--	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW)</b>	-	-	-	2
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (SGDen mit Außenstellen, Status quo)</b>	+	+	0	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen</b>	+	-	0	2

2.2.7.3 Landesbetrieb Landesforsten

<b>Prüfbogen 25 - Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten</b>		
<b>Forsten</b>		
<b>Landesbetrieb Landesforsten</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Forstpolitik und forstliche Hoheitsverwaltung (486,04 VZÄ) - Landesbetrieb Landesforsten, forstliche Aus- und Weiterbildung, forstliche Forschung und Entwicklung (927,5 VZÄ)		
<u>Aufgabenfokus:</u> Hoheitliche und gemeinwohlorientierte Aufgaben		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	16,3 VZÄ	1410,54 VZÄ
Zentralstelle der Forstverwaltung	230,34 VZÄ	
Forstämter (44)	1163,9 VZÄ	

<b>Prüfbogen 26 - Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten</b>		
<b>Forsten</b>		
<b>Jagdpolitik und Jagdwesen</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Jagdpolitik und Jagdwesen		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	3 VZÄ	98,03 VZÄ
Zentralstelle der Forstverwaltung	9,86 VZÄ	
Forstämter (44)	88,17 VZÄ	

### 2.2.7.3.1 Organisation und Aufgabenbestand

#### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Mit über 1400 Vollzeitäquivalenten (VZÄ)<sup>78</sup> nimmt der Bereich Forsten eine bedeutende Stellung im Aufgabenportfolio des MUEEF ein. Die wichtige Rolle des Waldes in Rheinland-Pfalz zeigt sich auch bereits am hohen Waldanteil an der Landesfläche: Mit 42,3% Wald an der Gesamtfläche des Landes steht Rheinland-Pfalz gemeinsam mit Hessen an der Spitze im Bundesländervergleich (Thünen-Institut 2018 (Daten aus Bundeswaldinventur 2012)). Die Forstverwaltung in Rheinland-Pfalz ist seit dem 01. Januar 2005 in Form eines Landesbetriebs mit einer Zentralstelle und 44 (zunächst 45) staatlichen Forstämtern organisiert. Zuvor gab es statt einer Zentralstelle drei Forstdirektionen in den Bezirksregierungen. Die Anzahl der Forstämter wurde im Vorfeld der Reform schon 2004 von 88 auf 45 reduziert (Schaefer 2006, 4). Mit diesen umfangreichen Reformen der Forstverwaltung steht Rheinland-Pfalz nicht allein da. Auch in anderen Bundesländern kam es in den vergangenen Jahren zu vielfältigen und umfangreichen Reformen (ebd., 3; Bogumil/Ebinger 2012, 53f.). Hintergrund dieser Reformen waren neben funktionalen und wirtschaftlichen Überlegungen der Bundesländer auch kartellrechtliche Fragen: So geriet das traditionelle „Einheitsforstamt“, das hoheitliche, gemeinwohlorientierte und staatswaldbewirtschaftende Leistungen erbringt, durch Untersuchungen des Bundeskartellamtes unter Druck. Wettbewerbsrechtlich ist eine Einheitsforstverwaltung problematisch, weil es so zu offenen oder verdeckten Quersubventionierungen der Landeswaldprodukte aus Mitteln kommen kann, die eigentlich für andere Aufgaben bestimmt sind. Die Forstprodukte aus dem Landeswald könnten dementsprechend zu günstigeren Konditionen angeboten werden, als vergleichbare Produkte aus dem Privatwald. Darüber hinaus entsteht bei gemeinsamer Vermarktung von Holz aus dem Staatswald und kommunalen/privaten Wäldern faktisch ein Monopol auf dem Holzmarkt, das die Preisbildung beeinflussen kann. In mehreren Bundesländern, z.B. Baden-Württemberg, NRW und Thüringen, kam es zu Untersuchungen des Bundeskartellamtes (u.a. Bundeskartellamt 2015, Waldbesitzerverband Rheinland-Pfalz 2014, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 2014). Auch Rheinland-Pfalz sah sich entsprechenden Untersuchungen ausgesetzt (ebd.). Vor diesem Hintergrund hat sich Rheinland-Pfalz Ende 2017 zu einer Reform der Holzvermarktung des Holzes aus dem Kommunalwald entschlossen,

---

<sup>78</sup> Hinzu kommen noch 98,03 VZÄ im Cluster „Jagdpolitik und Jagdwesen“, siehe Prüfbogen 04. Aufgrund der Systematik der Aufgabenerfassung und -auswahl für die Tiefenanalyse im Gutachten stellt dieser Bereich ein separates Cluster dar. Der Vollzug der Aufgaben erfolgt jedoch spiegelbildlich zu den sonstigen forstlichen Aufgaben, weshalb die Diskussion im Cluster „Landesbetrieb Landesforsten“ integriert erfolgt. Der Unterschied im Cluster „Jagdpolitik und Jagdwesen“ ist lediglich, dass die unteren Jagdbehörden bei den Landkreisen und nicht in den Forstämtern angesiedelt sind. Deshalb umfasst das Cluster „Jagdpolitik und Jagdwesen“ im Bereich der Landesverwaltung nur die Aufgabe „fiskalische Jagdverwaltung“, also die wirtschaftliche Nutzung des Landeswaldes zu Jagd Zwecken. Darin enthalten ist die Jagd durch staatliche Förster sowie die Regiejagd und die Verpachtung von Jagdrevieren. Eine Kommunalisierung dieser Aufgaben kommt deshalb, wie auch für die restliche Bewirtschaftung des Staatswaldes, der Sache nach nicht in Frage (siehe dazu näher die Ausführungen im Folgenden).

für die nun sechs unabhängige und selbstständige kommunale Vermarktungsstellen geschaffen werden sollen (MUEEF 2017). Wie Umweltministerin Höfken in einer Pressemitteilung mitgeteilt hat, soll jedoch die grundsätzliche Struktur des Gemeinschaftsforstamtes, also eines Forstamtes für hoheitliche, wirtschaftliche und gemeinwohlorientierte Arbeit im staatlichen, kommunalen und privaten Wald, beibehalten werden: „Das bewährte Gemeinschaftsforstamt wird den Holzverkauf für den Kommunal- und Privatwald nicht mehr durchführen, im Übrigen aber weiterhin von Waldbesitzenden in Anspruch genommen werden können.“ (MUEEF 2017). Gemeinsam mit dem Gemeinde- und Städtebund und dem Waldbesitzerverband hat sich das Ministerium auf ein Eckpunktepapier geeinigt, das mit dem Bundeskartellamt abgestimmt wurde. Darin wird festgehalten:

*„Zehn Eckpunkte zur Neustrukturierung des Holzverkaufs in Rheinland-Pfalz vom Oktober 2017*

*Der Wald in Rheinland-Pfalz ist im bundesweiten Vergleich sowohl im Privat- als auch im Kommunalwald von außergewöhnlich kleinteiligen Besitzstrukturen und Gemengelage geprägt. Dem hat das Gemeinschaftsforstamt Rechnung getragen. Mit Blick auf das Kartellverfahren in Baden-Württemberg und daraus möglicherweise erwachsenden Auswirkungen auf Rheinland-Pfalz zieht sich Landesforsten aus dem Holzverkauf für nichtstaatlichen Waldbesitz zurück.*

*Vor diesem Hintergrund haben sich Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, Gemeinde- und Städtebund und Waldbesitzerverband auf folgende Eckpunkte zur Neustrukturierung des Holzverkaufs verständigt, die mit dem Bundeskartellamt abgestimmt werden sollen:*

- 1. Der gemeinsame Holzverkauf aus dem Staatswald und aus nichtstaatlichen Forstbetrieben wird zum 01.01.2019 (= Ziel) getrennt. Für Privatwaldbetriebe mit weniger als 100 Hektar Forstbetriebsfläche können Ausnahmen vereinbart werden, soweit für diese keine zumutbare Vermarktungsalternative besteht.*
- 2. Jede neu zu bildende kommunale Holzvermarktungsorganisation sollte über ein Aufkommen von etwa 250.000 Erntefestmetern als Vermarktungsmenge verfügen (Gesamtumsatz damit rund 15 bis 20 Mio. Euro). Dadurch kann dauerhaft relevanter Wettbewerb auf dem Holzmarkt entstehen.*
- 3. Vorgeschlagen wird daher die Bildung von 6 selbständigen und unabhängigen kommunalen Holzvermarktungsorganisationen, die flächendeckend über Rheinland-Pfalz verteilt sind.*
- 4. Vorgesehen sind eine wirksame staatliche Anschubfinanzierung und ein sozialverträglicher Übergang von geschultem Landesforsten-Personal. Hierdurch werden optimale Voraussetzungen für einen erfolgreichen Markteintritt der Holzvermarktungsorganisationen mit dauerhafter Wettbewerbsfähigkeit geschaffen.*
- 5. Bei der Wahl der Rechtsform der kommunalen Holzverkaufsorganisationen sollte auf eine GAK-Förderfähigkeit geachtet werden (vgl. § 41 Abs. 5 Nr. 1 BWaldG).*
- 6. Das MUEEF veranlasst notwendige beihilferechtliche Notifizierungen von Förderrichtlinien (z.B. Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, 2014/C 204/01)*
- 7. Die bereits im Rahmen der Verpflichtungszusagen gegenüber dem Bundeskartellamt gegründeten Pilotprojekte und eventuell hinzukommende Vermarktungsorganisationen im Privatwald werden fortentwickelt und gefördert.*

8. *Kommunale und private Holzvermarktungsorganisationen können künftig jeweils sowohl kommunales als auch privates Holz vermarkten.*
9. *Es erfolgt eine klare Trennung der Prozesse „Waldpflege/Holzbereitstellung“ einerseits und „Holzvermarktung“ andererseits.*
10. *Die notwendigen Gesetzesänderungen (z.B. LWaldG, ggf. LFAG) werden zügig eingeleitet.“*

(Quelle: MUEEF, [https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Startseite/Pressemeldung-pdf/EckpunkteHolzverkauf\\_Endfassung\\_\\_18.10.\\_.pdf](https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Startseite/Pressemeldung-pdf/EckpunkteHolzverkauf_Endfassung__18.10._.pdf))

Aus diesem Eckpunktepapier in Verbindung mit den Äußerungen von Umweltministerin Höfken zum Erhalt des Einheitsforstamtes ergeben sich auch Implikationen für die Diskussion von Reformoptionen im Rahmen des vorliegenden Gutachtens. Zum einen entsprechen die in der Aufgabenerfassung den Gutachtern durch das Innenministerium zugeliferten Daten, vor allem die Personalzahlen, nicht mehr dem aktuellen Stand der Entwicklungen. Darüber hinaus ist den Gutachtern nicht bekannt, ob und inwieweit über die bereits bekannten Verlautbarungen hinaus Reformen geplant sind. Verlässliche Informationen dazu waren angesichts der komplexen Gemengelage in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu ermitteln. Insofern können im vorliegenden Cluster nur zurückhaltende Empfehlungen gegeben werden. Eine umfassendere und tiefergehende Analyse mit konkreten Empfehlungen für ein Gesamtorganisationsmodell der Forstverwaltung müsste auf neuer, aktueller Datengrundlage und mit breiterem empirischen Ansatz durchgeführt werden

### **Vollzugsorganisation**

Im **Ministerium** als oberster Forstbehörde werden mit 19 VZÄ nur wenige politisch planende und steuernde Aufgaben wahrgenommen. An der Spitze des Landesbetriebs steht die **Zentralstelle der Forstverwaltung** in Neustadt an der Weinstraße, die die obere Forstbehörde darstellt. Hier werden mit 240 VZÄ primär koordinierende Aufgaben und Serviceleistungen für die einzelnen Forstämter erbracht. Außerdem verfügt die Zentralstelle der Forstverwaltung über mehrere ausgegliederte Servicestellen, die auf bestimmte Aufgaben spezialisiert sind. Wichtig sind hier die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft Rheinland-Pfalz FAWF (54 VZÄ) in Trippstadt als zentrale forstwissenschaftliche Forschungseinrichtung und der Holzmarktservice zur Vermarktung des Holzes aus dem Staatswald in Hermeskeil und Dahn. Der Schwerpunkt des Aufgabenvollzugs in der Forstverwaltung liegt allerdings nicht in der Zentralstelle, sondern in den **44 Forstämtern** mit insgesamt 1252 VZÄ. Jedes Forstamt verfügt somit im Durchschnitt über ca. 28,5 VZÄ, wobei die tatsächliche Größe deutlich variiert und bis zu 50 VZÄ betragen kann. Die Forstämter bilden die unteren Forstbehörden. Für die folgenden Analysen bilden mögliche Veränderungen auf der Ebene der Forstämter den Schwerpunkt der Betrachtung, weil hier die größten Effekte einer veränderten Organisationsstruktur zu erwarten sind.

Grundsätzlich beziehen sich die Aufgaben der Forstverwaltung auf den gesamten Wald im Land Rheinland-Pfalz. Eine wichtige Frage ist allerdings, wer Eigentümer des Waldes ist. In

Rheinland-Pfalz gehören 1,6% des Waldes dem Bund, 25,6% dem Land, 46,1% den Kommunen und 26,7% privaten Eigentümern. Der mit 46% hohe Anteil an Gemeindewald ist eine rheinland-pfälzische Besonderheit im Bundesländervergleich (im Schnitt ca. 20%)<sup>79</sup>. Im in Rheinland-Pfalz nach wie vor praktizierten Modell des Gemeinschaftsforstamtes ist das staatliche Forstamt sowohl für den Staatswald als auch für den Privat- und Kommunalwald zuständig.

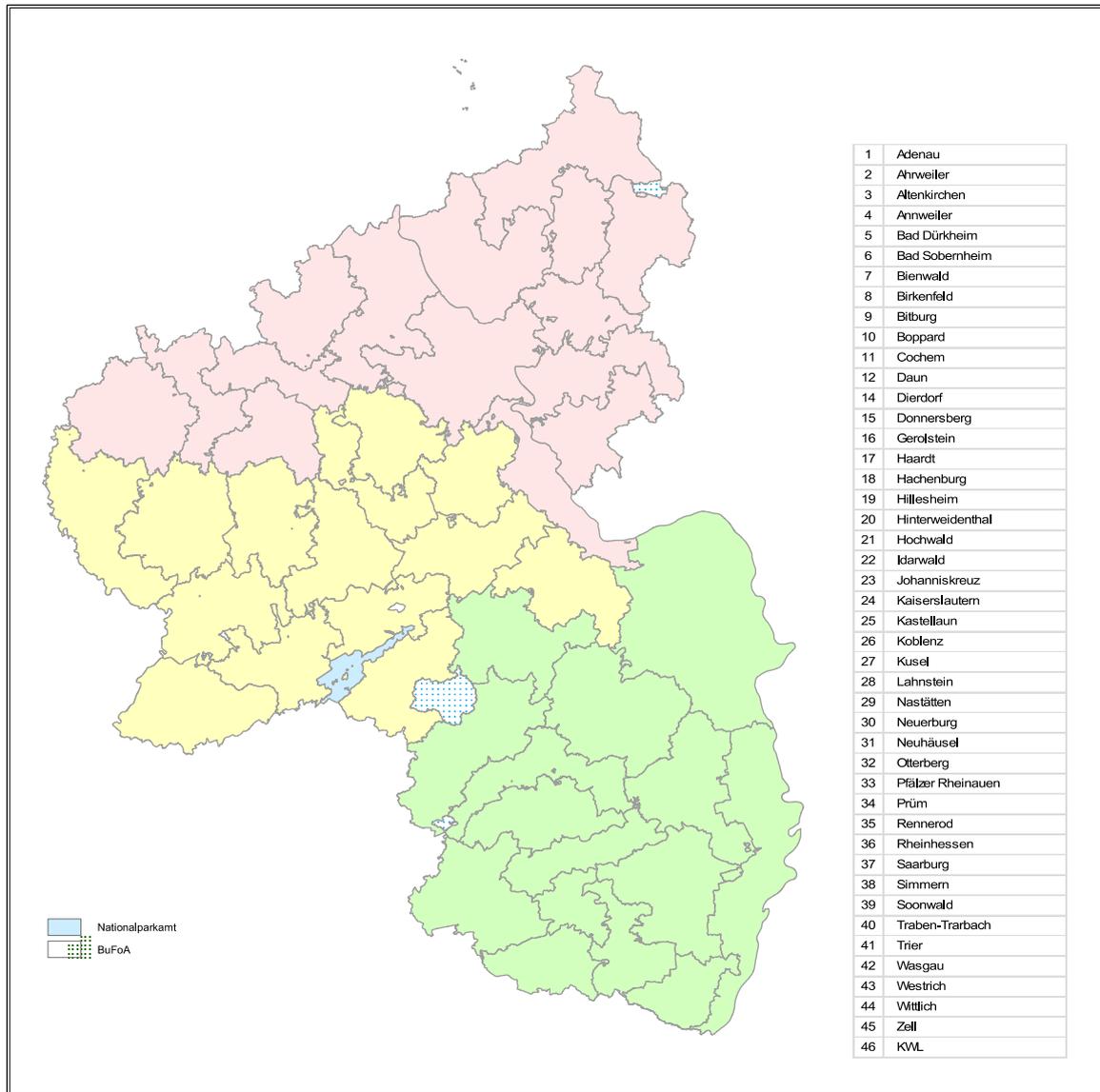


Abbildung 13: Forstamtsstruktur in Rheinland-Pfalz Quelle: Landesbetrieb Landesforsten.

<sup>79</sup> Quelle: Landesbetrieb Landesforsten <https://www.wald-rlp.de/en/wald/eigentuemmer-der-waelder/> und <https://www.wald-rlp.de/en/wald/eigentuemmer-der-waelder/koerperschaftswald/>

## **Aufgaben**

Die Aufgaben der Forstverwaltung lassen sich in drei wesentliche Blöcke aufteilen: Die hoheitliche Forstverwaltung als unmittelbare Eingriffsverwaltung, die gemeinwohlorientierten Aufgaben und die Staatswaldbewirtschaftung (Bogumil 2012, 57). Aus den durch das Innenministerium gelieferten Daten lässt sich diese Trennung nicht durchgängig ableiten, weshalb die VZÄ-Angaben nicht immer exakt sind. Für die folgenden Überlegungen zu Aufgabenverlagerungen sollen dennoch die drei Hauptaufgabenbereiche analytisch getrennt werden, weil sich unterschiedliche Potentiale im Hinblick etwa auf Kommunalisierungen erwarten lassen.

### **Hoheitliche Verwaltung**

Der hoheitlichen Forstverwaltung liegen im Wesentlichen die forstgesetzlichen Regelungen des Landes Rheinland-Pfalz (Landeswaldgesetz, LWaldG) zugrunde. Dabei geht es um die Forstaufsicht, die Waldbrandüberwachung und die Überwachung des Waldschutzes. Diese Aufgaben beziehen sich auf alle Waldgebiete, unabhängig davon, wer Eigentümer des Waldes ist. In der Aufgabenerfassung werden für die „forstbehördlichen Aufgaben“ 78,69 VZÄ verzeichnet, davon 29,66 in Ministerium und ZdF.

### **Gemeinwohlorientierte Aufgaben**

Die gemeinwohlorientierten Aufgaben umfassen vor allem:

- Erholung, Umweltbildung, Öffentlichkeitsarbeit: 110,23 VZÄ
- Leistungen für Dritte: 405,85 VZÄ (Tätigkeiten zur Beratung und Betreuung von Privatwaldbesitzern und kommunalen Waldbesitzern, sonstige behördliche Leistungen (u.a. Förderung))
- Ausbildung von Forstwirten: 73,64 VZÄ
- Umweltvorsorge: 179,16 (davon 107,15 in ZdF)

### **Bewirtschaftung des Staatswaldes**

Bei der Bewirtschaftung des Staatswaldes geht es um die gesamte Nutzung der Waldflächen in staatlichem Besitz zu wirtschaftlichen Zwecken. In erster Linie ist dies die Produktion und Vermarktung von Holz aus den entsprechenden Flächen. Die Aufgabe wird mit insgesamt 562,97 VZÄ, davon die allermeisten in den Forstämtern und Holzmarkservices und nur ca. 36 in der ZdF, wahrgenommen. Ebenfalls unter die Bewirtschaftung des Staatswaldes fällt die Aufgabe „fiskalische Jagdverwaltung“ (98,03 VZÄ), also die wirtschaftliche Nutzung des Landeswaldes zu Jagdzwecken. Darin enthalten ist die Jagd durch staatliche Förster und anschließende Vermarktung sowie die Regiejagd und die Verpachtung von Jagdrevieren. Eine Kommunalisierung dieser Aufgaben kommt deshalb, wie auch für die restliche Bewirtschaftung des Staatswaldes, der Sache nach nicht in Frage.

**Regelmäßig mitwirkende Stellen** im Vollzug sind vor allem die SGDen als obere Naturschutz-, Wasser- und Immissionsschutzbehörden sowie die Landkreise als untere Jagd-, Naturschutz-, Wasser- und Immissionsschutzbehörden. Daneben sind auch die Verbands- und Ortsgemeinden (v.a., wenn waldbesitzend), die ADD, das Landesamt für Finanzen und das Landesamt für Umwelt regelmäßig in den Vollzug involviert.

Die **Adressaten** sind primär Waldbesitzer, kommunale ebenso wie private. Dazu kommt das Land als Waldbesitzer selbst. Im Rahmen der gemeinwohlorientierten Aufgaben sind es auch Bürger, die von Erholung und Umweltbildung im Wald profitieren. Jäger stellen einen weiteren Adressatenkreis dar. Nicht zuletzt hat die Forstverwaltung auch eine Schutzaufgabe für den Wald als natürlichen Lebensraum, sodass der Wald selbst als Adressat gelten kann.

### **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Im Vergleich der Bundesländer zeigt sich insgesamt das Modell des Landesbetriebs für die Forstverwaltung als klar dominant. Nachdem in vielen Ländern in den letzten Jahren Reformen der Forstverwaltung durchgeführt wurden, sind nunmehr in allen Flächenländern entsprechende Landesbetriebe vorzufinden. Die innere Ausgestaltung der Landesbetriebe und die Rolle der kommunalen Verwaltung unterscheiden sich dagegen erheblich. Die Gründe dafür sind vielfältig, liegen aber nicht zuletzt auch an den unterschiedlichen Anforderungen hinsichtlich Waldanteilen, Waldbesitzstrukturen, Gesamtgröße und allgemeinem Verwaltungsaufbau des Landes. Von grundsätzlicher Bedeutung ist, ob eine Einheitsforstverwaltung, also ein Forstamt zuständig für Staatswald, Kommunalwald und Privatwald, oder eine Trennung der Bereiche stattfindet. Insgesamt ging in den letzten Jahren der Trend der Entwicklung weg vom Einheitsforstamt. Hauptgrund dafür waren die bereits erwähnten kartellrechtlichen Fragen und die Möglichkeit der Kostensenkung durch den häufig im Zuge der Reformen praktizierten Leistungsabbau im Bereich der gemeinwohlorientierten Leistungen. Welches Modell der Forstverwaltung besser bewertet wird, ist indes umstritten<sup>80</sup>. Unter den Bundesländern gibt es aktuell Beispiele für beide Modelle:

<b>Einheitsforstamt z.B. in</b>	<b>Trennung Hoheit und Wirtschaft z.B. in</b>
Rheinland-Pfalz	Bayern
Baden-Württemberg	Niedersachsen
Thüringen	Schleswig-Holstein

---

<sup>80</sup> So spricht sich etwa der baden-württembergische Minister für ländlichen Raum und Verbraucherschutz für das Einheitsforstamt aus (vgl. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/entscheidung-im-kartellrechtsverfahren-zur-gemeinsamen-holzvermarktung/>), der Präsident des Bundeskartellamtes dagegen (vgl. Interview im Staatsanzeiger Baden-Württemberg 2014 [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Interviews/Staatsanzeiger\\_Wald\\_BW.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Interviews/Staatsanzeiger_Wald_BW.pdf?__blob=publicationFile&v=3)).

Quelle: Eigene Darstellung ausgewählter Bundesländer mit verschiedenen Organisationsmodellen der Forstverwaltung.

### 2.2.7.3.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Die Frage des Aufgabenwegfalls bzw. der Übertragung auf Dritte ist in den drei Aufgabenbereichen hoheitliche Aufgaben, gemeinwohlorientierte Aufgaben und Bewirtschaftung des Staatswaldes jeweils getrennt voneinander zu stellen.

Für die hoheitlichen Aufgaben als obere und untere Forstbehörde kommt aus zwingenden gesetzlichen und faktischen Gründen weder ein Wegfall noch eine Übertragung auf Dritte/Privatisierung in Betracht.

Die Bewirtschaftung des Staatswaldes als wirtschaftliche Nutzung von Landeseigentum ist ebenfalls eine originär dem Staat zufallende Aufgabe und kann deshalb nicht wegfallen. Eine Privatisierung scheidet aus dem gleichen Grund ebenfalls aus. Allenfalls kann über den Grad der Einbindung privatwirtschaftlicher Dienstleister diskutiert werden. Bereits heute greift der Landesbetrieb etwa für die Holzernte auch auf private Unternehmen zurück. Die Frage der optimalen Kombination von staatlicher Aufgabenerfüllung und dem Einbinden privater Dienstleister ist allerdings vor allem eine forstfachlich-betriebswirtschaftliche, die im Rahmen einer gesonderten Betrachtung analysiert werden müsste.

Die gemeinwohlorientierten Aufgaben, vor allem im Bereich der Beratung und Ausbildung, sind dagegen nicht notwendigerweise vom Land zu erbringen. Hier kommt sowohl eine Reduzierung des Umfangs der Aufgaben als auch eine (teilweise) Übertragung der Aufgaben auf Dritte wie Landwirtschaftskammern, Waldbesitzervereinigungen oder Privatunternehmen grundsätzlich in Betracht (Bogumil/Ebinger 2012, 62). Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass hier durchaus unterschiedliche Modelle mit unterschiedlichen Graden des Anteils staatlicher Beratung an den forstlichen Beratungsleistungen vorliegen. Angesichts der erheblichen Personalzahlen von mehreren Hundert VZÄ im Bereich der gemeinwohlorientierten Aufgaben ist jedoch eine Entscheidung über Umfang und Art staatlicher Leistungsangebote in diesem Bereich immer auch an ein sozialverträgliches Vorgehen geknüpft. Insbesondere mit Blick auf die in den letzten Jahren bereits erfolgten Personalabbau in der Forstverwaltung und die derzeit laufenden Reformen in der Holzvermarktung ist die Entscheidung hier nicht zuletzt eine Frage der politischen Willensbildung.

### 2.2.7.3.3 Prüfung des Optimierungspotentials

#### a. Effektivität/Funktionalität

Die **Koordination** der unteren Forstbehörden mit anderen oft beteiligten Behörden in den Landkreisen könnte durch eine Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben verbessert werden: Untere Jagd-, Naturschutz-, Wasser- und Immissionsschutzbehörden haben im Rahmen zahlreicher Verfahren und Genehmigungen regelmäßig Kontakt zu den unteren Forstbehörden (Bogumil/Ebinger 2012, 58f.) Durch eine organisatorische Zusammenführung im Apparat

der Landkreise könnten Entscheidungswege kürzer und die Abstimmung effektiver werden. Das gilt für alle Gebietszenarien, weil schon im Status quo die Anzahl der Landkreise geringer ist als die der Forstämter, sodass es nicht zu einer Zersplitterung bislang bewährter Teams käme, sondern, im Gegenteil, im Regelfall sogar zu einer Vergrößerung. Zudem entstünden – je nach Ausgestaltung der Integration in die Landkreisverwaltung – interdisziplinäre Teams, die in Angelegenheiten höherer **Komplexität** leichter zu fundierten Entscheidungen kommen können.<sup>81</sup>

Andererseits würde die Schnittstelle zwischen oberer und unteren Forstbehörden in einem kommunalisierten Modell mehr belastet, weil beide nicht mehr in der gleichen Behörde organisiert wären. Damit verbunden wäre ein höherer Koordinationsaufwand vor allem auf Seiten der oberen Forstbehörde, um nach wie vor einen einheitlichen Vollzug im Land sicherzustellen. Zudem orientieren sich die heutigen Forstbezirke am Zuschnitt der Waldgebiete, nicht an Kreisgrenzen. Eine Kommunalisierung müsste folglich entweder mit einem flächendeckenden Neuzuschnitt, oder mit der vertraglichen Fixierung von Mitverwaltungslösungen einhergehen.

Darüber hinaus ist der **Spezialisierungsgrad** in der derzeit eigenständigen Forstverwaltung mit ihrem eigenen Ausbildungswesen und Selbstverständnis ein wichtiger Faktor effektiver Aufgabenwahrnehmung. Bei einer Kommunalisierung könnte es zu einem relativen Bedeutungsverlust der forstlichen Aspekte gegenüber anderen Interessen (etwa Naturschutz, Gewässerschutz, Immissionsschutz) kommen. Wie Abwägungsentscheidungen sich in der Tendenz entwickeln würden, kann hier nicht prognostiziert werden. Angesichts der Tatsache, dass der Wald in seinen vielfältigen Rollen (wertvoller Naturraum, Wirtschaftsfaktor, Erholungsmöglichkeit, ...) in Balance gehalten werden muss, ist eine fachlich schlagkräftige und **professionelle Verwaltung** unverzichtbar. Hier bestehen im aktuellen Modell Vorteile gegenüber einer kommunalisierten Aufgabenwahrnehmung, weil die internen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten im Rahmen des Landesbetriebs effektiver zu gewährleisten sind.

Mit Blick auf die **Bürgernähe und Kundenorientierung** sind keine wesentlichen Auswirkungen von Kommunalisierungen der Bereiche Hoheit und Gemeinwohl zu erwarten. Die gegenüber den Forstämtern geringere Zahl an Landkreisen lässt trotzdem keine übermäßig weiten Wege entstehen und ist nicht weniger erreichbar. Allerdings entsprechen die Gebietszuschnitte der Landkreise wie oben erwähnt nicht den Waldgebieten, sodass zumindest in Einzelfällen weitere Wege in Kauf genommen werden müssten.

---

<sup>81</sup> Die prinzipiell in Betracht zu ziehenden Reformmodelle sind im Fall der Forstverwaltung gegenüber dem standardmäßig im vorliegenden Gutachten geprüften Modellen beschränkt. Ein Mittelinstanzenmodell mit einer Rückübertragung der derzeit in der ZdF wahrgenommenen Aufgaben in die SGDen schließt sich angesichts der sachlichen Anforderungen und der Reformgeschichte der letzten Jahre aus. Eine landesweit zuständige Behörde mit Außenstellen entspräche im Vollzug faktisch dem derzeitigen Modell der Forstämter als unteren Sonderbehörden mit einem übergeordneten Landesbetrieb und wäre deshalb eine rein formale Änderung ohne sachliche Grundlage. Deshalb beschränken sich die Reformoptionen auf Kommunalisierungen von Teilen der forstlichen Aufgaben.

Für die Aufgabe „Bewirtschaftung des Staatswaldes“ schließt sich eine Kommunalisierung **der inhaltlichen Realisierbarkeit nach und im Sinne der politischen Steuerung** aus. Da es sich bei den Tätigkeiten um die wirtschaftliche Nutzung von Landeseigentum handelt, kann ein „Bezug zu den kommunalen Aufgaben und zu kommunalen Gebietsstrukturen nicht hergestellt werden“ (Bogumil/Ebinger 2012, 63).

## **b. Effizienz**

Im Sinne möglicher **Ressourceneinsparungen** hat sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren wiederholt mit der Forstverwaltung auseinandergesetzt (vgl. Jahresberichte 2010, 2011, 2012 und 2015). Auf die Forderungen des Rechnungshofs soll hier nicht im Einzelnen eingegangen werden, weil sie vielfach inzwischen umgesetzt wurden oder Aspekte der Kassenführung/Ressourcenverwendung betreffen, die in diesem aufgabenbezogenen und organisationsstrukturell denkenden Gutachten nicht im Fokus stehen. Insgesamt sind Ressourceneinsparungen im Bereich der gemeinwohlorientierten Verwaltung vor allem durch die Reduktion von Leistungen, weniger durch Organisationsveränderungen zu erwarten. Insofern ist eine Ressourceneinsparung hier primär eine Frage der politischen Zielsetzung, die angesichts der immer noch erheblichen Personalbestände von nicht unwesentlicher Tragweite ist. Bei einer gewünschten Reduktion des Leistungsumfangs kann eine Kommunalisierung die praktische Umsetzung erleichtern, indem nicht mehr in der Forstverwaltung zu beschäftigendes Personal im Apparat der Landkreise leichter eine andere Verwendung finden kann als dies in der Landesverwaltung möglich ist (Bogumil/Ebinger 2012, 61f.). Dies müsste allerdings im Vorfeld einer Reform genauer geprüft und intensiv mit den Kreisen abgestimmt werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass hier nicht lediglich eine Verschiebung von Personal- in Sachkosten erfolgt und bei Weiterbeschäftigung des Personals andernorts durch die Fremdvergabe von Aufgaben bspw. in der Waldbewirtschaftung faktisch Mehrkosten entstehen.

**Verbunderträge** könnten im Zuge einer Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben durch die Verringerung der Schnittstellen zu anderen oft beteiligten Behörden in den Landkreisen genutzt werden: Untere Jagd-, Naturschutz-, Wasser- und Immissionsschutzbehörden haben im Rahmen zahlreicher Verfahren und Genehmigungen regelmäßig Kontakt zu den unteren Forstbehörden. Durch eine organisatorische Zusammenführung könnten Entscheidungen beschleunigt und verbessert werden, was die Effizienz steigern lässt. Das gilt für alle Gebietsvarianten, weil schon im Status quo die Anzahl der Landkreise geringer ist als die der Forstämter, sodass es nicht zu einer Zersplitterung bislang bewährter Teams käme, sondern im Gegenteil sogar zu einer Vergrößerung.

Einsparungen durch **Skalenerträge** könnten genutzt werden, indem die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft Rheinland-Pfalz FAWF (54 VZÄ) in Trippstadt als zentrale forstwissenschaftliche Forschungseinrichtung stärker mit anderen Bundesländern kooperiert

bzw. eine gemeinsame Anstalt aufgebaut wird. Ein Beispiel für eine länderübergreifende forstliche Forschungsanstalt ist die Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt (NW-FVA), in der die Länder Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ihre forstliche Forschung und Beratung gebündelt haben.

Eine weitere Möglichkeit zur Nutzung von Skalenerträgen wäre die weitere Reduktion der Anzahl an Forstämtern oder – als milderer Mittel – der Aufbau von Service-Stellen, die die Verwaltungsangelegenheiten mehrerer Forstämter bündeln und so rationalisieren. Beispiel für eine solche Nutzung von Service-Einheiten zur Bündelung von Verwaltungstätigkeiten ist Brandenburg (vor der aktuellen Reform).

### c. Politische Steuerung und Teilhabe

Die verschiedenen Bereiche der forstlichen Aufgaben stellen unterschiedliche Anforderungen an einen als legitim wahrgenommenen Vollzug. Für die hoheitlichen Aufgaben ist insbesondere eine **homogene Wahrnehmung der Forstgesetze** im ganzen Land gefordert. Dieser Anforderung wird die aktuell zentral gesteuerte, fachlich spezialisierte Forstverwaltung in den Forstämtern gerecht. Im Fall einer Kommunalisierung wären hier möglicherweise Abstriche hinzunehmen, weil bei der Unterstellung unter einen kommunalen Wahlbeamten und die Eingliederung in eine Verwaltung, die auch andere Rationalitäten (z.B. Naturschutz, Immissionsschutz, aber auch wirtschaftliche Entwicklung) verfolgt, einen landesweit einheitlichen Vollzug tendenziell erschwert.

Andererseits würden die **demokratische Kontrolle und Transparenz** durch die Eingliederung der Forstverwaltung in die Landkreise teilweise profitieren. Das gilt insbesondere für gemeinwohlorientierte Aufgaben wie die Erholung und Umweltbildung oder die Beratung von Waldbesitzern. Anstelle einer Fachverwaltung in Sonderbehördenform, die keine direkte Rückbindung zu den Bürgern hat, wären in diesem Fall die Einflussmöglichkeiten von Landrat und Kreistag größer. Voraussetzung wären allerdings gesetzliche Regelungen, die Entsprechendes auch erlauben. Auch die **regionale Identität**, beim Wald insbesondere als (Nah)Erholungsgebiet nicht zu unterschätzen, könnte in einem solchen Fall gestärkt werden.

#### 2.2.7.3.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Angesichts der eingangs geschilderten aktuellen Lage der Forstverwaltung in Rheinland-Pfalz müssen die gutachterlichen Empfehlungen in diesem Bereich insgesamt zurückhaltend bleiben. Wie oben bereits erwähnt, schließt sich ein Mittelinstanzenmodell mit einer Rückübertragung der derzeit in der ZdF wahrgenommenen Aufgaben in die SGDen allerdings angesichts der sachlichen Anforderungen und der Reformgeschichte der letzten Jahre aus. Eine landesweit zuständige Behörde mit Außenstellen entspräche im Vollzug faktisch dem derzeitigen Modell der Forstämter als unteren Sonderbehörden mit einem übergeordneten Landesbetrieb und wäre deshalb eine rein formale Änderung ohne sachliche Grundlage. Deshalb be-

schränken sich die Reformoptionen auf Kommunalisierungen von Teilen der forstlichen Aufgaben. Für die Staatswaldbewirtschaftung kommt dies aufgrund der Aufgabennatur nicht in Frage. Für die hoheitlichen und die gemeinwohlorientierten Aufgaben hingegen kann eine Kommunalisierung grundsätzlich in Betracht gezogen werden. Bei den hoheitlichen Aufgaben ist von positiven Effekten einer Kommunalisierung aufgrund der besseren Zusammenarbeit mit den unteren Naturschutz-, Jagd-, Wasser-, und Immissionsschutzbehörden auszugehen. Andererseits wären durch die Fragmentierung des Personalkörpers und das dann heterogen in den Kreisen erfolgende Personalmanagement einschließlich Aus- und Weiterbildung mittelfristig deutliche Abstriche bei der professionellen Qualität zu erwarten. Darüber hinaus sind leichte Abstriche bei der vertikalen Koordination zwischen oberer und unteren Forstbehörden absehbar. Bei den gemeinwohlorientierten Aufgaben als zahlenmäßig deutlich personalstärkerem Bereich gilt im Wesentlichen Ähnliches, wobei hier positive Effekte hinsichtlich der demokratischen Kontrolle und regionalen Identität anzunehmen sind. Vor einer organisationalen Veränderung ist hier aber zunächst vor allem die Frage des zukünftigen Leistungsumfangs zu klären. Dies ist - wie insgesamt die Frage, ob ein Beibehalten des Einheitsforstamtes gewünscht ist, was viele Reformoptionen faktisch ausschließt - eine politisch zu treffende Grundsatzentscheidung, zu der gutachterlich im Sinne einer aufgabenbezogenen Analyse nur bedingt Stellung bezogen werden kann.

	<b>Effektivität</b>	<b>Effizienz</b>	<b>Legitimität</b>	<b>Fazit</b>
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	0	0	0	2
<b>Untere Landesbehörden als Sonderbehörden mit übergeordnetem Landesbetrieb (Status quo)</b>	+	+	0	1
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (SGD mit Außenstellen)</b>	-	-	-	3
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, mit Außenstellen</b>	+	+	0	1

#### 2.2.7.4 Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie

<b>Prüfbogen 27 - Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten</b>		
<b>Klimaschutz, Umwelttechnologie, Kreislaufwirtschaft</b>		
<b>Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Abfallwirtschaft und in diesem Zusammenhang stehender vorbeugender und technischer Bodenschutz (62,23 VZÄ) - Technologien der Entsorgung im Bereich der Siedlungs- und Sonderabfallwirtschaft (29,3 VZÄ) - Entsorgungsplanung und Altlastentechnologie (26,75 VZÄ)		
<u>Aufgabenfokus:</u> Aufgabenwahrnehmung in den SGDen		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium	17,45 VZÄ	118,28 VZÄ
Landesamt für Umwelt	18,75 VZÄ	
ADD	1,5 VZÄ	
SGD Nord	36,95 VZÄ	
SGD Süd	43,63 VZÄ	

##### 2.2.7.4.1 Organisation und Aufgabenbestand

###### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Cluster Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie setzt sich aus drei Aufgabenbereichen zusammen: Der Abfallwirtschaft und der in diesem Zusammenhang stehender vorbeugender und technischer Bodenschutz (62,23 VZÄ), den Technologien der Entsorgung im Bereich der Siedlungs- und Sonderabfallwirtschaft (29,3 VZÄ) sowie der Entsorgungsplanung und Altlastentechnologie (26,75 VZÄ). Den Schwerpunkt bilden dabei die abfallwirtschaftlichen bzw. abfallrechtlichen Aufgaben. Der Bodenschutz ist unmittelbar mit den Aufgaben der Abfallwirtschaft wie auch der Wasserwirtschaft verknüpft, weil die Auswirkungen der Erzeugung, des Transports, der Verwertung und Entsorgung von Abfällen vor allem das Umweltmedium Boden betreffen. So sind abfallbedingte Altlasten im Boden z.B. ein Problem, das Boden und Grundwasser gleichermaßen betrifft. Deshalb kann der Bodenschutz nur sinnvoll im Verbund mit den abfallwirtschaftlichen bzw. wasserwirtschaftlichen Aufgaben vollzogen werden (Hesse 2004, 215). Das bestätigen für Rheinland-Pfalz aktuell auch Berichte in Interviews mit den Vollzugsbehörden. Der Aufgabenvollzug der Landesaufgaben in allen drei Aufgabenbereichen erfolgt im Wesentlichen in den beiden SGDen. Daneben sind das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten als oberste Behörde und das Landesamt für Umwelt als technische Fachbehörde in den Vollzug eingebunden, zu einem sehr kleinen Teil auch die ADD. Auf kommunaler Seite werden in Rheinland-Pfalz die Aufgaben der unteren Abfallbehörden

von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten wahrgenommen. Als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für Abfälle aus Haushalten und Beseitigungsabfällen spielen sie eine wichtige Rolle im Gesamtsystem der Abfallwirtschaft, indem sie für die tatsächliche Entsorgung verantwortlich sind. In dieser Rolle sind sie häufig als Antragsteller in Genehmigungsverfahren „Kunde“ der SGDen als genehmigender oberer Abfallbehörde, die sich nicht mit der Entsorgung selbst, sondern primär mit dem Abfallrecht befasst.

Im **Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten** als oberster Abfallbehörde nach § 17 Abs. 1 Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (LKrWG) werden mit 17,45 VZÄ ausschließlich politische Steuerungs- und Grundsatzaufgaben wahrgenommen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um landesweit planende und koordinierende Tätigkeiten sowie die Aufsicht über die nachgeordneten Behörden. Inhaltlich erstrecken sich die Aufgaben über alle Teilbereiche des Clusters. Beispiele sind die Bewilligung von Fördermitteln oder übergeordnete Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung wie z.B. der Aufstellung eines Wasserversorgungsplans für das Land Rheinland-Pfalz. Die insgesamt 24 Einzelaufgaben sind in der Regel sehr kleinteilig und umfassen nur Bruchteile von VZÄ.

Die **Struktur- und Genehmigungsdirektionen** mit ihren Regionalstellen für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz bilden mit 80,58 VZÄ und 34 Einzelaufgaben das Vollzugszentrum der Landesverwaltung im Bereich der Abfall und Bodenschutz. Nach § 17 Abs. 1 Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (LKrWG) bilden sie die oberen Abfallbehörden und sind nach Abs. 2 zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die beiden SGDen haben jeweils ein Zentralreferat für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz, das für das gesamte Gebiet der SGD zuständig ist und jeweils drei Regionalstellen für Teilgebiete. Hintergrund der Regionalstellen in Koblenz, Montabaur und Trier (Nord) bzw. Kaiserslautern, Mainz und Neustadt (Süd) sind die Standorte der ehemals eigenständigen staatlichen Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz vor Gründung der SGDen. Aus dieser historischen Verbindung des Vollzugs resultiert noch heute die starke organisatorische Verflechtung der Bereiche Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz, weshalb die Ausführungen im vorliegenden Cluster in engem Zusammenhang mit denen im Cluster Wasserwirtschaft stehen (siehe Kapitel 2.2.7.2).

Die Arbeitsteilung zwischen Zentralreferaten und Regionalstellen ist in der SGD Nord und Süd grundsätzlich ähnlich, aber leicht unterschiedlich. Die SGD Süd arbeitet in den Bereichen Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz traditionell stärker zentralisiert als die SGD Nord. Die Zentralreferate übernehmen in beiden Fällen koordinierende Tätigkeiten sowie großräumige bzw. komplexere Verfahren (Planfeststellungsverfahren, gehobene Erlaubnisse). Das Personal in den Zentralreferaten besteht überwiegend aus Verwaltungspersonal (hoher Anteil Juristen) und weniger technischem Personal. Die Aus- bzw. Weiterbildung der Mitarbeiter erfolgt überwiegend intern, weil Neueinsteiger in den seltensten Fällen die nötigen Spezialkenntnisse mitbringen. Zu den Aufgaben der Zentralreferate gehören insbesondere:

- Zulassung von Abfallanlagen nach Abfallrecht und Immissionsschutzrecht
- Beratung von unteren Abfallbehörden und Privaten
- Bodenschutzrechtliche Verfahren, Untersuchung und Bewertung von Verdachtsflächen, Sanierung von Altlasten
- Kataster nach dem Bundesbodenschutzgesetz und dem Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz/Bodeninformationssystem

In den Regionalstellen findet der Großteil der Überwachung und Beratung vor Ort statt. Das Personal hat hier ganz überwiegend einen technischen Ausbildungshintergrund (Umweltingenieure, Verfahreningenieure, aber auch handwerkliches Personal etwa zur Pflege von Messgeräten). Für den höheren Dienst werden die Mitarbeiter im Rahmen des technischen Referendariats ausgebildet, werden aber wie andere auch intern weiter ausgebildet und geschult. In Interviews wurde wiederholt die Wichtigkeit der internen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten betont, gerade auch vor dem Hintergrund einer Altersstruktur der Beschäftigten, die in den nächsten Jahren einen hohen Neueinstellungsbedarf nötig macht. Zu den Hauptaufgaben der Regionalstellen zählen die folgenden Aufgaben:

- Überwachung und Beratung bei Maßnahmen nach dem Bundesbodenschutzgesetz
- Überwachung von Abfallanlagen (private und kommunale)
- Technische Beratung bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen der Abfallwirtschaft

Das **Landesamt für Umwelt** fungiert im Bereich Abfall und Bodenschutz als reine Fachbehörde. Es führt 32 Einzelaufgaben mit insgesamt 18,75 VZÄ aus. Die einzelnen Aufgaben umfassen dabei in der Regel nur Bruchteile von Stellen, selbst die größte Einzelaufgabe umfasst nur 2,4 VZÄ (Beratung anderer Behörden). Das LfU hält Expertise für zahlreiche kleinteilige und stark spezialisierte Aufgaben vor, die es allen Abfallbehörden zur Verfügung stellt und betreibt landesweit koordinierende und planende Projektaktivitäten (z.B. Fachinformationssysteme, Deponiekataster).

Die **Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)** in Trier erbringt mit der Überwachung und dem Vollzug der abfallrechtlichen Vorgaben der Bioabfallverordnung sowie der Klärschlammverordnung nur eine Einzelaufgabe mit 1,5 VZÄ. Grund für die Anlagerung der Aufgabe in der ADD ist die enge Beziehung zum Landwirtschaftsbereich, der insgesamt dort verantwortet wird.

**Regelmäßig mitwirkende Stellen** im Vollzug sind, neben den bereits genannten Behörden, das Landesamt für Bergbau und Geologie (Beratung, Stellungnahmen, primär im Bodenschutz) und vor allem die unteren Abfallbehörden: Die Landkreise bzw. kreisfreien Städte insbesondere in ihrer Rolle als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für Abfälle aus Haushalten und Beseitigungsabfälle.

Die **Adressaten** der Aufgaben sind überwiegend im Bereich der Verwaltung selbst sowie bei Unternehmen zu finden. Im Rahmen von Genehmigungsprozessen und planerischen Aufgaben interagieren die verschiedenen beteiligten abfall- und bodenschutzrechtlichen Behörden miteinander und auch mit anderen (Fach)Verwaltungen auf Landes- und Kommunalebene, seltener auch auf Bundesebene. Zu nennen sind hier beispielsweise die unteren und oberen Natur- und Immissionschutzbehörden in den Landkreisen bzw. andere Abteilungen der SGDen. Unternehmen, die Abfall entsorgen oder deren Handeln Einfluss auf die Böden haben kann, gehören zu den primären Adressaten außerhalb der Verwaltung. Sie sind insbesondere im Fall von Genehmigungs- und Überwachungsprozessen Antragsteller und Überwachte. Bürgerinnen und Bürger als Privatleute haben dagegen nur selten direkten Kontakt. Als Gesellschaft und Nutznießer von nachhaltig intakter Umwelt stellen sie jedoch mittelbar einen sehr wichtigen Adressatenkreis dar.

### **Analysefokus**

Die im Ministerium wahrgenommenen Aufgaben sind ausschließlich politische Steuerungs- bzw. Grundsatzaufgaben. Sie beziehen sich auf die landesweite Planung, Koordinierung und Überwachung der Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie sowie politische Grundsatzfragen. Deshalb können diese Aufgaben nicht auf anderen, niedrigeren Ebenen wahrgenommen werden und stehen nicht im Fokus der folgenden Analyse.

Wie in der Aufgabenbeschreibung deutlich wurde, erbringt das Landesamt für Umwelt vor allem Untersuchungs-, Messungs-, Forschungs-, Dokumentations-, und Beratungsleistungen zentral für das ganze Land. Die einzelnen Aufgaben sind dabei hoch spezialisiert und erfordern oft Mitarbeiter mit tiefen Fachkenntnissen und aufwändiges, teures technisches Gerät. Eine Aufteilung dieser Aufgaben im Rahmen eines wie auch immer gearteten dezentrierten Modells lässt erhebliche Qualitätsverluste erwarten bzw. wäre mit enormen Kosten verbunden, um weiterhin eine so tiefgehenden Expertise vorzuhalten. Deshalb stehen die im Landesamt für Umwelt erfüllten Aufgaben nicht im Vordergrund der folgenden Analyse. Im Rahmen eines Gesamtorganisationsmodells der umweltbezogenen Verwaltungen (v.a. Immissionschutz, Wasserwirtschaft, Naturschutz) wie auch einer landesweiten Laborkonzeption müssen sie jedoch selbstverständlich mitberücksichtigt werden.

Den Schwerpunkt der Analyse bilden vielmehr die Aufgaben der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen. Hier ist mit 80,58 VZÄ zum einen der größte Anteil des Personals tätig, was mit Blick auf mögliche Aufgabenverlagerungen eine relevante Größe darstellt. Zum anderen ist die Charakteristik der Aufgaben hier wesentlich stärker vollzugsorientiert, was Schnittstellen zu anderen Behörden, auf Landesebene wie auf kommunaler Ebene, relevanter macht und regelmäßigen Kontakt zu Bürgern und Unternehmen bedingt.

Ausgehend vom derzeitigen Vollzugsmodell wird eine Übertragung der Aufgaben der SGDen hin zu unteren Landesbehörden generell nicht empfohlen. Ein solches Modell entspräche im Prinzip einem Rückfall in die vor der Bildung der SGDen im Jahr 2000 bestehende Struktur

staatlicher Ämter für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz. Die Erfahrungen aus der Vollzugspraxis zeigen jedoch insgesamt einen Erfolg der Integration der vormals separaten Ämter in die SGDen. Das bestätigen zahlreiche Gesprächspartner aus verschiedenen Behörden und Verwaltungsebenen. Die Bündelung mehrerer häufig an gleichen Planungs- und Genehmigungsprozessen beteiligter Behörden (z.B. im Immissions- oder Naturschutz) hat den Vollzug in vielen Fällen verbessert. Daher wird die Option des Aufbaus unterer Landesbehörden im Folgenden nicht weiter untersucht.

### **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

In den Bundesländern finden sich verschiedenen Organisationsmodelle der Verwaltung im Bereich Kreislaufwirtschaft bzw. Bodenschutz. Wie auch in Rheinland-Pfalz werden die Bereiche Abfallwirtschaft und Bodenschutz dabei immer gemeinsam in einer Behörde vollzogen, in aller Regel auch gemeinsam mit der Wasserwirtschaft. Darüber hinaus zeigt sich, dass landesspezifische Anforderungen, Traditionen und der allgemeine Verwaltungsaufbau des Landes unterschiedliche Vollzugsmodelle der Abfallwirtschaft hervorgebracht haben, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

In Bundesländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau (also mit Mittelinstanzen) ist es üblich, eine dem rheinland-pfälzischem Modell ähnliche Behördenkonfiguration zu verwenden: Der Vollzug wird auf eine obere Abfallbehörde in der Mittelinstanz und die Landkreise bzw. kreisfreien Städte als untere Abfallbehörden aufgeteilt. Beispiele hierfür sind unter anderem NRW, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern (Regierungen). Unterschiedlich ist dabei die Aufgabenteilung zwischen den Ebenen, also welche Aufgaben konkret von den Landkreisen bzw. Mittelinstanzen erbracht werden. Da aber in allen Ländern die Kreise öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind, liegt der Schwerpunkt der Arbeit der Mittelbehörden bei Genehmigung und Überwachung. Länder wie Brandenburg, Schleswig-Holstein oder Thüringen verzichten auf Mittelinstanzen und organisieren den Vollzug nur über eine landesweit zuständige obere Abfall- bzw. Bodenschutzbehörde und die Landkreise als untere Behörden. In Niedersachsen sind die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter für den Großteil der in Rheinland-Pfalz in den SGDen vollzogenen Aufgaben der Abfallwirtschaft und des Bodenschutzes zuständig, die Landkreise sind wiederum die unteren Behörden.

#### **2.2.7.4.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall steht beim ganz überwiegenden Teil der Aufgaben des Clusters Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie nicht zur Diskussion. Die Aufgaben sind größtenteils durch Bundes- und Europarecht vorgegeben, sodass das Land Rheinland-Pfalz hier keinen Einfluss auf den Aufgabenwegfall hat. Zu nennen sind hier vor allem die Abfallrahmenrichtlinie, das Kreislaufwirtschaftsgesetz sowie das Bundesimmissionsschutzgesetz und das Bundesbodenschutzgesetz. Auch in der Sache sind die Aufgaben nicht verzichtbar. Um Natur und Mensch zu schützen, ist eine geordnete Entsorgung von Abfällen zu gewährleisten und zu überwachen.

Auch der Schutz der Böden als einer der wichtigsten natürlichen Lebensgrundlagen ist unverzichtbar. Eine Verlagerung auf Dritte (Privatisierung) kommt ebenfalls nicht in Frage. Bei den Aufgaben handelt es sich um hoheitliche Aufgaben zur Wahrung der Natur und der Sicherheit der Gesellschaft, die nicht privatisiert werden können.

#### 2.2.7.4.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Im Mittelpunkt einer effektiven Aufgabenwahrnehmung in der Abfallwirtschaft und im Bodenschutz steht die **professionelle Qualität** des Verwaltungsvollzugs. Wie in den meisten Bereichen der Umweltverwaltung stellt auch in der Abfallwirtschaft und dem Bodenschutz die Kombination **komplexer technischer und juristischer Anforderungen** eine besondere Herausforderung für die Vollzugsbehörden dar. Sie müssen sowohl ein immer feiner ausdifferenziertes und wachsendes Rechtsgebiet sicher beherrschen als auch über die technisch-fachlichen Kenntnisse etwa zu gefährlichen Stoffen, abfallverarbeitenden Anlagen, und allen Umweltmedien, insbesondere dem Boden, verfügen. Diese Anforderungen setzen eine **Spezialisierung** voraus, die nur im Rahmen größerer Teams zu leisten ist. So halten die SGDen derzeit in den Regionalstellen vor allem technisch ausgebildetes Personal vor, das die Arbeit an abfallverarbeitenden Betrieben oder Deponien, aber auch z.B. bei großen Altfahrzeugverwertern, überwachen kann. Zugleich gibt es juristisch und verwaltungsfachlich gebildetes Personal, vor allem in den Zentralreferaten, das in den komplexen Genehmigungsverfahren über die nötige Expertise verfügt. In Zukunft stellt der demographische Wandel im Personalbestand zusätzliche Herausforderungen: So werden in zwei Regionalstellen zwischen 2020 und 2029 75% der Ingenieure das Pensionsalter erreichen. Das macht deutlich, wie wichtig die Ausbildung von Nachwuchskräften ist. Eine solche Ausbildung kann sinnvoll nur in größeren Teams erfolgen, in denen die neu eingestellten Kräfte von den Erfahrenen lernen können. Solche Teamgrößen können bei einer Aufteilung der Aufgaben auf mehr Organisationseinheiten als heute – wie es bei einer Kommunalisierung gleich welchen Größenszenarios – nicht mehr gewährleistet werden.

Ein anderer Aspekt effektiver Aufgabenwahrnehmung ist die **horizontale und vertikale Koordination**. Mit ihren engen Partnern muss sich die Kreislaufwirtschaft sowohl horizontal (mit gleichgeordneten Behörden) als auch vertikal (mit über- oder untergeordneten Behörden) gut koordinieren. In der aktuellen Organisationsform ermöglicht die Eingliederung in die SGD eine verhältnismäßig leichte Koordination mit anderen in den SGDen wahrgenommen Aufgabenbereichen (insbesondere Immissionsschutz und Wasserwirtschaft). Diese würde in einer landesweit zuständigen Sonderbehörde für die Abfallwirtschaft verloren gehen. Daher kann eine solche Behörde nur dann einen effektiven Vollzug ermöglichen, wenn auch die weiteren häufig verfahrensbeteiligten Aufgabenbereiche – insbesondere die Wasserwirtschaft mit dem ihr zugehörigen Teil des Bodenschutzes, aber auch der Immissionsschutz – analog organisiert würden. Faktisch bedeutete das eine Zusammenlegung der SGDen, was jedoch mit erhebli-

chen Transformationskosten verbunden wäre. Eine Kommunalisierung hätte einerseits positive Effekte auf die vertikale Koordination, weil die Schnittstelle zwischen unteren und oberen Abfallbehörden weitgehend wegfiel. Andererseits müssten sich die Landkreise verstärkt untereinander koordinieren, wenn Aufgaben wie z.B. die abfallwirtschaftliche Planung die Kreisgrenzen überschreiten. Zudem blieben in jedem denkbaren Szenario nach wie vor Aufgaben, die nicht kommunalisiert werden könnten, weil sich sonst Interessenkonflikte aufgrund der Identität von Antragsteller und Genehmigungsbehörde auftrügen: Die Landkreise als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind nämlich vielfach selbst Antragsteller in abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren. Für diese Fälle müsste deshalb eine obere Landes- oder Mittelbehörde weiter bestehen bleiben oder die ministerielle Ebene würde mit Vollzugsaufgaben überlastet. Beides brächte neue Koordinationserfordernisse mit sich. In der Summe ist deshalb nicht von einer Effektivitätssteigerung durch verbesserte Koordination in einem kommunalisierten Modell auszugehen.

Die **Realisierbarkeit** einer Kommunalisierung muss zumindest im Bereich Bodenschutz schon deshalb bezweifelt werden, weil der Landtag Rheinland-Pfalz sie im Jahr 2011 selbst ausschloss (LT-Drs. 16/427). Nachdem im Zuge des Gesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 einige Zuständigkeiten im Bereich Bodenschutz auf die Landkreise übertragen wurden, wurde die Entscheidung 2011 wieder rückgängig gemacht. In der Begründung führt der Landtag aus:

*„Aufgrund neuerer Erkenntnisse des für den Vollzug der bodenschutzrechtlichen Bestimmungen zuständigen Ministeriums erweist sich die künftige gesetzeskonforme Bewältigung der zur Verlagerung anstehenden Aufgaben durch die unteren Bodenschutzbehörden als problematisch. Die von diesem Ministerium unmittelbar nach Verabschiedung des Änderungsgesetzes mit dem Ziel der Gewährleistung eines reibungslosen und ordnungsgemäßen Aufgabenübergangs aufgenommenen Kontakte mit betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften sowie Städtetag und Landkreistag haben nämlich gezeigt, dass*

*– die für eine diesbezügliche gesetzestreue Aufgabenerfüllung unerlässlichen fundierten Spezialkenntnisse derzeit bei den Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte in der Regel nicht vorhanden sind und die Bereitstellung dieser Spezialkenntnisse mit unvermeidbaren Mehrkosten verbunden wäre,*

*– die geplanten Zuständigkeitsverlagerungen in der Praxis zu Doppelbefassungen führen, die Nutzung von Synergieeffekten verhindern und somit erhebliche Sach- und Personalmehrkosten verursachen.“ (LT-Drs. 16/427)*

Angesichts der engen sachlichen Verknüpfung des Bodenschutzes mit der Abfallwirtschaft empfiehlt sich daher für das gesamte Aufgabencluster eine Kommunalisierung nicht.

## b. Effizienz

In den letzten Jahren wurde in den SGDen in den Abteilungen für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz bereits deutlich Personal abgebaut; der Prozess dauert nach wie vor an. Berichte aus der Vollzugspraxis zeigen, dass diese Entwicklung, zusammen mit den demographischen Strukturen des Personals, bereits jetzt zu gewissen Einschränkungen der Vollzugstätigkeit und einer verstärkten Priorisierung von Aufgaben geführt hat. Tätigkeiten die nicht unmittelbar vorgeschrieben sind oder auf Anträgen basieren, werden weniger intensiv bearbeitet, als es die fachlichen Anforderungen nahelegen. Eine weitere Personalreduktion erscheint vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Daher ergibt sich bei keinem Reformmodell ein nennenswertes Potential an weiteren **Ressourceneinsparungen**. Allenfalls bei der Übertragung auf eine landesweit zuständige Behörde – was angesichts der engen Verknüpfungen zur Wasserwirtschaft und in geringerem Maß auch dem Natur- und Immissionsschutz nur im Zuge einer Fusion der SGDen, ggf. unter Anlagerung weiterer Kompetenzen Sinn ergäbe – könnten Stellenanteile der Leitungsebene eingespart werden. Diesen stünden jedoch – in Abhängigkeit von der Radikalität des Fusionsprozesses - zu erwartende **Transformationskosten** gegenüber, die einen solch tiefgreifenden Eingriff ggf. unwirtschaftlich erscheinen lassen können. Verstärkte Kooperation zwischen den SGDen (z.B. landesweite Zuständigkeit einer SGD für bestimmte Aufgaben) oder eine Fusion mit gemeinsamer Behördenleitung und stärkerer Bündelung von Zuständigkeiten aber dem Beibehalt der zwei Standorte könnten ggf. ähnliche Erträge unter verringerten Transformationskosten erreichen.

**Skalen- und Verbunderträge** haben von der Eingliederung der vormals eigenständigen Ämter für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz profitiert. Die Zentralreferate ermöglichen Skalenerträge durch die zentralisierte Wahrnehmung bestimmter übergreifender und komplexer Aufgaben wie z.B. der Genehmigung von großen Abfallentsorgungsanlagen oder dem Führen von Katastern. Durch die Integration in die SGDen mit den weiteren Abteilungen für Naturschutz und Immissionsschutz wurde die Zusammenarbeit mit diesen Bereichen nach übereinstimmenden Expertenberichten verbessert und effizienter gemacht, was Verbunderträge generiert hat. Beides würde sich in einer landesweit zuständigen Behörde nicht ändern, bei einer Kommunalisierung und damit Verteilung auf deutlich mehr Standorte und fehlender Bündelung mit den anderen derzeit in den SGDen wahrgenommenen Aufgaben verschlechtern. Außerdem müssten bislang als aufwändige ausgebildete Spezialisten eingesetzte Beschäftigte bei einem Personalübergang auf die Landkreise zu Generalisten werden, was eine ineffiziente Allokation von Fachwissen darstellen würde. Auf mangelnde Effizienz der Kommunalisierungen im gesamten Umweltverwaltungs Bereich weist auch der Thüringer Rechnungshof (2015, 89ff.) hin. Bogumil et al. (2016) zeigen ebenfalls bedenkliche Effekte durch die Herauslösung umweltbezogener Verwaltungen aus der Landesverwaltung und Übertragung auf die Landkreise.

### c. Politische Steuerung und Teilhabe

Landkreise und kreisfreie Städte als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sind in den Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben, die derzeit von den SGDen als oberen Abfallbehörden wahrgenommen werden häufig selbst Antragsteller bzw. Überwachte. Insofern entstünde bei einer Kommunalisierung der Aufgaben ein erheblicher Interessenkonflikt, der die **demokratische Qualität** eines neutralen Verwaltungsvollzugs der gesetzlichen Regelungen in Frage stellen würde. Demgegenüber stehen angesichts der Dominanz bundes- bzw. europarechtlicher Regelungen des Abfall- bzw. Bodenschutzrechts und des technisch-wissenschaftlichen Charakters des Verwaltungshandels der Vollzugsbehörden keine Vorteile einer verbesserten **Teilhabe** oder **regionalen Identität** des Vollzugs im Zuge einer Kommunalisierung.

Im Fall einer Behörde mit landesweiter Zuständigkeit sind keine nennenswerten Auswirkungen im Bereich der Legitimität zu erwarten. Allenfalls durch eine Steigerung der **Homogenität** der Aufgabenwahrnehmung könnte eine Verbesserung des Status quo erzielt werden. Weil die Aufgaben weitestgehend durch Bundes- und Europarecht definiert sind, stellt die homogene Anwendung einen wichtigen Aspekt legitimen Verwaltungsvollzugs im Bereich Abfallrecht und Bodenschutz dar.

#### 2.2.7.4.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

In der Gesamtschau der Argumente ergibt sich kein gegenüber dem Status quo durchgreifend besseres Organisationsmodell. Eine Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise verspricht weder bei der Effektivität noch bei der Effizienz Vorteile und ist darüber hinaus aus Gründen der Legitimität auszuschließen. Für die komplexen Genehmigungsverfahren und technisch anspruchsvollen Überwachungstätigkeiten stehen bereits im jetzigen Modell in den SGDen jeweils nur wenige Fachkräfte zur Verfügung. Das würde bei einer Übertragung auf die Landkreise zu einem erheblichen Problem einer fachlich und rechtlich korrekten Aufgabenwahrnehmung führen. Zudem entstünden häufig Interessenkonflikte zwischen den Landkreisen als Antragsteller und als Genehmigungsbehörde. Dass ein Kommunalisierungsmodell im Bereich Bodenschutz – der enge Interdependenzen mit der Abfallwirtschaft aufweist, weshalb beide Bereiche hier zusammen untersucht wurden – nicht sinnvoll ist, zeigen auch die Erwägungen des Landtags Rheinland-Pfalz (Drucksache 16/427).

Eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit könnte zwar die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung durch stärkere Spezialisierung und mehr Routinen verbessern sowie langfristig Kosten sparen. Auf absehbare Zeit wären bei einer vollständigen organisatorischen Zusammenführung an einem Standort allerdings Mehrkosten durch Transformationskosten zu befürchten. Zudem müssen nach wie vor Außenstellen beibehalten werden, um für Vor-Ort Termine an den Anlagen keinen übermäßigen Reiseaufwand auszulösen. Klar ist außerdem, dass Kreislaufwirtschaft und Bodenschutz immer im Verbund von Wasser- und Abfallwirtschaft gedacht werden müssen. Insbesondere das für den Wasserbereich gewählte Organisationsmodell kann hier als Blaupause angesehen werden.

Insgesamt verspricht ein Beibehalten des aktuellen Organisationsmodells – SGDen mit Außenstellen – den Anforderungen am besten gerecht zu werden. Es ermöglicht eine Balance aus regionaler Präsenz einerseits sowie Spezialisierung und Bündelung andererseits. Gegenüber einer landesweit zuständigen Behörde ergeben sich keine wesentlichen Vor- oder Nachteile an Effektivität und Effizienz im laufenden Betrieb. Analog zum Cluster Wasserwirtschaft kann als Weiterentwicklung des Status quo jedoch über vermehrte landesweite Zuständigkeiten einer SGD für besonders komplexe Fälle, eine Zusammenführung zu einer SGD oder einem Landesverwaltungsamt sowie eine Konsolidierung der Außenstellenstruktur nachgedacht werden.

	<b>Effektivität</b>	<b>Effizienz</b>	<b>Legitimität</b>	<b>Fazit</b>
<b>Kommunalisierung Landkreise (alle Szenarien)</b>	--	--	--	3
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (SGDen mit Außenstellen, Status quo)</b>	+	+	0	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen</b>	+	-	0	2

2.2.7.5 *Gewerbeaufsicht, Geräte- und Produktsicherheit, Immissionsschutz, Chemikaliensicherheit, Gentechnik*

- UND -

2.2.7.6 *Sozialer, psychologischer, technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte (MSAGD)*

Das Cluster „Gewerbeaufsicht“ stellt innerhalb der Gutachtensystematik einen Sonderfall dar: Aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit der Aufgabenerhebung wurden die Aufgaben nach Ministerien getrennt erfasst. In aller Regel entspricht diese Zuordnung auch der Vollzugsrealität in den nachgeordneten Behörden, sodass keine im Vollzug zusammenhängenden Aufgaben getrennt wurden. Die Gewerbeaufsicht stellt in dieser Hinsicht allerdings eine bedeutende Ausnahme dar, weil ihre Aufgaben sowohl dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten (MUEEF) als auch dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (MSAGD) zugeordnet sind. Zur realistischen Abbildung der Vollzugssituation wurde der Bereich Arbeits- und Immissionsschutz gemeinsam an dieser Stelle untersucht.

<b>Prüfbogen 28 - Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten</b>		
<b>Gewerbeaufsicht, Geräte- und Produktsicherheit, Immissionsschutz, Chemikaliensicherheit, Gentechnik</b>		
<b>Gewerbeaufsicht, Geräte- und Produktsicherheit, Immissionsschutz, Chemikaliensicherheit, Gentechnik</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u>		
- Gewerbeaufsicht (31,45 VZÄ)		
- Aufsicht über das Inverkehrbringen von gefährlichen Stoffen, Chemikaliensicherheit, Gentechnik (22,1 VZÄ)		
- Immissionsschutzrecht, Luftreinhaltung, Luftqualitätsüberwachung, Anlagensicherheit, Störfallvorsorge (79,5 VZÄ)		
- Schutz vor Lärm und Erschütterungen, nicht ionisierender Strahlung und elektromagnetischen Feldern (14,7 VZÄ)		
<u>Aufgabenfokus:</u>		
Aufgabenwahrnehmung in den SGDen		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium	16,1	147,75 VZÄ
Landesamt für Umwelt	45,45	
SGD Nord	41,4	
SGD Süd	44,8	

<b>Prüfbogen 29 - Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie</b>		
<b>Arbeit</b>		
<b>Sozialer, psychologischer, technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte</b>		
<u>Aufgabenbereiche:</u> - Sozialer, psychologischer, technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte (94,44 VZÄ)		
<u>Aufgabenfokus</u> Aufgabenwahrnehmung in den SGDen		
<u>Anlagerung:</u>		
Ministerium	6,6 VZÄ	94,44 VZÄ
Landesamt für Umwelt	5,05 VZÄ	
ADD	0,54 VZÄ	
SGD Nord	36,7 VZÄ	
SGD Süd	45,55 VZÄ	

#### 2.2.7.6.1 Organisation und Aufgabenbestand

##### a. Aufgabenbeschreibung und Fokus

Das Cluster „Gewerbeaufsicht“ stellt innerhalb der Gutachtensystematik einen Sonderfall dar: Aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit der Aufgabenerhebung wurden die Aufgaben nach Ministerien getrennt erfasst. In aller Regel entspricht diese Zuordnung auch der Vollzugsrealität in den nachgeordneten Behörden, sodass keine im Vollzug zusammenhängenden Aufgaben getrennt wurden. Die Gewerbeaufsicht stellt in dieser Hinsicht allerdings eine bedeutende Ausnahme dar, weil ihre Aufgaben sowohl dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten (MUEEF) als auch dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (MSAGD) zugeordnet sind. Diese Dualität liegt daran, dass die Gewerbeaufsicht traditionell die Hauptbereiche Arbeitsschutz (mitarbeiterbezogene Aspekte) und Immissionschutz (Umweltaspekte) umfasst. Obwohl es sich dabei jeweils um eigene Aufgabenfelder mit eigener rechtlicher Grundlage handelt, gibt es starke Verknüpfungen im Vollzug. In der Regel gehen von den gleichen Anlagen sowohl Gefahren für die Mitarbeiter im Betrieb als auch für die umgebende Umwelt aus. Zwar gibt es auch Gewerbe, in denen nur einer der beiden Zweige der Gewerbeaufsicht einschlägig ist, in den meisten Fällen sind es aber beide. Historisch zeigt sich deshalb eine enge Beziehung zwischen den beiden Bereichen, die eine gemeinsame Entwicklung geprägt hat und deshalb auch eine gemeinsame Betrachtung im Hinblick auf das Organisationsmodell nahelegt. In Rheinland-Pfalz gilt dies umso mehr, weil hier (wie in einigen anderen Bundesländern auch) der Vollzug beider Zweige der Gewerbeaufsicht in einer gemeinsamen Organisationseinheit, hier den SGDen, stattfindet. Deshalb werden in diesem Kapitel Arbeits- und Immissionsschutz gemeinsam untersucht. Zur Beibehaltung einer einheitlichen Systematik und um deutlich zu machen, welche Personalanteile den beiden Bereichen

jeweils an der gesamten Gewerbeaufsicht zumindest formal zufallen, sind oben jedoch zwei Kopfbögen vorangestellt.

Aus organisatorischer Sicht ist der Vollzug beider Teil-Cluster in sechs Organisationen vorzufinden: Den beiden Ministerien als obersten Fachbehörden, den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie zu einem sehr kleinen Anteil der ADD als Vollzugsbehörden und dem Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht als technische Fachbehörde.

Im **Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie** werden dabei mit 6,6 VZÄ politische Steuerungs- sowie Grundsatzaufgaben in den Bereichen „Medizinischer Arbeitsschutz und sozialer Arbeitsschutz sowie Betriebliches Gesundheitsmanagement“ und „Sozialer und technischer Arbeitsschutz, einschließlich Tariftreue im ÖPNV/SPNV“ wahrgenommen. Auch im **Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten** werden mit 16,1 VZÄ ausschließlich politische Steuerungs- und Grundsatzaufgaben wahrgenommen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um landesweit planende und koordinierende Tätigkeiten sowie die Aufsicht über die nachgeordneten Behörden. Inhaltlich erstrecken sich die Aufgaben über alle umweltbezogenen Teilbereiche des Clusters, wobei die Einzelaufgaben sehr kleinteilig sind und in der Regel nur Bruchteile von VZÄ umfassen.

Im **Landesamt für Umwelt** am Standort Mainz finden sich vor allem Aufgaben aus den Bereichen Beratung von Behörden und Kommunen, Aus- und Weiterbildung im Bereich der Gewerbeaufsicht; Pflege von Informationssystemen (bspw. ISGA) und Datenbanken, Analysen und Messungen, Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Gremien, Umsetzung von Richtlinien sowie die Erstellung von Plänen und Leitfäden. Das LfU nimmt nahezu keine Vollzugsaufgaben wahr. Es ist als Fachbehörde vielmehr Dienstleister für die anderen (Vollzugs)Behörden, insbesondere die SGDen und die unteren Immissionsschutzbehörden in den Landkreisen. Aus personeller Sicht sind die Aufgaben sehr kleinteilig organisiert, lediglich in den Aufgaben Analytik von Luftschadstoffen (8,4 VZÄ) und Betrieb Messnetz ZIMEN (6 VZÄ) gibt es leichte Konzentrationen von Personal. Insgesamt sind im LfU ca. 50 VZÄ im Bereich der Gewerbeaufsicht angelagert. Der weitaus größte Teil (45,45 VZÄ) ist dabei in den Bereichen Immissionsschutz, Lärmschutz, Chemikaliensicherheit und Gentechnik tätig. Dem Arbeitsschutz sind dagegen nur 5,05 VZÄ zugeordnet. Bei diesen als politische Steuerungsaufgaben bzw. sonstige Grundsatzaufgaben charakterisierten Einzelaufgaben geht es vor allem um Beratungsangebote zum Arbeitsschutz. Durch die Überschneidung beider Bereiche im Vollzug verschwimmen jedoch die Grenzen der Zuordenbarkeit der Leistungen des LfU zu den einzelnen Teilbereichen. Die im LfU wahrgenommenen Aufgaben erfordern ganz überwiegend tiefgehende Fachkenntnisse und eine technisch-naturwissenschaftliche Hochschulausbildung der Mitarbeiter. Juristische Kenntnisse und solche im Hinblick auf Verwaltungsverfahren sowie die praktischen Probleme in den Betrieben sind hier weniger relevant als in den SGDen als Vollzugsbehörden vor Ort.

Die **Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd** in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße bearbeiten den Bereich der Gewerbeaufsicht neben den Zentralreferaten in insgesamt fünf Regionalstellen: Koblenz, Trier, Idar-Oberstein (Nord); Mainz, Neustadt an der Weinstraße (Süd). In den SGDen werden die hauptsächlichen Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben verrichtet, darunter vor allem die Überwachung von Anlagen, Produkten, Gütern und Stoffen sowie der allgemeine Arbeits- und Immissionsschutz. Organisatorisch befindet sich hier der Kern im Bereich der Überwachung genehmigungsbedürftiger und nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen im Immissionsschutz (Nord 21,1 VZÄ, Süd 24 VZÄ) sowie der Überwachung des allgemeinen Arbeitsschutzes (13,5 VZÄ Nord, 22,5 VZÄ Süd). Die Trennung zwischen SGD Nord und Süd erfolgt nach den Gebieten klar geografisch abgegrenzt. Innerhalb der jeweiligen Zuständigkeitsgebiete der SGDen findet der Vollzug wiederum geografisch abgegrenzt in den Regionalstellen statt, die jeweils für einige Landkreise zuständig sind. Hinzu kommen die Zentralreferate an den beiden SGDen. Grundsätzlich liegt dabei die Zuständigkeit für den Vollzug in beiden SGDen bei den Regionalstellen. Hier arbeiten auch die meisten Mitarbeiter: In der SGD Nord zum Beispiel verteilen sie sich zu je etwa 20 auf die Regionalstellen Trier und Idar-Oberstein, etwa 40 in der Regionalstelle Koblenz und etwa 10 im Zentralreferat in Koblenz. Die Zentralreferate in Koblenz und Neustadt übernehmen vor allem koordinierende Aufgaben, bearbeiten Grundsatzfragen, stellen die Verbindung zu den Ministerien dar und halten Kompetenzen für seltene bzw. komplexe Spezialfragen vor. Ein Beispiel hierfür sind etwa Anlagen nach der Störfallverordnung. Insgesamt werden aktuell insgesamt ca. 212.000 Betriebe (SGD Nord ca. 115.000, SGD Süd ca. 97.000) mit ca. 1,53 Mio. Arbeitnehmern (SGD Nord ca. 0,75 Mio., SGD Süd ca. 0,78 Mio.) überwacht. Die allermeisten Betriebe sind dabei kleine Betriebe, von denen in der Regel keine besonderen Gefahren ausgehen. Im Fall von Störungen muss die Gewerbeaufsicht aber auch hier in der Lage sein, zügig Mitarbeiter und Umwelt vor Gefahren zu schützen. Größere und gefährlichere Anlagen (insbesondere genehmigungspflichtige Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie oder gar Anlagen nach der Störfallverordnung) erfordern dagegen regelmäßige Kontrollen durch die Gewerbeaufsicht (vgl. auch § 52 Abs. 1 Satz 5 BImSchG). Solche Anlagen sind im Land sehr unterschiedlich verteilt, was regional auch sehr unterschiedliche Anforderungen an die Gewerbeaufsicht bedeutet. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der BASF in Ludwigshafen. In der SGD Süd sind allein ca. 10 VZÄ nur mit ihr befasst und teils seit Jahren mit den hochkomplexen und sich ständig verändernden Anlagen vertraut. Eine solche personelle Kontinuität ist nach Angaben mehrerer Interviewpartner nicht nur bei großen Anlagen für die Vollzugsbehörden ebenso wie die überwachten Betriebe von Vorteil, weil die Arbeiten effizienter zu erledigen sind.

Die an der Aufgabenwahrnehmung in der Gewerbeaufsicht beteiligten Mitarbeiter in den SGDen müssen dabei im Verhältnis zu anderen Verwaltungsbereichen besondere technisch-naturwissenschaftliche Kenntnisse vorweisen: Es werden ein abgeschlossenes Studium im naturwissenschaftlichen oder technischen Bereich bzw. abgeschlossene Ausbildungen als Handwerksmeister oder Techniker vorausgesetzt. Darüber hinaus vergehen Jahre bis GA-Inspekto-

ren voll ausgebildet sind und die rechtlichen wie auch die technischen Aspekte der ihnen übertragenen Branchen souverän beherrschen. Ständige Weiterbildungen auf die aktuelle Rechtslage und den Stand der Technik sind unabdingbar. Neben den persönlichen Anforderungen an die Mitarbeiter sind für die Aufgabenwahrnehmung spezifische Untersuchungs- und Messgeräte bzw. spezielle Software zur systematischen Dokumentation und Datenerfassung unentbehrlich.

In der **Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)** in Trier werden nur zwei Aufgaben wahrgenommen: Die „Fachaufsicht über die Aufgabenstellen für digitale Kontrollgerätekarten“ und der „Vollzug des Ladenöffnungsgesetzes“ erzeugen nur einen Aufwand im Umfang von 0,54 VZÄ.

**Regelmäßig mitwirkende Stellen** in der Gewerbeaufsicht sind vor allem die oben genannten Behörden untereinander. Zwischen den beiden Ministerien und dem LfU bzw. den beiden SGDen findet regelmäßige Kommunikation statt, um die politische Steuerungsebene mit dem Vollzug zu verbinden. Das LfU wiederum unterstützt die Arbeit der SGDen durch fachliche Expertise und zentrale Datensammlung, -auswertung und -bereitstellung. Zwischen den beiden SGDen als Vollzugsbehörden gibt es aufgrund der räumlich klar abgegrenzten Zuständigkeitsgebiete in der täglichen Arbeit wenig Berührungspunkte. Nichtsdestotrotz findet auf fachlicher Ebene ein regelmäßiger Austausch statt, um einen einheitlichen Vollzug im Land zu unterstützen. Im Bereich Arbeitsschutz arbeiten die SGDen in einigen Teilbereichen mit dem Landesamt für Soziales, Unfallkassen, Jugendämtern und Schulen zusammen. Insgesamt sind diese Berührungspunkte jedoch überschaubar und es entstehen keine größeren Reibungen.

Außerhalb der Landesverwaltung sind die Landkreise als untere Immissionsschutzbehörden regelmäßig in die Arbeit der höheren Behörden involviert. Sie erhalten einerseits fachliche Unterstützung durch das LfU und werden von den SGDen als oberen Immissionsschutzbehörden in ihrer Tätigkeit überwacht. Im Immissionsschutz erteilen die Landkreise in vielen Fällen die entsprechenden Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), während die SGDen den allergrößten Teil der Überwachung leisten.

Außerhalb der öffentlichen Verwaltung zählen auch Kammern (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer), Gewerkschaften und technische Überwachungsorganisationen (z.B. TÜV) zu regelmäßig mitwirkenden Stellen. In besonders komplexen Fragestellungen, etwa in der Genehmigung von Großanlagen, wird regelmäßig externer Sachverstand durch externe Gutachter hinzugezogen. Diese Gutachten im Rahmen von Genehmigungsprozessen werden durch die Antragsteller selbst gezahlt, sodass hier keine Kosten für die öffentliche Hand entstehen.

**Adressaten** der Gewerbeaufsicht sind primär Betriebe und deren Beschäftigte. Je nach Einzelaufgabe rücken bestimmte Gruppen wie z.B. Ärzte, Bus- und LKW-Fahrer oder Eltern besonders in den Fokus. Im Bereich Arbeitsschutz zählen auch Interessenvertretungen der Arbeit-

nehmer (Betriebsräte, Gewerkschaften) zu den Adressaten. Im Bereich Immissionsschutz treten verstärkt Bürger und die Umwelt als Ganzes in den Fokus des Interesses. So sollen Anwohner in der Nähe von Anlagen von Lärm- und Schadstoffimmissionen geschützt werden und in einem weiter reichenden Ziel die umgebende Umwelt vor allen schädlichen Immissionen.

### **Analysefokus**

Da sich im gesamten Cluster eine große Vielfalt mit weit über 100 Einzelaufgaben ergibt, stellt sich zu Beginn der Detailprüfung die Frage nach dem organisatorischen Kern, der den vielversprechendsten Fokus für die Detailprüfung bildet. Dabei ist zum einen die Zahl der Vollzeit-äquivalente – eine potentielle organisatorische Umgestaltung kann lediglich in Kombination mit einem gewissen Mindestmaß an Personalwirksamkeit zu Effekten führen – entscheidend, zum anderen sind aufgrund der Aufgabennatur die Aufgaben im tatsächlichen Vollzug von Bedeutung. Politische Grundsatzaufgaben treten dahingegen in den Hintergrund. Unter diesen beiden Gesichtspunkten sind klar die Aufsichts- und Vollzugsaufgaben in den beiden SGDen als organisationale Kerne des Vollzugs identifizierbar. Sie stellen deshalb den Schwerpunkt der folgenden Analyse dar.

In den beiden Ministerien werden dagegen ausschließlich politische Steuerungsaufgaben und fachliche Grundsatzfragen vollzogen. Diese Aufgaben können ihrer Natur nach nur von einer obersten Behörde mit enger politischer Anbindung wahrgenommen werden, weshalb eine Verlagerung nicht relevant erscheint. Im Landesamt für Umwelt werden Aufgaben im Bereich der Messungen, Datensammlung, -aufbereitung und -bereitstellung, Fachexpertise und Beratung landesweit gebündelt. Die einzelnen Aufgaben sind dabei kleinteilig, hoch spezialisiert und erfordern oft Mitarbeiter mit tiefen Fachkenntnissen und nur einmal im Land nötige technische Ausstattung (zentrale IT für Datenbanksysteme). Eine Aufteilung dieser Aufgaben im Rahmen eines wie auch immer gearteten dezentrierten Modells lässt erhebliche Qualitätsverluste aufgrund fehlender Spezialisierung erwarten bzw. wäre mit hohen Kosten verbunden, um weiterhin eine so tiefgehende Expertise vorzuhalten. Daher stehen die derzeit im LfU wahrgenommenen Aufgaben nicht im Vordergrund der folgenden Analyse.

### **b. Beispielhafte Organisationsmodelle**

Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass im Bereich der Gewerbeaufsicht regelmäßig nach Organisationsmodellen gesucht wird, welche die unterschiedlichen funktionalen, fiskalischen, politischen und weiteren Anforderungen möglichst passgenau erfüllen. Die Vollzugsaufgaben der Gewerbeaufsicht werden dabei als abstrakte Organisationsmodelle sowohl von oberen Landesbehörden, von Mittebehörden, von unteren Landesbehörden als auch von kommunalen Behörden (Landkreisen) vollzogen (Ebinger 2013, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2017). Die individuelle Ausgestaltung dieser abstrakten Organisationsmodelle variiert dabei erheblich. Die Übersicht in Abbildung 14 zeigt getrennt für die Bereiche Arbeitsschutz und Immissionsschutz die jeweils zuständigen Behörden der Flächenländer. Deutlich wird daraus unter anderem, dass die beiden Bereiche in einigen Ländern in einer

gemeinsamen Behörde vollzogen werden, in anderen aber auch in getrennten. Als grundsätzlich verschiedene Organisationsmodelle in Flächenländern fallen dabei Baden-Württemberg und Niedersachsen auf. Baden-Württemberg hat ein Mischmodell gewählt, in dem die oberen staatlichen Fachbehörden in den Regierungspräsidien größere und komplexere Fälle (ursprünglich Spalte 1 der Anlage zur 4. BImSchV und Störfallanlagen), Fachaufsicht und Widerspruchsinstanz abdeckt, während die Landkreise in ihrer Funktion als untere staatliche Behörden den zahlenmäßig größeren Teil der Verfahren im Bereich der Gewerbeaufsicht (Genehmigung und Überwachung in Arbeits- und Immissionsschutz) abdeckt. Niedersachsen dagegen hat ein Modell von zehn staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern, die sich fachlich spezialisiert aber zu einem gewissen Maß räumlich dezentriert auf das Land verteilen. Das Modell der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter existierte vor der Gründung der SGDen auch in Rheinland-Pfalz bis Ende 1999. Seitdem setzt Rheinland-Pfalz auf einen Vollzug überwiegend in Mittelbehörden, zu kleineren Teilen im Immissionsschutz auch in den Landkreisen. Andere Flächenländer wie Nordrhein-Westfalen und Bayern haben ähnliche Modelle, wobei die genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten variiert. NRW integriert die Gewerbeaufsicht für komplexere Fälle in ihre Mittelbehörden (Bezirksregierungen bzw. Regierungen), wesentliche Teile von Genehmigung und Überwachung von einfacheren Anlagen liegen jedoch bei den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten. Derartige Vergleiche müssen jedoch immer auch die Größe und die Verwaltungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften im Blick behalten.

	Arbeitsschutzverwaltung	Immissionsschutzverwaltung (4. BImSchV)
Baden-Württemberg	4 Regierungspräsidien, 35 Landkreise, 9 Stadtkreise	
Bayern	Gewerbeaufsichtsämter bei 7 Regierungen	Gewerbeaufsichtsämter bei 7 Regierungen, 71 Kreisverwaltungsbehörden, 25 kreisfreie Städte
Brandenburg	Landesamt für Arbeitsschutz	Landesumweltamt
Hessen	Regierungspräsidien Gießen und Kassel, Fachzentrum Arbeitsschutz im Regierungspräsidium Darmstadt	3 Regierungspräsidien [21 Landkreise, 5 kreisfreie Städte]*
Mecklenburg-Vorpommern	Landesamt für Gesundheit und Soziales	4 Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt
Niedersachsen	10 Staatliche Gewerbeaufsichtsämter	
Nordrhein-Westfalen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen 30 Kreise, Städteregion Aachen, 22 kreisfreie Städte
Rheinland-Pfalz	2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen	2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen, 24 Landkreise, 12 kreisfreie Städte
Saarland	Landesumweltamt (Landesbetrieb nach § 26 LHO)	
Sachsen	Landesdirektion Dresden	3 Landesdirektionen 10 Landkreise und 3 kreisfreie Städte
Sachsen-Anhalt	Landesamt für Verbraucherschutz	Landesverwaltungsamt 11 Landkreise, 3 kreisfreie Städte
Schleswig-Holstein	Staatliche Arbeitsschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord	Landesamt für Landwirtschaft, Umweltschutz u. Ländliche Räume
Thüringen	Landesbetrieb für Arbeitsschutz und tech. Verbraucherschutz**	Thüringer Landesverwaltungsamt 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte

Tabelle 5: Arbeits- und Immissionsschutzbehörden der Länder

Anmerkungen: Eigene Darstellung; \*Die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte vollziehen nur einen kleinen Teil der Immissionsschutzaufgaben nach der 4. BImSchV und werden deshalb nicht weiter berücksichtigt; \*\*Kein Landesbetrieb nach § 26 LHO.

Abbildung 14: Organisation der Gewerbeaufsicht in den deutschen Flächenländern. Quelle: Ebinger (2013, 152).

#### 2.2.7.6.2 Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte

Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Gewerbeaufsicht ist für die Sicherheit von Beschäftigten, Umwelt und Bevölkerung grundsätzlich unverzichtbar. Außerdem liegt die Kompetenz für die relevanten gesetzlichen Standards für die einzelnen wahrgenommenen Aufgaben zu allergrößten Teilen auf der Bundes- und EU-Ebene, was die Spielräume des Landes be-

grenzt. Da darüber hinaus selbst die Vollzugsebene im vorliegenden Cluster hauptsächlich Genehmigungs-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben auf der Basis staatlicher Rechtssetzung wahrnimmt, wird ebenfalls von einer Übertragung auf Dritte im Sinne bspw. einer Privatisierung, oder Übertragung auf Kammern/Verbände abgeraten bzw. ist nicht möglich. In diesem Fall besteht insbesondere die Gefahr von Interessenskonflikten bzw. einem Verlust der Neutralität und Objektivität der Aufsichtsinstanz. Dies deckt sich auch mit der Verwaltungsrealität in den anderen deutschen Bundesländern.

#### 2.2.7.6.3 Prüfung des Optimierungspotentials

##### a. Effektivität/Funktionalität

Der Schwerpunkt der Vollzugstätigkeiten im Cluster liegt in der Genehmigung und Überwachung von Anlagen und Arbeitsbedingungen sowie in der Beratung von Anlagenbetreibern. Um diese Aufgaben effektiv erfüllen zu können, sind vor allem zwei Faktoren ausschlaggebend: Zum einen ist ein hoher Grad technischer Expertise, Erfahrung und Routine bei den Mitarbeitenden erforderlich, um die **komplexen Aufgabenstellungen** erfüllen zu können und so die **professionelle Qualität** des Vollzugs zu sichern. Die Mitarbeiter müssen stets auf dem aktuellen Stand von Rechtssetzung und Technik sein. Dabei haben sie gegenüber den zu überwachenden Betrieben strukturell weniger Ressourcen und Kenntnisse über die genauen Charakteristika der Arbeitsprozesse und Anlagen vor Ort. Um den Betreibern dennoch auf Augenhöhe gegenüber zu treten, ist müssen die Mitarbeiter die Möglichkeit zu regelmäßigen Fortbildungen, eigene fachliche Expertise sowie Unterstützung in rechtlichen und besonders komplexen fachlichen Fragen haben.

Zum anderen erfordern die Aufgaben eine **Präsenz in der Fläche**, um ohne unmäßigen Aufwand die Anlagen tatsächlich vor Ort regelmäßig prüfen zu können. Die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten ist auch für die Genehmigung von neuen Anlagen wichtig, um beispielsweise in den Planungsunterlagen nicht unmittelbar erkennbare Probleme identifizieren und berücksichtigen zu können. In der Vollzugspraxis der SGDen sind die Mitarbeiter der Regionalstellen oftmals an zwei (in Einzelfällen sogar mehr) Tagen pro Woche im Außendienst tätig. Das zeigt, wie relevant Vor-Ort Termine und dementsprechend auch die Wegezeiten sind.

Diese beiden Erfordernisse bauen ein Spannungsfeld für eine effektive Organisation der Aufgabenwahrnehmung auf. Während die fachliche Expertise durch eine möglichst zentralisierte und in einer Organisation konzentrierte Aufgabenwahrnehmung begünstigt wird, ist eine dauerhafte Präsenz vor Ort viel leichter mit dezentralen Einheiten möglich. Diesem Spannungsfeld wird in der derzeitigen Organisation durch mehrere organisationale Maßnahmen Rechnung getragen: Einerseits stellt das LfU zentral für das ganze Land Expertise und Daten bereit, um die SGDen und Landkreise als Vollzugsbehörden zu unterstützen. Für die Präsenz in der Fläche sorgt die Aufteilung der Hauptlast des Vollzugs auf die fünf Regionalstellen der SGDen und (im Immissionsschutz) für kleinere Anlagen auch auf die Landkreise. Insgesamt

stellt sich das aktuelle Organisationsmodell als funktional dar. Hervorzuheben ist insbesondere der gemeinsame Vollzug von Arbeits- und Immissionschutz, der in der Vollzugspraxis hochfunktional ist und auch für die Anlagenbetreiber einen Hauptansprechpartner für sämtliche Fragen der „Gewerbeaufsicht“ garantiert. Auch der Bundesländervergleich zeigt mehrere ähnliche Modelle. Zu fragen ist dennoch, welche Auswirkungen verschiedene Möglichkeiten der Organisationsveränderung auf das Spannungsfeld zwischen Ortsnähe und professioneller Qualität angesichts der Komplexität der Aufgaben haben.

Die Zentralreferate in den beiden SGDen erlauben eine aktuell hinreichende **Spezialisierung** für komplexere Fälle und stellen eine Homogenität des Vollzugs sicher. Zugleich sorgen die Regionalstellen für kurze Wege und mehr Ortskenntnis als es bei einer Zentralisierung in einer landesweit zuständigen Behörde der Fall wäre. Insofern käme die Einrichtung einer landesweit zuständigen Behörde aus Gründen der Effektivität des Vollzugs nur in Frage, wenn sie ebenfalls über Außenstellen verfügte. Hinsichtlich der Kooperation und Schwerpunktbildung zwischen den beiden SGD gilt ähnliches wie in den anderen umweltbezogenen Aufgabenbereichen. Zwar bestehen auch im Status quo Kooperationsmöglichkeiten zwischen den SGDen, so dass zumindest theoretisch (über formale und informale Absprachen) in einem hohen Grad Synergien gehoben werden könnten. Offensichtlich werden diese Möglichkeiten aber gegenwärtig bei weitem nicht ausgereizt. Bei einer Zusammenführung der SGDen unter eine Leitung (unter Beibehaltung der Standortstruktur) würden sich neben der Bündelung wesentlicher Teile der beiden Zentralreferate auch Vor-Ort-Zuständigkeiten für spezifische Anlagentypen nach der Störfallverordnung oder der IED-Richtlinie anbieten. Ob eine Fusion der SGDen oder entsprechend hoher externer Druck zu derartigen Fusionen führt, ist wirtschaftlich annähernd gleichbedeutend.

Im Fall einer Übertragung auf die Landkreise würde die **Ortsnähe und -kenntnis** verbessert, wobei gegenüber dem jetzigen Modell der fünf Regionalstellen kein durchgreifender Vorteil entstünde. Durch eine Bündelung mit den bisherigen Aufgaben der Landkreise im Immissionschutz könnten diese von der Expertise der Mitarbeiter aus den SGDen profitieren. Dieses Potential ist jedoch begrenzt, weil aktuell stärker spezialisierte Mitarbeiter aus den SGDen bei einem Übergang in die Landkreise ein breiteres Aufgabenspektrum wahrnehmen müssten und so häufig nicht in effizient in ihrem Fachgebiet eingesetzt würden. Es ist zudem bei keinem Entwicklungsszenario der Landkreisstrukturen davon auszugehen, dass eine Zahl an Landkreisen erreicht wird, die der heutigen Anzahl an Regionalstellen der SGDen nahekommt. Deshalb würden die dortigen Mitarbeiter auf mehr Standorte als bislang aufgeteilt werden müssen, was eine wie oben bereits beschrieben eine De-Spezialisierung zur Folge hätte. Für einen effektiven Aufgabenvollzug müssen die Mitarbeiter aber die Möglichkeit zu regelmäßigen Fortbildungen, eigene fachliche Expertise sowie Unterstützung in rechtlichen und besonders komplexen fachlichen Fragen haben. Auch bei hohen Krankheits- oder Urlaubsständen muss die Handlungsfähigkeit durch funktionierende Vertretungslösungen erhalten bleiben. All das kann im aktuellen Modell besser gewährleistet werden als in einem dezentralisierten Modell mit kleineren Teamgrößen. Zudem gelten die Synergien mit den bisherigen Kompetenzen der

Landkreise nur für den kleinen Immissionsschutz, weil im Arbeitsschutz derzeit keine Kompetenzen auf Landkreisebene liegen. Zusammenfassend stellt der Sachverständigenrat für Umweltfragen dazu fest: „Die klassischen, stark konditional orientierten Vollzugsaufgaben erfordern vielfach hochspezialisierte technische und rechtliche Fachkenntnisse der zum Teil komplexen Sachmaterie und die Fähigkeit zur wirkungsvollen Vertretung der umweltfachlichen Aspekte. Diese Anforderungen werden bei anspruchsvollen Vollzugsaufgaben durch die kommunalen Ebenen vielfach nicht adäquat erfüllbar sein.“ (SRU 2007, 5). Diese Prognose bestätigte sich mehrfach, auch bei einer jüngst durchgeführten Untersuchung (Bogumil et al. 2016; Kuhlmann et al. 2011; Ebinger 2013).

Ein anderer Aspekt effektiver Aufgabenwahrnehmung ist die **horizontale und vertikale Koordination**. Wegen ihrer Rolle als BImSchG-Behörde und der bündelnden Funktion der entsprechenden Genehmigungen muss sich die Gewerbeaufsicht sowohl horizontal (mit gleichgeordneten Behörden) als auch vertikal (mit über- oder untergeordneten Behörden) gut koordinieren. In der aktuellen Organisationsform ermöglicht die Eingliederung in die SGDen eine verhältnismäßig leichte Koordination mit anderen in den SGDen wahrgenommenen Aufgabenbereichen (insbesondere Bodenschutz, Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft). Diese würde in einer landesweit zuständigen Sonderbehörde für die Gewerbeaufsicht verloren gehen. Zudem wäre ein solches Modell ein Rückfall in die Zeit vor der Gründung der SGDen. Berichte aus Interviews mit Praktikern zeigen aber insgesamt positive Auswirkungen der besseren Koordination mit den anderen in den SGDen wahrgenommenen Aufgaben. Daher kann eine landesweit zuständige Behörde nur dann einen effektiven Vollzug ermöglichen, wenn auch die weiteren häufig verfahrensbeteiligten Aufgabenbereiche wie Gewässerschutz, Bodenschutz und Naturschutz analog organisiert würden.

Eine Kommunalisierung hätte einerseits positive Effekte auf die vertikale Koordination, weil die Schnittstelle zwischen den Immissionsschutzbehörden in Landkreisen und SGDen weitgehend wegfiel. Andererseits müssten sich die Landkreise verstärkt untereinander koordinieren. Und dies nicht nur, wenn Fälle die Kreisgrenzen überschreiten, sondern auch zur Sicherstellung der Ausbildungsqualität wie zur Bereitstellung der besonderen Expertise, die für einen qualitativ hochwertigen und wirtschaftlichen Vollzug (auch im Sinne der Arbeitgeber und Anlagenbetreiber) notwendig ist. Der Transparenz und Einfachheit im Sinne der Einhäusigkeit der Verwaltung ist dies nicht zuträglich. Zudem blieben besonders anspruchsvolle Aufgaben, wie etwa die Betreuung von Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie und Störfallverordnung, die nicht sinnvoll kommunalisiert werden können. Deshalb müsste für diese Aufgaben weiterhin beträchtliche Kompetenz auf Landesebene vorgehalten werden, was einerseits zusätzlichen Aufwand darstellt, vor allem aber die Zuständigkeitsstrukturen unklarer und mehr Koordination zwischen den Ebenen nötig macht. Hier wäre eine „Zaunregelung“ nötig, welche die Zuständigkeiten für Anlagen auf einem Betriebsgelände regelt. Dennoch müssten sich Anlagenbetreiber bei Standorten in mehreren Landkreisen mit sehr unterschiedlichen Verfahrensweisen, Kompetenzen und Anforderungen auseinandersetzen und ggf. mit abwei-

chenden Bescheiden oder Auflagen arbeiten (Ebinger/Bogumil 2008). In der Summe ist deshalb nicht von einer Effektivitätssteigerung durch verbesserte Koordination in einem kommunalisierten Modell auszugehen.

Da die Aufgaben der Gewerbeaufsicht ganz überwiegend von EU- und Bundesrecht<sup>82</sup>, zu kleineren Teilen auch Landesrecht, geprägt sind, ist eine gute **politische Steuerungsanbindung** an die Landesregierung für einen einheitlichen Vollzug wichtig. Die Aufgaben erlauben de jure nur begrenzten Spielraum der Vollzugsbehörden; das Idealbild ist ein einheitlicher und vollständiger Vollzug. Durch eine Aufspaltung der Vollzugsverwaltung in kleinere Einheiten, beispielsweise durch eine Kommunalisierung auf die Ebene der Landkreise, sind ausgehend vom Status quo negative Effekte auf die Steuerungsfähigkeit zu erwarten. Durch die Unterstellung unter einen kommunalen Wahlbeamten würden die Einheitlichkeit des Vollzugs und die Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeit der Landesebene tendenziell beeinträchtigt. Starke Steuerungsmechanismen könnten am leichtesten durch die Konzentration in einer eigenen oberen Landesbehörde für die Gewerbeaufsicht erreicht werden. Hiermit verbunden wäre allerdings das Risiko einer „Verselbständigung“ der spezialisierten Fachbehörde, die sich von der nötigen Einbindung in andere im Vollzug mit zu berücksichtigenden Fachgebiete entfernt. Ein effektiver Kompromiss aus Steuerungsfähigkeit von oben und fachlich zielführender Kooperation könnte Zusammenführung der beiden SGDen zu einer landesweit zuständigen Behörde sein. So würde die Dualität der SGDen vermieden und die Steuerung von den beiden Ministerien zur Vollzugsebene fiele leichter. Wichtiges Element innerhalb einer solchen Behörde bleiben auch dann die Regionalstellen, die bei einer hierarchisch-organisatorischen Konzentration trotzdem einen gewissen Grad an räumlicher Dekonzentration gewährleisten, die nötig für den effektiven Vollzug an den Anlagen vor Ort ist.

---

<sup>82</sup> Wesentliche rechtliche Grundlagen im **Arbeitsschutz** sind (unter anderem): Arbeitsschutzgesetz, Arbeitszeitgesetz (ArbZG), Jugendarbeitsschutzgesetz, Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter (MuSchG), Arbeitsstätten-VO, Betriebssicherheitsverordnung, Verordnung (EWG) Nr. 561/06 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR), Gesetz über das Fahrpersonal vor Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen (Fahrpersonalgesetz – FpersG, Gewerbeordnung, Baustellen-VO, Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Arbeitssicherheitsgesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - AÜG, , Betriebssicherheits-VO, Bildschirmarbeitsplatz-VO, Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung, Landesbauordnung, Gaststättengesetz, Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetz, Berufskrankheiten-VO.

Wesentliche rechtliche Grundlagen in den Bereichen **Immissionsschutz/Lärmschutz/Chemikaliensicherheit/Gentechnik/Produktsicherheit** sind (unter anderem): Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und zugehörige Durchführungsverordnungen, Landesimmissionsschutzgesetz (LImSchG), Baugesetzbuch (BauGB), Störfallverordnung, Produktsicherheitsgesetz und -verordnungen, EU-Verordnung zur Marktüberwachung, Chemikaliengesetz (ChemG), Gentechnikgesetz (GenTG), Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (ProdSG), REACH-Verordnung (Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe, VO (EU) Nr. 1907/2007), Richtlinie über Industrieemissionen (2010/75/EU), Gefahrgutbeförderungsgesetz.

## b. Effizienz

Bei Betrachtung der Effizienz steht hauptsächlich die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten und Nutzen im Zentrum. Dabei sollten potentielle Organisationsmodelle vor allem die Stückkosten für einzelne Verwaltungsvorgänge im Auge behalten, die durch Verbund- oder Skalenerträge gesenkt werden können. Effizienz muss aber nicht notwendigerweise durch Einsparungen von Kosten entstehen, weil sie bei gleichbleibenden Kosten auch durch eine Verbesserung der Leistung erreicht werden kann. Grundsätzlich sind im Bereich der Effizienz allerdings auch die potentiellen Transformationskosten einer organisatorischen Umgestaltung im Auge zu behalten, die ihrerseits in einer vernünftigen Relation zu den zu realisierenden Ressourceneinsparungen stehen müssen.

Hypothetisch sind Effizienzgewinne im Bereich der Gewerbeaufsicht der SGDen in zwei Richtungen möglich: entweder durch **Skaleneffekte** im Rahmen einer Zentralisierung der Aufgaben – gerade im Bereich der Anlagenüberwachung im Immissionsschutz; oder durch **Verbundeffekte** bei einer Eingliederung in den Apparat der Kreise.

Die erste Option einer Zentralisierung verspricht gerade in einem komplexen und spezialisierten Aufgabenbereich einen effizienten Aufgabenvollzug aufgrund eingespielter Routinen und niedriger Rüstzeiten. Da allerdings der Vollzug bereits in die beiden SGDen integriert ist, wären **Skaleneffekte** nur auf zwei Wegen erreichbar: Erstens strukturell durch die Schaffung einer landesweit zuständigen Behörde, zweitens durch die Konzentration der Verantwortlichkeit für spezifische (insb. selten anfallende oder sehr komplexe) Aufgaben in einer der beiden SGDen im Rahmen einer Vor-Ort Zuständigkeit. Darüber hinaus ist ein gewisses Maß an regionaler statt rein funktionaler Organisation – aktuell ausgedrückt in den Regionalstellen der Gewerbeaufsicht – für die Zuständigkeiten in der Anlageüberwachung geboten; eine vollständige Zentralisierung wäre nicht nur in der Umsetzung sehr teuer, sondern auch mit Mehrkosten aufgrund räumlicher Distanz verbunden. Grund hierfür sind zu lange Fahrwege und -zeiten der Mitarbeiter, um Vor-Ort-Termine wahrzunehmen. Dies würde absehbar negative Kosteneffekte nach sich ziehen, ohne in entsprechendem Maße funktionale Vorteile zu gewährleisten. Das bestätigen auch Angaben mehrerer mit dem Vollzug vertrauter Interviewpartner. Deshalb muss auch eine landesweit zuständige Behörde weiterhin über Regionalstellen verfügen. Einsparpotentiale liegen hierbei im Personal in der Leitungsebene (den jetzigen Zentralreferaten). Dieser Effekt setzt selbstverständlich voraus, dass eine landesweit zuständige Gewerbeaufsicht Teil einer größeren Behörde wäre. Würde eine eigenständige Behörde für die Gewerbeaufsicht gegründet, zöge dies nicht nur beträchtliche Overheadkosten für Leitung und Verwaltung nach sich, sondern unterminierte den Effizienzgedanken durch gesteigerte Koordinationskosten mit den weiteren regelmäßig verfahrensbeteiligten Behörden. Insofern kann die Option der landesweiten Behörden mit Außenstellen nur im Rahmen einer größeren Behörde, etwa einem Landesverwaltungsamt oder einer Fusion der beiden SGDen, effizient sein. Deutlich schneller und einfacher ließen sich Skaleneffekte realisieren, wenn bislang geteilte Zuständigkeiten in einer der beiden SGDen zentral für das ganze Land wahrgenommen würden. In

einzelnen Bereichen (Genehmigung gentechnischer Anlagen bei der SGD Süd, Genehmigung von Hochspannungsleitungen SGD Nord) wird dies bereits heute praktiziert. Würden solche Modelle ausgebaut, z.B. für Anlagen nach der Störfall-Verordnung oder der IE-Richtlinie, könnten Skaleneffekte genutzt werden.

Bei einer Kommunalisierung ist in allen Szenarien mit sinkenden Skalenerträgen gegenüber dem Status quo zu rechnen. Selbst bei einer deutlichen Reduktion der Anzahl der Kreise würden deutlich mehr Standorte als bisher entstehen. So würden die Fallzahlen und Mitarbeiterzahlen pro Standort gesenkt, was weniger Routinen und Spezialisierungsmöglichkeiten bedeutete. Das senkt Bearbeitungsgeschwindigkeit und -qualität, was bei gleichbleibenden Kosten (im Wesentlichen durch das Personal definiert) zu schlechterer Effizienz führt.

**Verbundeffekte** könnten sich durch die Zusammenführung mit bisherigen Kompetenzen der Landkreise im Immissionsschutz in einem Kommunalisierungsszenario ergeben. Aktuell sind allerdings in den meisten Kreisen im Immissionsschutz nur sehr kleine Personalkörper im niedrigen einstelligen Bereich beschäftigt, im Arbeitsschutz haben die Kreise aktuell keine Kompetenzen. Zwischen den Landkreisen besteht zudem eine große Varianz in der Anzahl und der Zusammensetzung des Personals. Während in manchen Kreisen durchaus technische Expertise vorhanden ist, werden in anderen (den meisten) die Aufgaben überwiegend von Verwaltungsfachkräften ohne dezidierten technischen Hintergrund erledigt. Daher sind nur sehr geringe Verbundvorteile im Fall der Übertragung der Aufgaben aus den SGDen zu erwarten. Umgekehrt ließe dagegen eine Übertragung der aktuell in den Kreisen vollzogenen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen auf die SGDen oder andere Landesbehörden mit einem dem Aufgabenportfolio der SGDen entsprechenden Zuschnitt, Verbundeffekte erwarten. Denn aktuell stellen die Kreise zwar – zuweilen mit fachlichen Defiziten, wenn bei mangelnder eigener Expertise nicht die der SGDen genutzt wird – für viele Anlagen Genehmigungen aus, die Überwachung leisten aber die SGDen. Genehmigung und Überwachung aus einer Hand zu vollziehen, böte deutliche Verbundeffekte, weil die Mitarbeiter in der Überwachung von Anfang an bessere Kenntnisse der Anlage hätten. Außerdem könnten sie schon bei der Genehmigung ihre Erfahrungen aus der Überwachung einbringen, was sie schneller auf Problemlagen stoßen ließe und so die Arbeit effizienter machen würde. Auch im Sinne eines „One face to the customer“-Prinzips wäre eine solche Änderung sinnvoll.

### **c. Politische Steuerung und Teilhabe**

Die Legitimität von Aufgabenzuordnungen definiert sich vor allem über Aspekte der Teilhabe, der Homogenität der Aufgabenerledigung und der politischen Kontrolle. Die Frage nach **Teilhabe** und **regionaler Identität** im Sinne einer größeren Bürgernähe der Aufgabenerledigung durch Ansiedelung auf einer niedrigeren Ebene stellt sich aus Sicht der Gutachter bei diesem Cluster mit spezialisierter Zielgruppe und wenig Relevanz für den „Normalbürger“ nicht. Im Alltag hat die Gewerbeaufsicht nur sehr selten Kontakt mit Bürgern, sondern steht vielmehr in Kontakt mit Unternehmen, für die es wenig erheblich ist, ob sie ein Landratsamt oder eine

Landesbehörde mit Regionalstellen als Ansprechpartner haben. Insofern sind bei allen Modellen von Landesbehörden, ob als Mittel- oder obere Landesbehörde oder untere Landesbehörde, ausgehend vom Status quo keine wesentlichen Effekte auf die Teilhabe zu erwarten. Gegen eine Aufgabenübertragung auf die Landkreise spricht aber, dass bei einer Genehmigungs- und Kontrollaufgabe wie der Gewerbeaufsicht die unerwünschte Teilhabe im Sinne einer Einflussnahme auf rechtlich und fachlich zu beurteilende Entscheidungsprozesse eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt. Gerade im Bereich des Immissionsschutzes besteht häufig ein Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, verbunden mit nicht zuletzt Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen, und schädlichen Auswirkungen für Mensch und Natur. Insofern könnte eine Kommunalisierung mit den Konsequenzen geringerer Stellenzahlen pro Vollzugseinheit und damit verbundener geringerer Fachkompetenz/-spezialisierung einer politischen Einflussnahme durch lokalpolitische Interessen Vorschub leisten (siehe dazu u.a. Ebinger/Bogumil 2008).

Verknüpft damit könnte die **Homogenität**, und damit ein wichtiger Bestandteil eines als legitim wahrgenommenen Vollzugs, aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen in den Kreisen und unterschiedlicher Ausstattungen vermindert werden. Hat der Landrat die Möglichkeit, die Schlagkräftigkeit der Gewerbeaufsicht durch seine Personalhoheit entscheidend zu beeinflussen, sind schon mittelfristig – selbst ohne konkrete Steuerungsambition oder böse Absicht – unterschiedliche Kapazitätsstände und Vollzugsressourcen aller Art die Folge. Dass dies unmittelbare Konsequenzen für den Vollzug hat, ist offensichtlich. Dies gilt insbesondere angesichts einer Personalausstattung, die bereits im Status quo mit genutzten Skalenerträgen nur knapp ausreicht, um den gesetzlichen Verpflichtungen nicht nur formal nachzukommen. Zudem ist der Altersdurchschnitt der Mitarbeiter in der Gewerbeaufsicht, wie auch in vielen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes, hoch, sodass in den nächsten Jahren ein erheblicher Bedarf an Neubesetzungen entsteht. In dieser herausfordernden Situation eine dauerhaft zukunftsfähige, das heißt insbesondere auch ausbildungsfähige Gewerbeaufsicht mit homogener Aufgabenwahrnehmung im ganzen Land zu gestalten, fällt im jetzigen Modell der SGDen leichter. Sie können ihren Personal- und Ressourceneinsatz langfristiger planen. Zudem ermöglicht ihr Stamm an erfahrenen Mitarbeitern eine effektive Einarbeitung neuer Mitarbeiter im Sinne einer Kontinuität. Ohnehin sind sie als Fachbehörde mit entsprechendem Spezialisierungspotential besser in der Lage, die Vollzugsqualität unter allen Bedingungen zu garantieren. In ähnlicher Weise träfe dies auch für einen Vollzug in unteren Sonderbehörden zu, wengleich hier – je nach Zuschnitt – die Bündelung komplexerer Aufgaben in den jetzigen Zentralreferaten der SGDen fehlen und so die Homogenität tendenziell geschwächt würde. Eine landesweit zuständige Behörde dagegen ließe die deutlichsten positiven Effekte für die Homogenität der Aufgabenwahrnehmung erwarten. Es finden zwar heute schon regelmäßig planende und koordinierende Treffen auf Leitungsebene zwischen den beiden SGDen und regelmäßige Kontakte auch auf der Arbeitsebene statt. Beim Vollzug “aus einem Guss“ mit einheitlichen Steuerungsinputs der Leitungsebene an die Regionalstellen könnte – bei zusätzlich

reduziertem Koordinationsaufwand – eine stärkere Homogenität des Vollzugs erreicht werden.

#### 2.2.7.6.4 Abschließende Bewertung entlang organisatorischer Reformoptionen

Die Gewerbeaufsicht kann zusammenfassend als ein Bereich mit einem vergleichsweise hohen Grad an notwendiger Spezialisierung und Expertise beschrieben werden. Von dieser dominierenden Charakteristik sind auch die Analyse der Performanzdimensionen und die sich anschließenden Empfehlungen hinsichtlich möglicher Reformoptionen bestimmt. Insgesamt werden in der gegenwärtigen Struktur der staatlichen Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Regionalstellen aus Sicht der Gutachter bereits zentrale Anforderungen an die Organisation der Gewerbeaufsicht erfüllt. Das deckt sich auch mit dem Ergebnis einer umfassenden, bundesländervergleichenden Studie des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), der mit Blick auf die Umweltverwaltung (zu der die Gewerbeaufsicht zumindest zu wesentlichen Teilen zu rechnen ist) feststellt: „Der SRU betont die Bedeutung staatlicher Mittelinstanzen in den großen Flächenländern als kaum verzichtbare Instanzen einer integrierten, präventiven, in zahlreichen Handlungsfeldern notwendig planenden Umweltverwaltung.“ (SRU 2007, 3). Dieser Befund wird durch eine ländervergleichende Studie zur Vollzugssituation im Bereich der Gewerbeaufsicht bestätigt (Ebinger 2013).

Die Bewertung der Kommunalisierungsfähigkeit fällt demgegenüber negativ aus, da neben den Effektivitäts- und Effizienzverlusten in dezentralen Einheiten sogar von einem negativen Effekt auf der Legitimitätsdimension ausgegangen werden kann. Dies gilt auch, wenn wie in der Vergangenheit bspw. in Baden-Württemberg oder NRW praktiziert, nur Teile der Zuständigkeiten übertragen werden, da hiermit neben der Zersplitterung der Kompetenz in den kommunalisierten Aufgaben auch Doppelstrukturen geschaffen werden. Die negativen Effekte stehen in direkter Relation zu der Anzahl an Kreisen, wenngleich kein realistisches Gebietsreformmodell anzunehmen ist, das zu einer Verbesserung des Status quo mithilfe einer Kommunalisierung führt. Allenfalls in einem Szenario von Landkreisen von 350.000 Einwohnern (und der damit einhergehenden Gesamtzahl an Landkreisen) wäre eine Kommunalisierung von Teilaufgaben - unter erheblichen Abstrichen auf allen drei Performanzdimensionen – denkbar. Selbst dann wären aber nicht alle jetzt bei den SGDen angelagerten Aufgaben der Sache nach sinnvoll kommunalisierbar. Aufgrund der notwendigen Spezialisierung der Mitarbeiter, die nur innerhalb größerer Teams erfolgreich gelingen kann, bestehen bei einer Kommunalisierung erhebliche Bedenken bezüglich der Aufrechterhaltung der fachlichen und rechtlichen Qualität sowie Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung. Evaluationen in anderen Ländern förderten hier äußerst bedenkliche Entwicklungen zu Tage (Bogumil et al. 2015). Klassische Vorteile einer Kommunalisierung, wie z.B. verbesserte Bürgernähe, eine Orientierung an regionalen Identitäten oder verbesserten Möglichkeiten der Teilhabe sind im Bereich der Gewerbeaufsicht nur von untergeordneter Bedeutung. Da es sich um eine Eingriffsverwaltung handelt, die einheitliche Standards zum Schutz von Umwelt und Gesundheit durchsetzen soll, sind im Gegenteil

sogar negative Effekte von einer Flexibilisierung und Heterogenisierung des Vollzugs zu erwarten. Die Unterstellung unter einen kommunalen Wahlbeamten und die Eingliederung in den allgemeinen Verwaltungsapparat der Kreise ermöglicht einen größeren (lokal)politischen Einfluss als es in einer landeseigenen Fachbehörde üblich ist. Da sich die Legitimität in einer rechtlich dem Land weitgehend entzogenen Aufgabe wie der Gewerbeaufsicht vor allem aus einer fachlich und rechtlich korrekten, homogenen und proaktiven Aufgabenwahrnehmung ergibt, kann eine Kommunalisierung aus den oben genannten Gründen unterhalb einer Kreisgröße von 350.000 Einwohnern nicht empfohlen werden. Bei Kreisgrößen ab 350.000 Einwohnern und damit verbundener größerer fachlicher und personeller Stärke wäre eine Übertragung von Zuständigkeiten auf die Landkreise im Gesamtkontext einer Neuordnung der umweltbezogenen Verwaltung denkbar, aber aufgrund der weiterhin notwendigen Aufgabenteilung mit dem staatlichen Bereich, sehr hoher Transformationskosten sowie absehbarer Probleme in der Sicherung der Ausbildungs- und folglich auch Vollzugsqualität nur mit großen Vorbehalten zu empfehlen.

Der Aufbau von unteren Landesbehörden für die Gewerbeaufsicht als Sonderbehörden wird von den Gutachtern ebenfalls nicht empfohlen. Ein solches Modell entspräche im Prinzip jener vor der Bildung der SGDen im Jahr 2000 bestehenden klassischen Struktur staatlicher Gewerbeaufsichtsämter. Die Erfahrungen aus der Vollzugspraxis zeigen jedoch insgesamt einen Erfolg der Integration der Gewerbeaufsicht in die SGDen. Die Bündelung mehrerer häufig an gleichen Planungs- und Genehmigungsprozessen beteiligten Behörden hat den Vollzug in vielen Fällen verbessert. Das gilt im Rahmen der Gewerbeaufsicht sowohl für den Immissionschutz, der regelmäßig mit dem Naturschutz, der Wasser und Abfallwirtschaft und dem Bauwesen interagiert, als auch für den (primär den technischen) Arbeitsschutz. Dieser profitiert ebenfalls von einer im Status quo besseren Koordination mit den anderen regelmäßig Verfahrensbeteiligten. Zudem fehlte die aktuell in den Zentralreferaten vorgehaltene Expertise und Routine für seltenere bzw. komplexere Fragestellungen. Diese würden deshalb entweder in schlechterer Qualität als bislang erledigt oder müssten zumindest zu Teilen den beiden Ministerien übertragen werden. Eine Einbindung der ministeriellen Ebene in den Vollzug wird aber grundsätzlich als nicht zielführend angesehen. Im Fall der Gewerbeaufsicht wird das Problem zusätzlich noch dadurch verstärkt, dass neue Zuständigkeiten für vollzugsverwandte Bereiche in zwei Ministerien gebildet würden, was zusätzliche Koordinationsschwierigkeiten mit sich bringen würde. Insgesamt würden bei einer (Rück)Verlagerung der Gewerbeaufsicht in untere Sonderbehörden Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zurückgehen, und auch für die Legitimität sind keine Vorteile zu erwarten. Deshalb wird von einem solchen Reformmodell abgeraten.

Eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit (und Regionalstellen wie bisher) hätte durch den Abbau von Doppelstrukturen insbesondere in der Leitungsebene Potential für Einspareffekte. Außerdem würde der zusammengeführte Personalkörper der beiden SGDen eine stärkere Spezialisierung der einzelnen Mitarbeiter im neuen Zentralreferat ermöglichen, was Qualität

und Geschwindigkeit des Vollzugs verbessern könnte. Dass eine landesweite Zuständigkeit gerade für besonders problematische Anlagen (Anlagen nach Störfallverordnung und IED-Richtlinie) sinnvoll wäre, bestätigen auch Erfahrungen aus der Vollzugspraxis. Aufgrund der beschriebenen Vorteile der Integration der Gewerbeaufsicht mit den anderen Aufgabenbereichen der SGDen im aktuellen Zuschnitt wäre eine landesweit zuständige Gewerbeaufsichtsbehörde allerdings nur sinnvoll, wenn auch die anderen Bereiche der SGDen analog organisiert würden. Letztlich würde das eine Zusammenführung der beiden SGDen bedeuten. Je nach Fusionsmodell gehen damit sehr unterschiedlich hohe Transformationskosten einher. Hier ist eine schonende und durch die Fachverwaltungen selbst organisierte Zusammenführung über einen längeren Zeitraum dringend zu empfehlen, sollen nicht die Vorteile durch die mögliche Personalreduktion auf der Leitungsebene und eine Effektivitätssteigerung im Zentral- und Fachbereich durch die entstehenden Transformationskosten aufgeessen werden. Ein Einstieg, ohne strukturell determinierend zu wirken, wäre der sukzessive Aufbau landesweiter Vor-Ort Zuständigkeiten in einer der SGDen in ausgewählten Aufgabenfeldern. Vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Detailbetrachtungen ist ein grundsätzliches Beibehalten des jetzigen Organisationsmodells der Aufgabenwahrnehmung in den (beiden) SGDen als bündelnden staatlichen Mittelinstanzen mit fünf Regionalstellen insgesamt – das heißt aus fachlicher Perspektive wie unter Berücksichtigung auch von allfälligen Transformationskosten – empfehlenswert. Die Aufteilung auf fünf Standorte im Land erlaubt einerseits eine gewisse Ortsnähe, die nötig ist, um die tatsächlichen räumlichen Gegebenheiten zu kennen und die Fahrzeiten zu notwendigen Vor-Ort-Terminen in Grenzen zu halten. Gleichzeitig kann an den beiden Standorten der Zentralreferate ein ausreichendes Maß an Personal vorgehalten werden, das sich spezialisieren kann, um den Anforderungen komplexerer Aufgaben gerecht zu werden. Durch regelmäßiges Auftreten auch von selteneren Fällen können ausreichend Routinen zur effizienten Bearbeitung gewährleistet werden. Durch die Organisation als Fachbehörde wird gegenüber einer kommunalisierten Gewerbeaufsicht die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen und politischen Interessen gestärkt. Das unterstützt die Legitimität des Vollzugs, weil er homogen und nach den fachlichen und rechtlichen Grundsätzen erfolgt. Von Vorteil in der täglichen Vollzugspraxis insbesondere in Genehmigungsverfahren ist darüber hinaus die Anlagerung wesentlicher Teile der Wasser- und Abfallwirtschaft, des Bauwesens und des Naturschutzes in der gleichen Behörde. Optimierungspotential liegt bei Beibehaltung der grundsätzlichen Aufgabenanlagerung im Zusammenspiel mit den Landkreisen als unteren Immissionsschutzbehörden. Nicht in allen Fällen sind diese in der Lage, die ihnen aktuell zugewiesenen Aufgaben fachlich optimal und zeitgerecht wahrzunehmen. Dadurch, dass sie in vielen Fällen Genehmigungen nach dem BlmschG erteilen, die SGDen aber die Überwachung verantworten, entstehen unnötige Koordinationsnotwendigkeiten und Reibungsverluste. Genehmigung und Überwachung hier aus einer Hand von den SGDen vollziehen zu lassen (mit entsprechendem Personalübergang) verspräche einen effektiveren und effizienteren Vollzug.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung Landkreise (150.000 EW)</b>	--	--	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (250.000 EW)</b>	-	-	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (350.000 EW)</b>	0	0	-	2
<b>Untere Landesbehörden als Sonder- oder Sammelbehörde</b>	0	-	0	3
<b>Staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde (SGDen mit Außenstellen, Status quo)</b>	+	++	0	1
<b>Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, mit Außenstellen</b>	+	+	0	2

### 3 Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene und Optimierungsoptionen

#### 3.1 Methodik der aufgabenbezogenen Analyse auf kommunaler Ebene

Die aufgabenbezogene Analyse auf kommunaler Ebene strukturiert sich entsprechend dem grundsätzlichen dreistufigen Aufbau der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz. Im Fokus stehen die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die Auftragsangelegenheiten, die auf kommunaler Ebene vollzogen werden. Nicht betrachtet werden die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Dieser Fokus ist notwendig, um zum einen landesweite und vergleichbare Erkenntnisse sammeln zu können und zum anderen, da sich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben aufgrund ihrer Natur einer „von oben“ induzierten Reform entziehen. Daher setzt sich die Grundgesamtheit für die Aufgabenanalyse aus den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten der (1) Landkreise und kreisfreien Städte, der (2) Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden und der (3) Ortsgemeinden zusammen.

Die primäre Datengrundlage für die Kommunalanalyse besteht aus der Datenlieferung für neun Landkreise, fünf kreisfreie Städte, zwei kreisangehörige Städte, eine verbandsfreie Gemeinde und sieben Verbandsgemeinden. Allerdings mussten hier einige Einschränkungen vorgenommen werden: Die Datensätze aus den kreisfreien Städten können aufgrund der geringen Anzahl an Datensätzen und deren teilweise Lückenhaftigkeit (insb. zu den VZÄ) nicht für verallgemeinernde Aussagen herangezogen werden. Um die für die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu analysierenden Aufgaben auszuwählen, wurde folglich ausschließlich die Datenlieferung aus den Landkreisen zugrunde gelegt. Hier sind aufgrund der höheren Zahl an überwiegend vollständigen Datenquellen über den Einzelfall hinausgehende Aussagen möglich. Es wird unterstellt, dass die funktionalen Vollzugsanforderungen für Stadt- und Landkreise per se weitgehend identisch sind, wobei bei Stadtkreisen im Einzelfall aufgrund des räumlich konzentrierteren Zuständigkeitsbereichs leichte Abschläge an die quantitativen Vollzugsanforderungen zugestanden werden können.

Aus den erfassten Aufgaben der Landkreise werden im nächsten Schritt die personalintensivsten Produktgruppen ausgewählt. Die Abschnittkante wurde bei mindestens 3 VZÄ im Durchschnitt der Landkreise gewählt. Dieser Schritt ist notwendig, um für eventuelle Reformvorschläge eine gewisse Relevanz hinsichtlich der aufgewendeten Personalressourcen sicherstellen zu können. Einige Produktgruppen auch unterhalb der definierten Relevanzschwelle konnten aufgrund inhaltlicher Nähe gemeinsam betrachtet werden oder wurden um angrenzende Aufgaben ergänzt. Dies führt zu den im Folgenden analysierten 19 Clustern auf Ebene der Landkreise.

Für die Ebene der kreisangehörigen Städte, der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden wurden wiederum ausschließlich die Daten der Verbandsgemeinden genutzt, da

nur hier eine Repräsentativität unterstellt werden konnte.<sup>83</sup> Die Auswahl der zu analysierenden Cluster auf Ebene der Verbandsgemeinden orientiert sich im Gegensatz zu den Kreisen nicht an den VZÄ, sondern nimmt explizit die Auftragsangelegenheiten in den Fokus, die den Verbandsgemeinden als Gemeindeverbände durch die Gemeindeordnung (GemO) explizit zugewiesen sind (oft als sogenannte *geborene* Aufgaben bezeichnet). Nur für diese Aufgaben kann eine für die gesamte Ebene relevante Analyse durchgeführt werden. Die sog. *gekorenen* Aufgaben, die je nach Verbands- und Ortsgemeinde individuelle Aufgabenverteilungen beschreiben, variieren stark und können entsprechend nicht berücksichtigt werden. Damit werden in Abschnitt 3.3 komplett alle sieben in § 67 Abs. 1 genannten Aufgaben, plus die in Abs. 2 genannte Flächennutzung analysiert.

Das Vorgehen der sich anschließenden Tiefenanalyse für die Aufgaben der Landkreise und der Verbandsgemeinden unterscheidet sich im Grundsatz nicht von dem Vorgehen der Landesanalyse, erfolgt allerdings aufgrund des geringeren Umfangs selektiver. Zu Beginn steht ebenfalls ein Kopfbogen, der die Produkte des Clusters sowie den Durchschnitt der VZÄ der Datenerfassung inklusive der berichteten Minimal- und Maximalwerte erfasst. Für die Cluster der Verbandsgemeindeebene sind die Angaben der VZÄ aufgrund unterschiedlicher Produktdefinitionen nicht aussagekräftig und entfallen daher. Analog zur Analyse der unmittelbaren Landesverwaltung erfolgt daraufhin die inhaltliche Beschreibung der vollzogenen Aufgaben sowie deren organisatorische Einbettung.

Im zentralen Analyseschritt werden zuerst der Aufgabenwegfall und die Verlagerung auf Dritte geprüft. Dann werden die spezifischen Anforderungen, welche die jeweilige Aufgabe an die drei in Abschnitt 1.3.3 definierten Performanzdimensionen stellt, eingehender diskutiert. Abschließend werden die daraus extrahierten Erkenntnisse auf die reale Aufbauorganisation angewendet und auf ihr Potential für Verlagerungen hin überprüft. Dazu wurden verschiedene Szenarien definiert und wiederum anhand des Bewertungsschemas aus Abschnitt 1.3.3 bewertet. Für die Landkreisaufgaben setzen sich diese Szenarien aus (1) dem Status quo, (2) einer Hochzonung auf die unmittelbare staatliche Verwaltung (oder analog leistungsfähige kommunale Träger) und (3) einer Dezentralisierung auf die Verbandsgemeindeebene zusammen. Für die Aufgaben der Verbandsgemeinden wurde wiederum (1) der Status quo, (2) eine Konzentration bei den Landkreisen sowie (2) eine Dezentralisierung auf die Ortsgemeindeebene als Szenarien definiert. Aus der Bewertung dieser Szenarien leitet sich dann die abschließende Reformempfehlung ab.

Für die Ebene der Ortsgemeinde wurde ein stärker induktives Vorgehen gewählt, da eine systematische Datenerhebung für die Ebene der Ortsgemeinde keine effiziente Erhebungsform darstellt. Folglich wurden vor allem auf Basis der Interviews mit Ortsbürgermeistern und Bürgermeisterinnen der Verbandsgemeinden die Aufgabenwahrnehmung vor Ort genauer beleuch-

---

<sup>83</sup> Darüber hinaus lagen Daten von zwei kreisangehörigen Städten und einer verbandsfreien Gemeinde vor.

tet, die Delegation auf die Verbandsgemeindeebene diskutiert und ggf. funktionale Verbesserungspotentiale identifiziert. Die Problemlagen und Potentiale werden in Abschnitt 3.4 anhand der meistgenannten und von den Interviewpartnern angestoßenen Aufgabenfeldern diskutiert. Parallel dazu erfolgt eine kure Einordnung der Konsequenzen von Aufgabenverlagerungen, die die Ortsgemeinde direkt betreffen würden.

### 3.2 Kreise und kreisfreie Städte

#### 3.2.1 Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs (§9 Abs. 3 Nr. 5,8,9 SchulG)

<b>Prüfbogen 30 - Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs (§9 Abs. 3 Nr. 5,8,9 SchulG)</b>	
<u>Produkt:</u>	
- Gymnasien	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	10,04 VZÄ
Maximaler Aufwand	20,26 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,77 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Bei „Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs (§9 Abs. 3 Nr. 5,8,9 SchulG)“ handelt es sich um eine Produktgruppe aus dem Produktbereich „Schulträgeraufgaben – allgemeinbildende Schulen“. Im Folgenden wird das Produkt Nummer 2171 „Gymnasien“ fokussiert, da es sich in allen untersuchten Kreisen um das einzige Produkt dieser Produktgruppe handelt. Das Produkt „Gymnasien“ bzw. die Leistung „Gymnasien (ohne berufliche Gymnasien)“ ist eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums für Bildung Rheinland-Pfalz (BM). Der Aufwand für die Aufgabenwahrnehmung beträgt je nach untersuchtem Kreis zwischen 0,77 und 20,26 VZÄ, wobei im Durchschnitt 10,04 VZÄ zur Bereitstellung der Leistung aufgewendet werden. Erwähnenswert ist des Weiteren, dass der Aufwand für die Aufgabenwahrnehmung in allen Landkreisen, welche in der Aufgabenabfrage die Anzahl der Gymnasien in ihrem Zuständigkeitsbereich angaben, etwa 3,5 VZÄ pro Gymnasium beträgt (z.B. ca. 7 VZÄ bei 2 und ca. 14 VZÄ bei 4 Gymnasien im Landkreis). Dementsprechend scheinen keine Effizienzvorteile aus dem Umstand zu resultieren, mehrere Gymnasien durch einen Landkreis verwalten zu lassen.

Die Kompetenzverteilung zwischen Landes- und Kreisebene verläuft in diesem Fall entlang der Trennung zwischen sogenannten inneren und äußeren Schulangelegenheiten (van Ackeren et al. 2015, 98ff). Bei den inneren Schulangelegenheiten geht es dabei um die pädagogischen Aspekte der Steuerung von Schulen, wie zum Beispiel Unterrichtsinhalte, Lehrpersonal und Schulstruktur. Die im Zuständigkeitsbereich der Landkreise angesiedelten äußeren Schulangelegenheiten umfassen hingegen die Errichtung sowie den Erhalt von Schulgebäuden, die Verantwortung für nicht-lehrendes Personal wie z.B. Hausmeister oder Sekretärinnen und die

kommunale Schulentwicklungsplanung (ebd., 99 f.). Konkret geht es hier also um die Schulträgerschaft bzw. die äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien. Die Adressaten der Aufgabenwahrnehmung sind dementsprechend die Schüler der Gymnasien, deren Erziehungsberechtigte, Lehrer sowie weitere Gebäudenutzer (z.B. Hausmeister und Sekretärinnen). Anforderungen an das Personal, welches an der Aufgabenwahrnehmung der äußeren Schulangelegenheiten beteiligt ist, unterscheiden sich je nach konkretem Einsatzgebiet. So müssen z.B. die Hausmeister technisch ausgebildet sein, während es sich bei den Sekretärinnen eher um Verwaltungskräfte handelt. Für die folgende Diskussion der Verlagerbarkeit ist des Weiteren zu beachten, dass die Schulträgerschaft für Gymnasien gemäß §76 Abs. 1 Nr. 3 SchulG bei den Landkreisen festgeschrieben ist.

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein vollständiger Aufgabenwegfall der Schulträgerschaft ist der Sache nach nicht denkbar, da das primäre und das sekundäre staatliche Bildungswesen auf der Existenz von Schulen basiert und diese wiederum einen Träger benötigen. Eine Verlagerung der Schulträgerschaft auf Dritte ist im Bereich freier und privater Schulen bereits Realität, sodass diese Option in Abhängigkeit von der Nachfrage und vom politischen Willen in Richtung einer verstärkten Einbeziehung nichtstaatlicher Träger denkbar ist.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Im Wesentlichen bestehen für eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung der Schulträgerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien zwei Reformoptionen: Eine Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinden oder eine Hochzonung auf die Landesebene. Vorweg sei festgehalten, dass für beide Reformoptionen eine Änderung des SchulG in Rheinland-Pfalz notwendig wäre, da dieses die Schulträgerschaft von Gymnasien bei den Landkreisen bzw. den kreisfreien Städten festschreibt.

Eine Hochzonung der Trägerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien wäre zwar evtl. dazu geeignet, die landesweite Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern, indem z.B. die Abhängigkeit der Gebäudeausstattung von der finanziellen Situation des jeweiligen Landkreises reduziert werden könnte. Allerdings käme dies einer Aufhebung der Kompetenzteilung zwischen Land (innere Schulangelegenheiten) und Kreisen (äußere Schulangelegenheiten) gleich. Darüber hinaus liegen keine Anhaltspunkte für schwerwiegende Ungleichheiten bei der Aufgabenwahrnehmung zwischen den Landkreisen vor. Aus Gutachtersicht ist daher von berechtigten Widerständen gegen diese Reformoption von Seiten der betroffenen Landkreise und entsprechend eingeschränkter Realisierbarkeit auszugehen. Darüber hinaus würden im Fall einer Hochzonung der Aufgabenwahrnehmung aus zwei Gründen Transformationskosten resultieren. Zunächst würde die Änderung der Aufgabenzuordnung entsprechende Transformationskosten verursachen. Des Weiteren ist jedoch auch zu bedenken, dass die Kreise im Status quo gemäß §74 (3) SchulG die Kosten für Verwaltungs- und Hilfspersonal sowie den Sachbedarf der Gymnasien tragen. Entsprechende Änderungen

der Aufgabenzuordnungen würden also zusätzlich die Notwendigkeit einer Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kreisen nach sich ziehen.

In Bezug auf eine Dezentralisierung der Trägerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten auf die Verbandsgemeinden fällt folgende Problematik auf: In Rheinland-Pfalz gibt es heute 151 Gymnasien (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018). Dem stehen jedoch noch 150 Verbandsgemeinden im Landesgebiet gegenüber (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2015). Rein theoretisch könnte also jeder Verbandsgemeinde ein Gymnasium zugeordnet werden. In diesem Zusammenhang sind jedoch die Varianzen bezüglich bevölkerungs- und flächenmäßiger Größe der jeweiligen Verbandsgemeinden zu beachten. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass kleinere Verbandsgemeinden möglicherweise gar kein Gymnasium in ihrem Zuständigkeitsgebiet vorweisen können. Eine Dezentralisierung würde also landesweit nur nach einer weiteren Konsolidierung der territorialen Struktur der Verbandsgemeinden funktionieren, die jedoch bis auf Weiteres nicht in Aussicht steht. Alternativ könnte das SchulG dahingehend geändert werden, dass Verbandsgemeinden ab einer bestimmten Größe auch als Schulträger für Gymnasien fungieren könnten. Ähnliche Regelungen gibt es z.B. für die Trägerschaft von Grundschulen durch Ortsgemeinden (§76 Abs. 1 SchulG), die Schulträger von Grundschulen sein können, wenn sich das Gebiet der Ortsgemeinde mit dem Einzugsbereich der Grundschule deckt. Eine entsprechende Regelung würde jedoch die landesweite Einheitlichkeit der Zuständigkeit für die Schulträgerschaft bzw. die äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien infrage stellen, da dann sowohl Landkreise als auch Verbandsgemeinden Schulträger von Gymnasien sein könnten. Dies reduziert wiederum die Klarheit und Transparenz von Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten.

Mögliche Vorteile einer Dezentralisierung der Schulträgerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien auf die Verbandsgemeindeebene könnten vor allem aus zusätzlicher Adressaten- und Ortsnähe resultieren. Darüber hinaus haben die im Rahmen dieses Gutachtenprojekts durchgeführten Interviews mit Verbands- und Ortsgemeindebürgermeistern ergeben, dass Schulen in Verbandsgemeinden durchaus identitätsstiftende Wirkung entfalten können. Entsprechend könnte eine Dezentralisierung positiv auf die regionale Identität wirken. Dem steht jedoch gegenüber, dass Verbandsgemeinden für diese Aufgabe zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen benötigen würden, die unter Aufwendung entsprechender Transformationskosten vom Landkreis auf die Verbandsgemeinden übertragen werden müssten.

## **Fazit**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Anhaltspunkte für positive Effekte einer Hochkonzentration der Schulträgerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien auf die Landesebene vorliegen. Für eine Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung auf die Verbandsgemeindeebene ist zwischen den Nachteilen fragmentierter und zunehmend intransparenter Zuständigkeitsverteilungen zwischen Landkreisen und Verbandsgemeinden (wenn nur

großen Verbandsgemeinden die Möglichkeit der Schulträgerschaft von Gymnasien eingeräumt wird) sowie den Transformationskosten für die Ertüchtigung der Personalressourcen der Verbandsgemeinden einerseits und den Vorteilen gesteigerter Adressaten- und Ortsnähe sowie verbesserter regionaler Identität der Aufgabenwahrnehmung andererseits abzuwägen. Für die folgende tabellarische Übersicht wird insbesondere die landesweite Einheitlichkeit und Klarheit der Zuständigkeitsregelung in Verbindung mit der weitgehend gegebenen Funktionalität der Aufgabenerledigung im Status quo höher gewichtet (Effektivität), sodass eine Beibehaltung des Status quo der Trägerschaft von Gymnasien durch die Landkreise empfohlen wird. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die mit einer Dezentralisierung der Trägerschaft von Gymnasien auf die Verbandsgemeindeebene verbundenen Vorteile durchaus interessant sind und bei entsprechendem politischem Willen oder bei einer – allerdings momentan nicht in Aussicht stehenden – weiteren Konsolidierung der Territorialstruktur der Verbandsgemeinden durchaus realisiert werden sollten.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo</b>	+	0	+	1
<b>Dezentralisierung (auf die VG-Ebene)</b>	0	0	+	2
<b>Hochzonung</b>	--	--	--	3

### 3.2.2 Realschulen (§9 Abs. 3 Nr. 4 SchulG)

<b>Prüfbogen 31 - Realschulen (§9 Abs. 3 Nr. 4 SchulG)</b>	
<u>Produkt:</u> - Realschulen	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	11,00 VZÄ
Maximaler Aufwand	20,89 VZÄ
Minimaler Aufwand	1,70 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Im Folgenden wird aus der Produktgruppe „Realschulen (§9 Abs. 3 Nr. 4 SchulG)“ das Produkt bzw. die Leistung „Realschulen“ (Produkt Nummer 2150) analysiert, da es sich in allen hier untersuchten Landkreisen um das einzige Produkt bzw. um die einzige Leistung der Produktgruppe handelt. Analog zu den oben untersuchten Gymnasien stellen auch die Realschulen eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums für Bildung Rheinland-Pfalz (BM) dar. Der Aufwand für die Aufgabenwahrnehmung beträgt dabei in den untersuchten Landkreisen zwischen 1,7 und 20,89 VZÄ, wobei durchschnittlich 11 VZÄ zur Aufgabenwahrnehmung notwendig sind. Auch die Anforderungen an sowie die Adressaten der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich nicht von den oben bereits diskutierten Gymnasien, sodass auf eine Wiederholung an dieser Stelle verzichtet wird. Wichtig ist hingegen, dass das rheinland-pfälzische Schulgesetz auch Verbandsgemeinden und großen kreisangehörigen Städten die Möglichkeit zur Trägerschaft von Realschulen einräumt (§76 Abs. 1 Nr. 2).

Für den Fortgang der Analyse der Schulträgerschaften bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Realschulen sind des Weiteren folgende Kennzahlen wichtig: So unterscheidet sich zum Beispiel der durchschnittliche Aufwand für die Aufgabenwahrnehmung pro Realschule zwischen denjenigen Landkreisen, die in der Aufgabenwahrnehmung diesbezügliche Angaben gemacht haben. Drei Landkreise haben in diesem Zusammenhang angegeben, fünf bis sechs Realschulen zu verwalten, wobei sich der jeweilige Personalaufwand in diesen Landkreisen von 1,7 VZÄ über 9,21 VZÄ bis hin zu 20,89 VZÄ erstreckt. Demgegenüber gab ein weiterer Landkreis zwei Realschulen im Zuständigkeitsgebiet an, die mit einem Aufwand von 19,46 VZÄ verwaltet werden. Im Gegensatz zu den oben diskutierten Gymnasien kann hier also nicht von einem relativ konstanten Aufwand pro Schule ausgegangen werden. Einschränkend sei hierbei auf die diesbezüglichen Anmerkungen zur Datenqualität der kreiskommunalen Aufgabenerfassung im Kapitel „Methodik der aufgabenbezogenen Analyse auf kommunaler Ebene“ hingewiesen. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass in Rheinland-Pfalz noch neun Realschulen, 137 sogenannte Realschulen plus und weitere 32 Realschulen plus mit Fachoberschule existieren. Damit liegt die Anzahl der Realschulen insgesamt nur knapp über der Anzahl der Gymnasien in Rheinland-Pfalz (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018).

## **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Die Diskussion eines Aufgabenwegfalls bzw. einer Verlagerung auf Dritte fällt für die Schulträgerschaft bzw. für die äußeren Schulangelegenheiten von Realschulen analog zu den Gymnasien aus, weswegen hier auf den entsprechenden Abschnitt (siehe oben) verwiesen wird.

## **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Analog zur oben vorgenommenen Analyse der Verlagerbarkeit der Schulträgerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien liegen auch bezüglich der Realschulen keine Anhaltspunkte für positive Effekte einer Hochzoning auf die Landesebene vor, sodass vor dem Hintergrund der Transformationskosten, die aus einer Aufhebung der Kompetenzteilung zwischen Land (inneren Schulangelegenheiten) und der kommunalen Ebene (äußere Schulangelegenheiten) resultieren würden, von dieser Reformoption abgeraten wird.

Demgegenüber stellt sich angesichts der Rechtslage, welche auch Verbandsgemeinden und großen kreisangehörigen Städten die Möglichkeit zur Schulträgerschaft von Realschulen einräumt, die Frage, ob die Trägerschaft für Realschulen nicht vollständig auf die Ebene der Verbandsgemeinden und großen kreisangehörigen Städte verlagert werden könnte. Insbesondere bei Städten als Träger von Realschulen liegt jedoch Evidenz für bestehende Problemlagen vor. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf die Stadt Bingen verwiesen, wo die Frage einer Übergabe der Trägerschaft der Realschule Scharlachberg an den Landkreis Mainz-Bingen bereits seit längerer Zeit Gegenstand lokalpolitischer Debatten ist (Allgemeine Zeitung 2017). Andererseits liegt jedoch ebenfalls Evidenz für Verbandsgemeinden vor, die Modernisierungsarbeiten an Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich ohne Aufnahme von Krediten durchführen können (Focus 2017). Allerdings bewerten selbst Vertreter der VG Montabaur, die hier als Beispiel angeführt wird, die dortige Situation als Ausnahme.

Insgesamt zeigt sich also, dass der Erfolg von Realschulen in Trägerschaft von Verbandsgemeinden und großen kreisangehörigen Städten stark von den jeweils vorherrschenden sozioökonomischen Rahmenbedingungen abhängig ist, sodass bei einer konsequenten Dezentralisierung der Trägerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Realschulen in Bezug auf die professionelle Qualität Einbußen bei der landesweiten Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu erwarten sind. Des Weiteren sind bei einer vollständigen Übertragung der Trägerschaft von Realschulen auf die Verbandsgemeinden hohe Transformationskosten zu erwarten, da insbesondere unter den neuen Realschulen plus diejenigen Schulen in der Mehrheit sind, die von Landkreisen getragen werden (Landtag Rheinland-Pfalz 2010). Geringere Transformationskosten und eine Verbesserung der landesweiten Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung wären dementsprechend eher bei einer konsequenten Ansiedlung der Trägerschaft von Realschulen auf der kreiskommunalen Ebene zu erwarten.

## Fazit

Die abschließende Bewertung der hier diskutierten Reformoptionen fällt für die Schulträgerschaft bzw. die äußeren Schulangelegenheiten von Realschulen ähnlich aus wie die oben vorgenommene Diskussion bzgl. der Gymnasien. So liegen auch bei der Schulträgerschaft von Realschulen keine Anhaltspunkte für positive Effekte einer Hochzonung vor. Eine Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinde wurde zwar in den im Rahmen dieses Gutachtenprojekts geführten Interviews mit Orts- und Verbandsgemeindebürgermeistern explizit gewünscht. Allerdings ist analog zu den Gymnasien festzustellen, dass die Varianzen zwischen den Verbandsgemeinden bezüglich Bevölkerung, Fläche und Wirtschaftskraft einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung der Trägerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Realschulen auf der Ebene der Verbandsgemeinden und der großen kreisangehörigen Städte entgegenstehen. Da eine weitere Konsolidierung der Territorialstruktur der Verbandsgemeinden mittelfristig ausgeschlossen ist, wird daher im Sinne einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung empfohlen, die Trägerschaft für Realschulen konsequent bei den Landkreisen anzusiedeln.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
Status quo „Plus“ (Trägerschaft ausschließlich bei LKs)	+	0	+	1
Status quo (Trägerschaft bei LKs und VGs)	0	0	+	2
Dezentralisierung (auf die VG-Ebene)	-	-	+	2
Hochzonung	--	--	--	3

### 3.2.3 Berufsbildende Schulen (§9 Abs. 3 Nr. 7 SchulG)

<b>Prüfbogen 32 - Berufsbildende Schulen (§9 Abs. 3 Nr. 7 SchulG)</b>	
<u>Produkte:</u> - Berufsbildende Schulen - Gastschülerzuschüsse und -beiträge an kommunale Träger	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	6,81 VZÄ
Maximaler Aufwand	13,68 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,10 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe „Berufsbildende Schulen (§9 Abs. 3 Nr. 7 SchulG)“ umfasst im Wesentlichen das Produkt Nummer 2310 „Berufsbildende Schulen“. Ein Landkreis hat darüber hinaus in der Aufgabenabfrage das Produkt „Gastschülerzuschüsse und -beiträge an kommunale Träger“ ebenfalls dieser Produktgruppe zugeordnet. Das Produkt „Berufsbildende Schulen“ umfasst im Einzelnen die Leistungen „Berufsschulen (einschließlich Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr)“ sowie „Berufsbauschulen, Berufsfachschulen“ und schließlich in einem Fall die Leistung „Berufliche Gymnasien, Wirtschaftsgymnasien“. Erneut handelt es sich bei der Trägerschaft von Berufsbildenden Schulen um eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums für Bildung Rheinland-Pfalz (BM).

Für die Aufgabenwahrnehmung werden zwischen 0,1 VZÄ und 13,68 VZÄ aufgewendet, wobei der durchschnittliche Aufwand für die Trägerschaft von Berufsbildenden Schulen in den vorliegenden Landkreisen bei 6,81 VZÄ liegt. Als Adressaten der Aufgabenwahrnehmung werden Schüler und Erziehungsberechtigte sowie Schulleitungen, Lehrer und Gebäudenutzer angegeben. Auch die personellen und technischen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich im Wesentlichen nicht von den bisher diskutierten Schulformen. Analog zu den Gymnasien bzw. im Gegensatz zu den Realschulen sieht das rheinland-pfälzische Schulgesetz Landkreise und kreisfreie Städte als Träger von Berufsbildenden Schulen vor (§76 Abs. 1 Nr. 3 SchulG).

Äquivalent zu der oben vorgenommenen Diskussion der Realschulen ist wiederum, dass sich der durchschnittliche Aufwand pro Schule zwischen den Landkreisen, von denen diesbezügliche Angaben vorliegen, stark unterscheidet. So gibt ein Landkreis an, zwei berufsbildende Schulen mit einem Aufwand von 9,2 VZÄ zu verwalten, während zwei weitere Landkreise mit jeweils drei Berufsbildenden Schulen im Zuständigkeitsgebiet diese mit 7,93 VZÄ bzw. mit 13,18 VZÄ verwalten. Abschließend sei noch erwähnt, dass im rheinland-pfälzischen Landesgebiet insgesamt 101 Berufsbildende Schulen existieren (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018).

## **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Bereits in der Analyse der Aufgaben der Landesverwaltung wurde an den Beispielen der Berufsfachschulen für Medizinisch-Technische Assistenten (MTA) und Pharmazeutisch-Technische Assistenten gezeigt, dass eine Koexistenz von privaten und staatlichen Angeboten in diesem Bereich im Bundesländervergleich durchaus üblich ist (siehe Kapitel „Gesundheitsfachschulen“). Anhand des hier gewählten Beispiels ist des Weiteren der Umstand zu verdeutlichen, dass einige Bundesländer in diesem Bereich vollständig auf ein staatliches Angebot verzichten. Dementsprechend ist ein Aufgabenwegfall bzw. eine damit verbundene Verlagerung der Trägerschaft von Berufsbildenden Schulen auf Dritte grundsätzlich denkbar.

## **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Die Diskussion der Schulträgerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Gymnasien und Realschulen hat bereits verdeutlicht, dass für eine Hochzoning entsprechender Aufgaben Bedenken bezüglich der Sinnhaftigkeit der notwendigen Transformationskosten zur Aufhebung der Aufgabenteilung zwischen inneren (Land) und äußeren Schulangelegenheiten (kommunale Ebene) vorliegen bzw. dass in diesem Zusammenhang aus Gutachtersicht angesichts zu erwartender Widerstände der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften die Realisierbarkeit dieser Reformoption bezweifelt wird. Dies gilt weiterhin auch für die hier diskutierten Berufsbildenden Schulen.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass im Status quo auch Verbandsgemeinden die Möglichkeit haben, Träger von Realschulen zu sein, ist zu diskutieren, ob ähnliche Lösungen bis hin zu einer vollständigen Dezentralisierung der Schulträgerschaft für berufsbildende Schulen ebenfalls möglich wären. Mögliche Vorteile könnten aus einer besseren Verzahnung beider Schultypen auf einer kommunalen Verwaltungsebene resultieren, da Realschulabschlüsse zu beruflichen Ausbildungen qualifizieren, sodass inhaltliche Anknüpfungspunkte zwischen Realschulen und berufsbildenden Schulen bestehen.

Dem ist jedoch gegenüberzustellen, dass selbst kreisfreie Städte, wie z.B. Mainz, offensichtlich Schwierigkeiten haben, die mit den äußeren Schulangelegenheiten verbundenen Aufgaben zu tragen. Jedenfalls ist z.B. Mainz bei notwendigen Sanierungen, Umbauten und weiteren Investitionen in berufsbildende Schulen auf finanzielle Unterstützung vom Land angewiesen (Focus 2018). Auch aus Landkreisen, wie z.B. dem Landkreis Bad Kreuznach, liegt ähnliche Evidenz vor. Dort übernahm der Landkreis zwar ca. zwei Drittel der im letzten Jahr angefallenen Sanierungskosten von Schulgebäuden. Darüber hinaus war jedoch erneut das Land als Zuschussgeber beteiligt (Gebhardt 2017).

Dieser schlaglichtartige Überblick verdeutlicht, dass bereits einige Landkreise und kreisfreie Städte bei der Aufgabenwahrnehmung vor allem auf finanzielle Unterstützung angewiesen

sind. Eine Verlagerung bzw. die damit einhergehende Fragmentierung auf die Ebene der Verbandsgemeinden wird dementsprechend nicht empfohlen, zumal es in Rheinland-Pfalz nur 101 und damit deutlich weniger Berufsbildende Schulen als Verbandsgemeinden gibt. Vielmehr spricht die zusammengetragene Evidenz dafür, die territoriale Struktur der Landkreise zu überdenken. Insbesondere wäre zu prüfen, ob größere und damit potentiell leistungsfähigere Landkreise in der Lage wären, bei der Trägerschaft bzw. den äußeren Schulangelegenheiten von Berufsbildenden Schulen selbstständiger bzw. ohne regelmäßige finanzielle Unterstützung des Landes agieren zu können.

## Fazit

Analog zu den Gymnasien und den Realschulen liegen keine Anhaltspunkte für positive Effekte einer Hochzonung der Schulträgerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten auf die Landesebene vor. Angesichts bereits bestehender Notwendigkeit für finanzielle Unterstützung bestimmter Landkreise und kreisfreier Städte bei der Aufgabenwahrnehmung wird des Weiteren von einer zusätzlichen Fragmentierung durch eine Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinden abgeraten. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Berufsbildenden Schulen die Zahl der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz deutlich unterschreitet. Empfohlen wird daher eine Beibehaltung des Status quo, wobei aus der Gutachterperspektive angeregt wird, eine territoriale Konsolidierung der Landkreise mit dem Ziel der Schaffung größerer und leistungsfähigerer Einheiten anzustreben, um somit eine größere Selbstständigkeit der Landkreise bei der Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo</b>	0	0	+	1
<b>Dezentralisierung (auf die VG-Ebene)</b>	-	-	+	3
<b>Hochzonung</b>	-	--	--	3

### 3.2.4 Förderschulen (§9 Abs. 3 Nr. 10 SchulG)

<b>Prüfbogen 33 - Förderschulen (§9 Abs. 3 Nr. 10 SchulG)</b>	
<u>Produkte:</u> - Berufsbildende Schulen - Gastschülerzuschüsse und -beiträge an kommunale Träger	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	5,90 VZÄ
Maximaler Aufwand	11,00 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,45 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe „Förderschulen (§9 Abs. 3 Nr. 10 SchulG)“ umfasst im Wesentlichen das Produkt Nummer 2210 „Förderschulen“. Des Weiteren geben zwei Landkreise auch das Produkt „Gastschülerzuschüsse und -beiträge an kommunale Träger“ als zu dieser Produktgruppe zugehörig an. Im Einzelnen geht es dabei um die Leistungen „Förderschulen für geistig Behinderte“ und „Förderschulen für Lernbehinderte“. Bei der vorliegenden Produktgruppe handelt es sich um eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums für Bildung Rheinland-Pfalz (BM). Als Adressaten der Aufgabenwahrnehmung werden auch bei den Förderschulen die jeweiligen Schüler sowie deren Erziehungsberechtigte, Schulleitungen, Hausmeister, Sekretärinnen, Gremien, Vereine und sonstige Nutzer angegeben. Die personellen und technischen Voraussetzungen unterscheiden sich ebenfalls nicht von denen der bisher diskutierten Schultypen.

Ansonsten ist erneut auffällig, dass sich der Aufwand pro Schule zwischen den Landkreisen, die entsprechende Angaben gemacht haben, deutlich unterscheidet. Vor diesem Hintergrund können keine Aussagen darüber getroffen werden, ob der durchschnittliche Aufwand pro Schule abnimmt, wenn ein größerer Landkreis mehrere Förderschulen verwaltet oder ob diesbezüglich keine Effizienzvorteile zu erwarten sind. Für die weitere Diskussion insbesondere des Dezentralisierungspotentials der Aufgabenwahrnehmung ist noch wichtig, dass es im Landesgebiet Rheinland-Pfalz insgesamt 131 Förderschulen (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018a) und damit weniger Schulen als Verbandsgemeinden gibt (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2015). In diesem Zusammenhang ist jedoch zu erwähnen, dass nach §76 Abs. 1 Nr. 2 SchulG auch Verbandsgemeinden Träger von Förderschulen sein können, wenn es sich um Schulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen handelt.

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ähnlich wie bei der für die Gymnasien und die Realschulen vorgenommenen Diskussion ist ein Aufgabenwegfall der Trägerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Förderschulen

nur eingeschränkt denkbar. Ein Wegfall der Trägerschaft für Förderschulen wäre entsprechend nur bei einer konsequenten Umsetzung des Art. 24 der UN-BRK vorstellbar. In diesem Fall würde eine vollständige Inklusion behinderter Kinder ins Regelschulsystem gleichbedeutend mit einem Ende der Notwendigkeit der Existenz von Förderschulen sein.

Eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung ist im Schulbereich durch freie und private Schulen in einem gewissen Umfang bereits Realität und wird dementsprechend als grundsätzlich denkbar eingestuft. Im Bereich der Förderschulen wird für Rheinland-Pfalz sogar explizit das „gleichwertige“ private Förderschulangebot hervorgehoben: „In Rheinland-Pfalz gibt es neben den öffentlichen Förderschulen zahlreiche Förderschulen in privater Trägerschaft, die (...) ein gleichwertiges schulisches Angebot vorhalten“ (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018b).

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Während eine Hochzoning der Trägerschaft bzw. der äußeren Schulangelegenheiten von Förderschulen auf die Landesebene aus den bereits oben für die anderen Schultypen diskutierten Gründen nicht empfohlen wird, stellt sich angesichts der Rechtslage, welche Verbandsgemeinden zumindest für Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen die Möglichkeit zur Wahrnehmung der Schulträgerschaft einräumt, die Frage, ob die Aufgabenwahrnehmung der Trägerschaft von Förderschulen nicht vollständig auf die Ebene der Verbandsgemeinden dezentralisiert werden könnte.

Dem ist jedoch gegenüberzustellen, dass im gesamten rheinland-pfälzischen Landesgebiet nur 131 Förderschulen existieren. Dementsprechend entfällt nicht einmal eine Förderschule auf jede Verbandsgemeinde, sodass eine weitere territoriale Konsolidierung der Verbandsgemeinden Voraussetzung für eine dem Kriterium der landesweiten Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entsprechenden Dezentralisierung der Trägerschaft von Förderschulen wäre. Da schon die aktuell laufende Konsolidierung der Ebene der Verbandsgemeinden auf erhebliche Widerstände stößt (Rhein-Zeitung 2018), wird diese Option aus Gutachtersicht als nicht realisierbar eingestuft.

Die Notwendigkeit einer entsprechend konsolidierten Territorialstruktur ist für die Trägerschaft bzw. die äußeren Schulangelegenheiten von Förderschulen vor allem vor dem Hintergrund der zunehmenden Inklusionsbestrebungen von Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist mittel- bis langfristig von einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Förderschulen auszugehen, sodass die Zahl entsprechender Schulen in Zukunft wohl eher sinken als steigen wird (Klemm 2014, 629f). Daher sollte auch im Kontext der Trägerschaft von Förderschulen zunächst eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung vorgenommen werden, indem die Trägerschaft für Förderschulen vollständig auf die Ebene der Landkreise hochgezogen wird. Darüber hinaus wird aus Gutachtersicht angeregt, im Kontext der Trägerschaft für Förderschulen über größere bzw. leistungsfähigere Landkreise zu diskutieren, die vor dem Hintergrund

der mittel- bis langfristig erwarteten Entwicklung des Förderschulangebots in der Lage bleiben, die Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.

## Fazit

Auch für die Trägerschaft bzw. die äußeren Schulangelegenheiten von Förderschulen wird eine Hochzonung auf die Landesebene wie bereits bei den oben diskutierten Schultypen nicht empfohlen. Vor dem Hintergrund zunehmender Inklusionsbestrebungen und damit verbundener rückläufiger Nachfrage nach Förderschulangeboten wird des Weiteren von einer Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf die Ebene der Verbandsgemeinden nicht nur abgeraten, sondern es wird darüber hinaus eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung durch die Hochzonung der bei den Verbandsgemeinden verbliebenen Förderschulen auf die Landkreise empfohlen. Des Weiteren ist aus der Gutachterperspektive anzuregen, für eine mittel- und langfristige Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung vor dem Hintergrund des zu erwartenden Rückgangs der Fallzahlen über eine territoriale Konsolidierung der Landkreise mit dem Ziel der Schaffung größerer und leistungsfähigerer Einheiten nachzudenken.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo „Plus“ (Trägerschaft ausschließlich bei LKs)</b>	+	0	+	1
<b>Status quo (Trägerschaft bei LKs und VGs)</b>	-	0	+	2
<b>Dezentralisierung (auf die VG-Ebene)</b>	--	--	+	3
<b>Hochzonung</b>	--	--	--	3

### 3.2.5 Schulzentren

<b>Prüfbogen 34 - Schulzentren</b>	
<u>Produkt:</u> - Schulzentren	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	9,12 VZÄ
Maximaler Aufwand	22,59 VZÄ
Minimaler Aufwand	1,48 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe „Schulzentren“ umfasst nur das Produkt Nummer 2190 „Schulzentren“, wobei es sich bei dieser Aufgabe erneut um eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums für Bildung Rheinland-Pfalz (BM) handelt. Dennoch halten nur vier derjenigen Landkreise, die sich an der kommunalen Aufgabenerfassung beteiligt haben, tatsächlich Schulzentren vor. Dabei unterscheidet sich der Aufwand für die Aufgabenwahrnehmung erheblich: Minimal werden 1,48 VZÄ, maximal 22,59 VZÄ aufgewendet, wobei der Durchschnittswert der vier Landkreise bei 9,12 VZÄ liegt. §15 des rheinland-pfälzischen Schulgesetzes definiert Schulzentren dabei wie folgt: „In Schulzentren arbeiten räumlich zusammengefasste Schulen der Sekundarstufen pädagogisch und organisatorisch zusammen“ (§15 Abs. 1 SchulG). Demzufolge besteht die Zielsetzung in der „Abstimmung in Lernangebot, Lehrverfahren sowie Lehr- und Lernmitteln“, einer Verbesserung der „Durchlässigkeit zwischen den beteiligten Schulen“, dem „Austausch von Lehrkräften“ sowie in einer gemeinsamen „Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten und der gemeinschaftlichen Nutzung von schulischen Einrichtungen“ (§15 Abs. 2 SchulG). Des Weiteren definiert das rheinland-pfälzische Schulgesetz Kreise und kreisfreie Städte als Schulträger. Allerdings besteht auch für Schulzentren eine Ausnahme: Demzufolge kann eine Verbandsgemeinde dann Schulträger sein, wenn das Schulzentrum nur Schulen umfasst, für welche die Verbandsgemeinde ohnehin als Schulträger vorgesehen ist oder wenn das Schulzentrum ein Gymnasium beinhaltet, dessen Einzugsgebiet überwiegend mit dem Gebiet der Verbandsgemeinde übereinstimmt. In jedem Fall muss das Bildungsministerium einer entsprechenden Schulträgerschaft jedoch zustimmen (§ 77 SchulG).

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Obwohl Schulzentren gewisse (Effizienz-)Vorteile mit sich bringen, welche insbesondere im Bereich der gemeinsamen Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten und im effizienteren ÖPNV-Anschluss begründet sind, ist die Einführung von Schulzentren keine Pflicht. Dies wird auch durch die Tatsache wiedergespiegelt, dass von den hier untersuchten Kreisen nur vier überhaupt Schulzentren vorhalten. Dementsprechend ist ein Verzicht auf die Aufgabenwahr-

nehmung theoretisch denkbar. Darüber hinaus gilt weiterhin wie oben bereits mehrfach diskutiert, dass eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf Dritte in der Gestalt von freien und privaten Schulen heute bereits Realität ist.

### **Optimierungspotenzial und Reformoptionen**

Grundsätzlich gilt analog zu den oben bereits untersuchten Schulformen, dass eine Hochzoning der Aufgabenwahrnehmung auf die Landesebene vor dem Hintergrund der damit verbundenen Aufhebung der Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten bzw. dem für entsprechende Umgestaltungen bzw. Zuständigkeitsverschiebungen notwendigen Aufwand aus Gutachtersicht keine Vorteile verspricht und dementsprechend nicht empfohlen wird.

Des Weiteren ist zu betonen, dass es sich bei Schulzentren dem rheinland-pfälzischen Schulgesetz zufolge um Zusammenschlüsse von Schulen der Sekundarstufen handelt. Dementsprechend kann in Bezug auf Optimierungspotenzial für die Schulträgerschaft von Schulzentren inhaltlich an die oben durchgeführten Analysen der jeweiligen Sekundarschultypen angeknüpft werden, da sich die Gesamtheit der Sekundarschulen aus Gymnasien, Realschulen und Berufsbildenden Schulen zusammensetzt. Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang lautet entsprechend, welche Effekte sich aus der gebündelten Verwaltung eines Schulzentrums auf die Verlagerbarkeit seiner Trägerschaft ergeben.

Zunächst könnte die gebündelte Verwaltung angesichts der damit verbundenen Effizienzvorteile als Argument für eine Ansiedlung der Trägerschaft in einer fragmentierten Struktur bzw. z.B. auf der Verbandsgemeindeebene herangezogen werden, da die bessere Effizienz geringere Anforderungen an die notwendigen Ressourcen vermuten lässt, sodass auch kleinere Verwaltungseinheiten auf diese Art und Weise mehrere Schulen verwalten könnten. Dem steht jedoch zunächst die geringe Fallzahl gegenüber; nur vier der hier untersuchten Landkreise verfügen über Schulzentren. Des Weiteren wird im rheinland-pfälzischen Schulgesetz implizit und in der kommunalen Aufgabenerfassung direkt darauf hingewiesen, dass die Einzugsgebiete von Schulzentren den territorialen Umfang von Verbandsgemeinden häufig überschreiten (siehe Anhang 4.2). Vor diesem Hintergrund ist von einer Dezentralisierung der Trägerschaft von Schulzentren auf die Ebene der Verbandsgemeinde abzuraten. Darüber hinaus wird analog zu den oben diskutierten Schultypen empfohlen, die Trägerschaft für Schulzentren zur Sicherstellung klarer und transparenter Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten vollständig auf der Ebene der Landkreise anzusiedeln.

### **Fazit**

Da es sich bei Schulzentren dem rheinland-pfälzischen Schulgesetz zufolge um Zusammenschlüsse von Gymnasien, Realschulen und Berufsbildenden Schulen handelt, schließen die Empfehlungen an die entsprechenden Analysen (siehe oben) an. Demzufolge wird vor dem Hintergrund der damit verbundenen Auflösung der Trennung zwischen inneren und äußeren

Schulangelegenheiten keine Hochzonung der Schulträgerschaft für Schulzentren empfohlen. Auch von einer Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinden wird in diesem Zusammenhang abgeraten, da das Einzugsgebiet von Schulzentren den territorialen Zuschnitt der Verbandsgemeinden meistens überschreitet, sodass eine effektive Trägerschaft von diesen Verwaltungseinheiten nicht gewährleistet werden kann. Mit der Zielsetzung einer Verbesserung der Klarheit und der Transparenz der Zuordnung von Verantwortlichkeit und Zuständigkeit wird daher abschließend eine Bündelung der Trägerschaft für Schulzentren auf der Ebene der Landkreise empfohlen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo „Plus“ (Trägerschaft ausschließlich bei LKs)</b>	+	0	+	1
<b>Status quo (Trägerschaft bei LKs und VGs)</b>	-	0	0	2
<b>Dezentralisierung (auf die VG-Ebene)</b>	--	--	+	3
<b>Hochzonung</b>	--	--	--	3

### 3.2.6 Integrierte Gesamtschulen (§9 Abs. 3 Nr. 6 SchulG, Gesamtschulen)

<b>Prüfbogen 35 - Integrierte Gesamtschulen (§9 Abs. 3 Nr. 6 SchulG, Gesamtschulen)</b>	
<u>Produkt:</u> - Integrierte Gesamtschulen	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	3,55 VZÄ
Maximaler Aufwand	7,59 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,02 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe „Integrierte Gesamtschulen (§9 Abs. 3 Nr. 6 SchulG, Gesamtschulen)“ beinhaltet das Produkt Nummer 2180 „Integrierte Gesamtschulen“. Dabei geht es im Einzelnen um die Leistungen „Integrierte Gesamtschulen“, „Gesamtschulen (integrierte und additive)“ sowie „Gesamtschulen mit angeschlossener gymnasialer Oberstufe“. Wie bei den bisher diskutierten Schulträgerschaften, so handelt es sich auch bei den Integrierten Gesamtschulen um eine Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums für Bildung Rheinland-Pfalz (BM). Die Adressaten sowie die personellen und technischen Anforderungen unterscheiden sich dabei nicht von den oben diskutierten Schulträgerschaften anderer Schultypen. Demgegenüber bestehen jedoch Unterschiede im Umfang der Aufgabenwahrnehmung, für die zwischen 0,02 VZÄ und 7,59 VZÄ aufgewendet werden. Im Durchschnitt erfordert die Aufgabenwahrnehmung einen Aufwand von 3,55 VZÄ. Genau wie für Berufsbildende Schulen und für Gymnasien, so sieht §76 Abs. 1 Nr. 3 SchulG auch für Integrierte Gesamtschulen eine Trägerschaft durch den Landkreis vor. Des Weiteren ist für die folgende Diskussion insbesondere des Dezentralisierungspotentials der Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung, dass es im gesamten rheinland-pfälzischen Landesgebiet nur 55 Gesamtschulen gibt (Bildungserver Rheinland-Pfalz 2018), sodass die Anzahl der Verbandsgemeinden deutlich unterschritten wird (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2015).

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Die geringe Anzahl Integrierter Gesamtschulen im Landesgebiet unterstreicht ebenso wie §92 Abs. 5 SchulG („Eine Integrierte Gesamtschule *kann* auf Antrag des Schulträgers (...) errichtet werden“, eigene Hervorhebung), dass die Errichtung von Integrierten Gesamtschulen optional ist, sodass ein Aufgabenwegfall grundsätzlich denkbar ist. Des Weiteren gilt analog zu den oben diskutierten Schultypen, dass eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung in einem gewissen Umfang durch die Existenz von Schulen in freier bzw. privater Trägerschaft bereits Realität und dementsprechend ebenso denkbar ist.

## **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Erneut gilt auch für die Integrierten Gesamtschulen analog zu den bisher analysierten Schultypen (siehe oben), dass die mit einer Hochzonung auf die Landesebene einhergehende Aufhebung der Aufgabenteilung zwischen Land und Landkreisen bzw. zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten hohe Transformationskosten hervorrufen würde, denen keine entsprechenden positiven Effekte der Reformoption gegenüberstehen. Aus diesem Grund wird auch für die Trägerschaft von Integrierten Gesamtschulen von einer Hochzonung abgeraten.

Andererseits besteht die Möglichkeit einer Dezentralisierung der Trägerschaft von Integrierten Gesamtschulen auf die Ebene der Verbandsgemeinden. Für diese Reformoption liegen jedoch einige Hindernisse vor. Zunächst ist festzuhalten, dass zumindest einige Verbandsgemeinden in der Vergangenheit Träger von Integrierten Gesamtschulen waren (Simon/John 2015), sodass eine Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung quasi bedeuten würde, die vorgenommenen Verschiebungen der Trägerschaft wieder zurückzunehmen. Dabei wären entsprechend erhöhte Transformationskosten zu erwarten. Darüber hinaus scheinen bei der Aufgabenwahrnehmung der Schulträgerschaft für Integrierte Gesamtschulen durch Verbandsgemeinden Schwierigkeiten bezüglich der finanziellen Ressourcen aufgetreten zu sein. So lasteten z.B. auf der Integrierten Gesamtschule Salmtal beim Übergang der Trägerschaft von der Verbandsgemeinde Wittlich-Land auf den Landkreis Bernkastel-Wittlich 850.000 Euro Schulden (ebd.).

Demgegenüber wäre angesichts der offenbar großen bzw. die gegebenen Kapazitäten übersteigenden Nachfrage nach Integrierter Gesamtschulbeschulung (Simon/John 2015, Rhein-Zeitung 2016) zu überlegen, das Angebot an Integrierten Gesamtschulen zu erweitern und somit die Fallzahl und das Dezentralisierungspotential ebenfalls zu erhöhen. Angesichts der Tatsache, dass im rheinland-pfälzischen Landesgebiet heute nur 55 Integrierte Gesamtschulen existieren (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018), bedürfte es jedoch einer massiven Erweiterung des Angebots an Integrierten Gesamtschulen. Eine solche Erweiterung ist nicht vorstellbar, sodass insbesondere mit der Zielsetzung einer klaren und transparenten Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten empfohlen wird, die Trägerschaft für Integrierte Gesamtschulen auf der Ebene der Landkreise zu belassen.

## **Fazit**

Auch für die Integrierten Gesamtschulen wird empfohlen, den Status quo der Trägerschaft durch die Landkreise beizubehalten. Analog zu den oben diskutierten Schultypen liegen für eine Hochzonung der Aufgabenwahrnehmung auf die Landesebene keine Anhaltspunkte für zu erwartende positive Effekte dieser Reformoption vor. Eine Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung scheitert wiederum an der geringen Fallzahl von nur 55 Integrierten Gesamtschulen im Landesgebiet. Dementsprechend könnte durchschnittlich nur etwa jede dritte Ver-

bandsgemeinde eine Integrierte Gesamtschule übernehmen, was die Klarheit und Transparenz der Zuordnung von Verantwortung und Zuständigkeit einschränken würde und dementsprechend aus Gutachtersicht nicht zu empfehlen ist.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo</b>	+	+	+	1
<b>Dezentralisierung (auf die VG-Ebene)</b>	0	-	0	3
<b>Hochzoning</b>	--	--	--	3

### 3.2.7 Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

<b>Prüfbogen 36 - Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe</b>	
<u>Produkte:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schul- und Jugendsozialarbeit</li> <li>- Förderung der Erziehung in der Familie</li> <li>- Hilfe zur Erziehung</li> <li>- Inobhutnahme und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen</li> <li>- Adoptionsvermittlung</li> <li>- Amtsvormundschaft</li> <li>- Familiengerichtshilfe- und Jugendgerichtshilfe</li> <li>- Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe</li> <li>- Hilfen für junge Volljährige</li> </ul>	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	35,23 VZÄ
Maximaler Aufwand	77,98 VZÄ
Minimaler Aufwand	16,51 VZÄ

#### Organisation und Aufgabenbestand

Die Produktgruppe „Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ setzt sich aus neun Produkten zusammen (siehe oben), die wiederum verschiedene konkrete Leistungen umfassen (siehe weiter unten). Die Produkte „Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (0,87 VZÄ) und „Hilfen für junge Volljährige“ (6,6 VZÄ) werden jeweils nur von einem Landkreis erbracht und sind aus diesem Grund in der folgenden Tiefenanalyse zu vernachlässigen. Somit verbleiben sieben Produkte, die im Einzelnen folgende Aufwände umfassen:

<b>Produkt</b>	<b>Durchschnittl. Aufwand pro Kreis (in VZÄ)</b>	<b>Maximaler Aufwand (in VZÄ)</b>	<b>Minimaler Aufwand (in VZÄ)</b>
Schul- und Jugendsozialarbeit	5,12	10,64	0,42
Förderung der Erziehung in der Familie	3,65	7,28	1,09
Hilfe zur Erziehung	14,15	37,19	6,27
Inobhutnahme und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen	2,78	10,65	0,67
Adoptionsvermittlung	0,69	1,73	0,01
Amtsvormundschaft	5,78	9,63	2,75

Familien- und Jugendgerichtshilfe	2,31	3,97	0,89
-----------------------------------	------	------	------

Quelle: eigene Darstellung.

Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, handelt es sich zum Teil um sehr kleinteilige Produkte (geringe VZÄ), wie die Adoptionsvermittlung oder die Familien- und Jugendgerichtshilfe. Andere Produkte weisen hingegen bei der Anzahl der VZÄ eine hohe Spannbreite auf. Hierzu zählen beispielsweise die Schul- und Jugendsozialarbeit, Hilfe zur Erziehung sowie die Inobhutnahme und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen. Als bedeutendster und zugleich finanziell größter Posten gelten traditionell die Hilfen zur Erziehung (vgl. Holtkamp/Grohs 2012, 182), auf die ein individueller Rechtsanspruch besteht. In Rheinland-Pfalz lag die Fallzahl 2016 bei 32.681 Hilfen zur Erziehung, wobei 10.814 Fälle auf die kreisfreien Städte und 21.867 Fälle auf die Landkreise fielen (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2017, 228).

Bei den zu analysierenden Produkten bildet das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) die Regelungsgrundlage. Die betrachteten Produkte stellen somit jeweils Teilbereiche der Kinder- und Jugendhilfe dar und richten sich an Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, Mütter und Väter, Alleinerziehende und Personensorge- oder Erziehungsberechtigte (§ 6 SGB VIII). Je nach Produkt können ggf. weitere Bundes- oder konkretisierende Landesgesetze Anwendung finden. Hierzu zählen u.a. das Jugendschutzgesetz (JuSchG), das Adoptionsvermittlungsgesetz (AdVerMiG) und das Adoptionsgesetz (AdG), das Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) und das Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit (LKindSchuG).

Das SGB VIII legt fest, dass für die Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe der örtliche Träger sachlich zuständig ist (§ 85 Abs. 1 SGB VIII). Nach § 2 des AGKJHG (Landesgesetz) sind die Landkreise und kreisfreien Städte die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Zudem können große kreisangehörige Städte auf eigenen Antrag zu örtlichen Trägern bestimmt werden, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gewährleistet ist (§ 2 Abs. 2 AGKJHG)<sup>84</sup>. Jedem örtlichen Träger obliegt die Aufgabe, ein Jugendamt zu errichten (§ 69 Abs. 3 SGB VIII) und dieses mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln auszustatten.

Neben den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe existieren zahlreiche freie Träger, die überwiegend die Leistungen der Jugendhilfe erbringen (Jugend- und Wohlfahrtsverbände, Kirchen, etc.). In Rheinland-Pfalz gab es im Jahr 2016 141 Geschäftsstellen von Trägern der

---

<sup>84</sup> Derzeit sind fünf der acht großen kreisangehörigen Städte als örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe bestimmt (vgl. Destatis 2018b).

freien Jugendhilfe (vgl. Destatis 2018a, 95)<sup>85</sup>. Während beim Jugendamt planende (§ 80 SGB VIII), koordinierende und unterstützende Aufgaben (§ 74 SGB VIII) im Vordergrund stehen, gilt bezüglich der konkreten Angebote der Vorrang der freien Träger (vgl. Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung des Landes Rheinland-Pfalz 2007, 11)<sup>86</sup>. Eine Ausnahme bildet hierbei die Wahrnehmung der im dritten Kapitel des SGB VIII aufgeführten *anderen Aufgaben*. Diese obliegt explizit den öffentlichen Trägern, da es sich größtenteils um hoheitliche Aufgaben handelt, bei denen gesetzlich vorgegebene Ordnungselemente beispielsweise in Zusammenarbeit mit der Polizei vollzogen werden sollen. Hierzu zählen u.a. auch die Inobhutnahme, die Adoptionsvermittlung und Amtsvormundschaft sowie die Familien- und Jugendgerichtshilfe.

Bei den wahrzunehmenden Aufgaben handelt es sich um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. Holtkamp/Grohs 2012, 178), die überwiegend der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (MFFJIV) unterliegen. Eine Ausnahme bildet dabei die Schulsozialarbeit, da bei dieser Leistung das Bildungsressort die Rechtsaufsicht ausübt<sup>87</sup>. Die Ausgestaltung und Durchführung der Aufgaben fallen jedoch in den „eigenen Wirkungskreis“ und unterliegen damit der Zuständigkeit der Landkreise, kreisfreien Städten sowie ggf. der großen kreisangehörigen Städte. Die zu untersuchenden Produkte setzen sich im Einzelnen aus den folgenden Leistungen zusammen:

<b>Produkt</b>	<b>Leistungen</b>
Schul- und Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulsozialarbeit</li> <li>• Jugendsozialarbeit</li> </ul>
Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 SGB VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie</li> <li>• Beratung zur Erziehung, Partnerschaft und Personensorge</li> <li>• Beratung zur sozialen Sicherung</li> <li>• Betreuung und Versorgung in Notsituationen</li> <li>• Unterbringung Mutter, Vater, Kind und Erfüllung Schulpflicht</li> </ul>
Hilfe zur Erziehung (§§ 27 - 35 SGB VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erziehungsberatung</li> <li>• Soziale Gruppenarbeit</li> <li>• Erziehungsbeistandschaft, Betreuungshilfe</li> <li>• Sozialpädagogische Familienhilfe</li> <li>• Erziehung in einer Tagesgruppe</li> <li>• Vollzeitpflege</li> </ul>

<sup>85</sup> Bundesweit gab es im selben Jahr 2.719 Geschäftsstellen eines Trägers der freien Jugendhilfe (vgl. Destatis 2018a: 11).

<sup>86</sup> 2016 befanden sich beispielsweise von den 1.650 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in Rheinland-Pfalz 1.222 Einrichtungen in freier Trägerschaft. Nur 428 waren hingegen Einrichtungen öffentlicher Träger (Destatis 2018a: 95, 99, 103).

<sup>87</sup> In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg liegen die Aufsichtsfunktionen jeweils in einem Ressort. Inwieweit eine solche Variante auch für Rheinland-Pfalz sinnvoll wäre, könnte an anderer Stelle diskutiert werden.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen</li> <li>• Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung</li> </ul>
Inobhutnahme und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen (§ 42 u. §§ 35a - 40 SGB VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inobhutnahme, Notaufnahme</li> <li>• Ambulante Frühförderung</li> <li>• Stationäre Leistungen</li> <li>• Teilstationäre Leistungen</li> </ul>
Adoptionsvermittlung (§ 51 SGB VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreuung von Adoptionen</li> <li>• Betreuung von Bewerbern</li> </ul>
Amtsvormundschaft (§§ 55 - 56 SGB VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amtsvormundschaft</li> <li>• Amtspflegschaft</li> <li>• Beistandschaft</li> <li>• Beurkundungen</li> </ul>
Familien- und Jugendgerichtshilfe (§§ 50 u. 52 SGB VIII)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familiengerichtshilfe</li> <li>• Jugendgerichtshilfe</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung.

Bei näherer Betrachtung der einzelnen Leistungen wird deutlich, dass es sich nicht um Routineaufgaben handelt. Vielmehr erfordert die jeweilige Aufgabenwahrnehmung eine genaue Kenntnis der unterschiedlichen gesellschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnisse, in denen sowohl die Adressaten als auch die zuständigen Einrichtungen (freien Träger) agieren. Aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern sind die Ortsnähe sowie die Kenntnis der zuständigen freien Träger vor Ort bei der Kinder- und Jugendhilfe besonders wichtig. Hinzu kommt, dass bestimmte Notsituationen wie zum Beispiel die Inobhutnahme oder Notaufnahme einen schnellen Einsatz der Mitarbeiter der Jugendämter auch außerhalb der Dienstzeiten erforderlich machen.

Aufgrund des Aufgabencharakters der Jugendämter werden in Bezug auf die an der Aufgabenwahrnehmung beteiligten Mitarbeiter vor allem rechtliche und Verwaltungskompetenzen sowie genaue Kenntnisse der örtlichen Netzwerke vorausgesetzt. Hinzu kommt, dass bei einer Vielzahl von Leistungen Fachkräfte der sozialen Arbeit bzw. sozialpädagogisches Fachpersonal mit besonderen Qualifikationen erforderlich sind (vgl. § 72 SGB VIII). Hierzu zählen beispielsweise die Schulsozialarbeit, die Hilfen zur Erziehung, die Inobhutnahme und Notaufnahme, die Familien- und Jugendgerichtshilfe oder die Betreuung von Adoptionen und Bewerbern. Die Fachlichkeit der Mitarbeiter setzt demzufolge neben einer qualifizierten Ausbildung kontinuierliche Fort- und Weiterbildungen voraus (vgl. Pluto et al. 2007, 516).

Um die erforderliche fachliche Spezialisierung der Mitarbeiter der Jugendämter und die zielgruppen- und bereichsspezifischen Leistungen erfüllen zu können, ist pro Jugendamt eine gewisse Mindestausstattung an Personal zwingend notwendig. Da sich die Jugendamtsbezirke bundesweit erheblich hinsichtlich der Einwohnerzahlen (ca. 20.000 bis über 1.200.000) unter-

scheiden, variiert auch der Personalumfang der Jugendämter von ca. 10 bis zu 1.400 Mitarbeitern<sup>88</sup>. Im Jahr 2000 waren es im bundesweiten Durchschnitt 63 Beschäftigte pro 10.000 der unter 27-Jährigen (vgl. Pluto et al. 2007, 518 ff.). Eine kritische Größe für die Personalausstattung eines Jugendamtes ist z.B. im Fall von Vertretungsbedarf dringend erforderlich, um keine Engpässe zu riskieren. Diese Notwendigkeit wird besonders deutlich in Bereichen, bei denen Sofortmaßnahmen und ein schnelles Eingreifen erfolgen müssen (z.B. Inobhutnahme oder Hilfen zur Erziehung). In einzelnen Bereichen regeln gesetzliche Vorgaben die Personalausstattung. So bestimmt § 3 Abs. 2 AdVermiG die personelle Mindestausstattung für die Adoptionsvermittlung: Eine Adoptionsvermittlungsstelle ist demnach mit mindestens zwei Vollzeitfachkräften oder der entsprechenden Anzahl von Teilzeitfachkräften zu besetzen. Auf diese Weise soll ein regelmäßiger Austausch untereinander sichergestellt werden, der die Qualität der Vermittlungsarbeit sichern und verbessern soll (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter 2014, 17).

Neben der gebotenen engen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Jugendämter mit den zahlreichen freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe auf lokaler Ebene gibt es eine Vielzahl an weiteren, an der Aufgabenwahrnehmung regelmäßig mitwirkenden Dienststellen und Institutionen. Hierzu zählen unter anderem Ordnungsämter und Polizeibehörden, Jobcenter, Agenturen für Arbeit, Schulen, Kindergärten, Verwaltungs- und Familiengerichte, Staatsanwaltschaften, Jugendstrafanstalten, Sozialämter, das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Familienkassen, Krankenkassen, Beratungsstellen, Pflegefamilien, ADD, Gesundheitsämter und andere kommunale Jugendämter.

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Wegfall der Leistungen der zu betrachtenden Produkte aus der Produktgruppe „Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ ist nicht denkbar. Nach § 1 Abs. 1 SGB VIII hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Es ist die Aufgabe der Jugendhilfe, für die Verwirklichung dieses Rechts zu sorgen (§ 1 Abs. 3 SGB VIII). Das Gesetz verpflichtet die örtlichen Träger zur Hilfe (§ 85 Abs. 1 SGB VIII). Die Leistungen der hier zu analysierenden Produkte werden explizit als Leistungen und andere Aufgaben der Jugendhilfe im Aufgaben- und Leistungskatalog genannt (§ 2 SGB VIII), sodass ein Wegfall allein aus rechtlichen Gründen nicht zur Disposition steht. Dies deckt sich im Übrigen mit der Verwaltungsrealität in den anderen Bundesländern.

Wie bereits erwähnt (siehe oben), werden die Leistungen der Jugendhilfe in partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht (§ 3 Abs. 2 SGB VIII). Inwieweit eine weitere Aufgabenverlagerung auf

---

<sup>88</sup> In den letzten Jahren ist der Anteil der sehr kleinen Jugendämter (bis 10 Mitarbeiter) allerdings stetig gesunken. Diese Entwicklung zeigt, dass die Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe eine gewisse Mindestgröße der Personalausstattung voraussetzt (vgl. Pluto et al. 2007: 519).

die freien Träger eine mögliche und sinnvolle Reformoption darstellt, hängt zunächst vom politischen Willen in Richtung einer verstärkten Einbindung freier Träger ab. Zudem bleibt zu beachten, dass nicht alle Produkte für eine Verlagerung in Frage kommen. So fällt diese Option beispielsweise bei der Inobhutnahme, der Amtsvormundschaft und der Jugendgerichtshilfe weg, da es sich hierbei um eingreifende Aufgaben handelt, bei denen das Jugendamt eine sogenannte Wächterfunktion innehat (vgl. Holtkamp/Grohs 2012, 178).

Bei den übrigen hier zu analysierenden Produkten (Schul- und Jugendsozialarbeit, Förderung der Erziehung in der Familie, Hilfe zur Erziehung sowie der Adoptionsvermittlung) wäre hingegen eine weitere Aufgabenübertragung auf freie Träger durchaus möglich. Insbesondere bei beratenden oder unterstützenden Leistungen, wie zum Beispiel der Hilfe zur Erziehung, wäre eine stärkere oder vollständige Auslagerung an freie Träger bzw. an eine der 60 bereits existierenden Beratungsstellen in Rheinland-Pfalz<sup>89</sup> denkbar. Ein weiteres Beispiel stellt die Schulsozialarbeit dar: In der Praxis sind bereits mehr als 40 Prozent der Schulsozialarbeiter in Rheinland-Pfalz bei einem freien Träger angestellt und lediglich 26,3 Prozent direkt beim Jugendamt (vgl. LISS 2008, 5). Eine noch stärkere Einbeziehung der freien Träger bzw. eine vollständige Übertragung wäre auch hier denkbar. Eine ähnliche Option besteht bei der Adoptionsvermittlung: Zwar ist bundesrechtlich geregelt, dass die Adoptionsvermittlung Aufgabe des Jugendamtes und des Landesjugendamtes ist (§2 Abs. 1 AdVermiG), doch sieht §2 Abs. 2 AdVermiG explizit vor, dass die Stellen des Diakonischen Werks, des Deutschen Caritasverbandes, der Arbeiterwohlfahrt und der diesen Verbänden angeschlossenen Fachverbände zur Adoptionsvermittlung berechtigt sind, wenn die Stellen von der zentralen Adoptionsstelle des Landesjugendamtes als Adoptionsvermittlungsstellen anerkannt worden sind.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Eine theoretisch denkbare Reformoption in der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wäre eine weitere **Übertragung auf einzelne große kreisangehörige Städte**. Neben den Landkreisen und kreisfreien Städten können ggf. nach Landesrecht auch kreisangehörige Gemeinden öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe sein (Regel-Ausnahme-Regelung). Elf der 16 Bundesländer haben von dieser Länderrechtsregelung jedoch keinen Gebrauch gemacht. In Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz stellen kreisangehörige Gemeinden mit eigenem Jugendamt eher die Ausnahme dar. In Nordrhein-Westfalen hingegen sind in der Mehrzahl die kreisangehörigen Gemeinden Träger der örtlichen öffentlichen Jugendhilfe mit eigenem Amt (vgl. Müller/Grossart 2013, 11).

In Rheinland-Pfalz legt § 2 Abs. 2 AGKJHG fest, dass das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium und nach Anhörung

---

<sup>89</sup> Der größte Teil der Beratungsstellen befindet sich mit 45 % in katholischer Trägerschaft (27 Beratungsstellen), rund 28 % (17 Beratungsstellen) sind hingegen in evangelischer Trägerschaft (vgl. Artz et al. 2016: 121).

des Landkreises große kreisangehörige Städte auf eigenen Antrag zu örtlichen Trägern bestimmen kann, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gewährleistet ist. Die fünf großen kreisangehörigen Städte in Rheinland-Pfalz, die eine Trägerfunktion übernommen haben, weisen eine Einwohnerzahl zwischen 19.000 (Mayen), 50.034 (Bad Kreuznach) und 64.689 (Neuwied) auf<sup>90</sup>. Während Mayen bereits im Jahr 2014 darauf hingewiesen hat, dass die Kosten für das Jugendamt erheblich gestiegen seien und nicht mehr durch die Stadt finanziert werden können (vgl. Rhein-Zeitung 2014), kommt ein Gutachten zu den Entwicklungsperspektiven für das Jugendamt der Stadt Bad Kreuznach zu einem deutlich positiveren Ergebnis: Sowohl mit Blick auf die kommunalpolitischen Handlungsspielräume, als auch unter Abwägung organisationsstruktureller Fragen und der monetären Effekte würde die Stadt unter Einhaltung der fachlichen Standards sehr effizient wirtschaften und durch eine bürgernahe, sozialräumliche und beteiligungsorientierte Planung eine bedarfsgerechte soziale Infrastruktur bereitstellen (vgl. Müller/Grossart 2013, 54ff.).

Die hier dargestellte Verwaltungsrealität in den rheinland-pfälzischen Jugendämtern der Großen kreisangehörigen Städte deckt sich mit der aktuell geführten Diskussion um eine erforderliche Mindestgröße von Verwaltungseinheiten, ab der erst eine effiziente sowie effektive Leistungserbringung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gewährleistet werden kann. Aus der Fachdebatte geht hervor, dass insbesondere die kleineren Jugendämter in Gebietskörperschaften mit weniger als 50.000 Einwohnern kaum personelle Ressourcen haben, die gesetzlichen Vorgaben des SGB VIII umzusetzen und damit ihre Aufgaben zu bewältigen (vgl. Nüsken 2018). Erst ab einer Größenordnung von mindestens 50.000 Einwohnern könne der Aufbau eigener Organisationsstrukturen zur Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des SGB VIII sinnvoll (fachlich, organisatorisch, wirtschaftlich) geleistet werden (vgl. Müller/Grossart 2013, 12). Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass es in der Praxis bundesweit große Unterschiede zwischen den Jugendamtsbezirken hinsichtlich der Bevölkerungszahl gibt. So reichen die Zahlen von 20.000 Einwohnern bis zu über 1.200.000 Einwohnern pro Jugendamtsbezirk (vgl. Pluto et al. 2007, 518).

Mit der **Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinden** besteht eine weitere Reformoption. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Realisierung dieser Reformoption eine Änderung des AGKJHG erforderlich machen würde, da dieses in der aktuellen Fassung festschreibt, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe Landkreise, kreisfreie Städte sowie ggf. große kreisangehörige Städte sind.

Als mögliche Vorteile können vor allem die stärkere Bürger- und Ortsnähe sowie die Anbindung an lokale Einrichtungen und Institutionen betrachtet werden. Eine weitere Dezentralisierung ermöglicht es, die jeweils individuellen Situationen einer Kommune besser berücksichtigen und dadurch bedarfsgerechte lokale Hilfesysteme sicherstellen zu können (vgl. Artz et al. 2016, 155).

---

<sup>90</sup> Drei kreisangehörige Städte haben von ihrem Antragsrecht keinen Gebrauch gemacht. Die Städte weisen folgende Einwohnerzahlen vor: Bingen am Rhein: 25.435 Einwohner, Ingelheim am Rhein: 24.998 Einwohner sowie Lahnstein: 18.068 Einwohner.

Den genannten Vorteilen stehen jedoch folgende Problematiken gegenüber: Eine landesweite Dezentralisierung würde nur nach einer weiteren Konsolidierung der territorialen Struktur der Verbandsgemeinden (mindestens 50.000 Einwohner) funktionieren, die jedoch bis auf weiteres nicht in Aussicht steht. Alternativ könnte das AGKJHG dahingehend geändert werden, dass Verbandsgemeinden mit einer Mindestgröße von 50.000 Einwohnern zu örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe bestimmt werden können. Dies entspräche dem derzeitigen Vorgehen bei den großen kreisangehörigen Städten (Regel-Ausnahme-Regelung). Eine entsprechende Regelung könnte jedoch die landesweite Einheitlichkeit infrage stellen, da dann sowohl Landkreise als auch kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und Verbandsgemeinden örtliche Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sein können. Dies könnte zu einer Reduzierung der Transparenz und Klarheit von Zuständigkeiten und Verwaltungsstrukturen führen.

Grundsätzlich sollte bei einer Verlagerung auf eine niedrigere Verwaltungsebene berücksichtigt werden, dass die zur Gewährleistung des Kinderschutzes notwendige personelle Mindestausstattung einer effizienten Aufgabenwahrnehmung entgegenstehen könnte. Gerade die Spezialdienste wie die Jugendgerichtshilfe oder die Eingliederungshilfe bedürfen einer Größe der Organisationseinheit, aus der ausreichend Fallzahlen resultieren. Bei deutlich geringeren Verfahrenshäufigkeiten, die Folge einer Dezentralisierung ohne Konsolidierung der derzeitigen territorialen Struktur der Verbandsgemeinden wären, könnte ein wirtschaftlicher und professioneller Aufgabenvollzug sowie die Einhaltung von Standards erschwert werden. Vor diesem Hintergrund ist von einer Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinde abzuraten.

Eine **Hochzonung auf die Landesebene** kommt bei der betrachteten Produktgruppe allein aus rechtlichen Gründen nicht in Frage, da das SGB VIII bundesweit festlegt, dass für die Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe der örtliche Träger zuständig ist.

Um dennoch mögliche Skalenerträge und Synergieeffekte in Leistungsbereichen mit wenigen VZÄ pro Einheit (Adoptionsvermittlung, Familien- und Jugendgerichtshilfe) erzielen zu können, sollte die **Zusammenarbeit benachbarter Jugendämter** weiter ausgebaut werden. Beispielfähig wird hier die Möglichkeit zur Errichtung gemeinsamer Adoptionsvermittlungsstellen behandelt (§ 2 Abs. 1 AdVermiG). Die Adoptionsvermittlung ist generell durch besonders geringe Fallzahlen gekennzeichnet, verlangt aber gleichzeitig, dass mit der Leistungserbringung nur Fachkräfte betraut sein dürfen, die dazu aufgrund ihrer Persönlichkeit, ihrer Ausbildung und ihrer beruflichen Erfahrung geeignet sind (§ 3 Abs. 1 AdVermiG). In Rheinland-Pfalz gibt es neben den 21 Adoptionsvermittlungsstellen der Jugendämter, sechs gemeinsame Adoptionsvermittlungsstellen der Jugendämter, eine anerkannte Adoptionsvermittlungsstelle freier Träger sowie eine gemeinsame zentrale Adoptionsstelle Rheinland-Pfalz und Hessen (GZA). Bei einer Fallzahl von nur 237 Adoptionsvermittlungen im Jahr (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2017, 228)<sup>91</sup> und unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Vorgabe,

---

<sup>91</sup> In einzelnen rheinland-pfälzischen Vermittlungsstellen hat keine oder nur eine Adoptionsvermittlung stattgefunden (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2017: 228).

dass mindestens zwei Vollzeitfachkräfte, die nicht überwiegend mit vermittlungsfremden Aufgaben befasst sein dürfen, pro Vermittlungsstelle beschäftigt sein müssen, wird ein weiterer Ausbau gemeinsamer Adoptionsvermittlungsstellen von Jugendämtern benachbarter Gemeinden oder Kreise empfohlen. In der aktuellen Organisationsgröße stehen die Fallzahlen in einem Ungleichgewicht zum betriebenen Aufwand (kontinuierliche Fortbildungen durch häufige Gesetzesänderungen, Arbeitskreise). Als Erfolgsbeispiel kann die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle in Trägerschaft der Stadt Kaiserslautern genannt werden. Das Einzugsgebiet der Vermittlungsstelle umfasst die Stadt Kaiserslautern, die Landkreise Kaiserslautern und Kusel sowie den Donnersbergkreis mit mehr als 350.000 Einwohnern (vgl. Janik-Sawetzki 2016).

Neben dem Ausbau der Zusammenarbeit benachbarter Jugendämter empfiehlt es sich, in bestimmten Bereichen "**Sonderdienste**" einzurichten, um eine Aufgabenbündelung und dadurch eine Spezialisierung zu erreichen. Eine solche Forderung besteht zum Beispiel bei der Eingliederungshilfe. Eine Spezialisierung von Mitarbeitern des Jugendamtes für diesen Bereich wird als zielführend erachtet, da für die Einschätzung von § 35 a SGB VIII Fällen spezifische, teilweise jugendhilfeatypische Kenntnisse erforderlich sind. Von einer Spezialisierung mit vertiefter Fachlichkeit werden sich zeitnähere und qualifiziertere Entscheidungen erhofft (vgl. Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz 2003, 54).

## **Fazit**

Die Aufgabenerfüllung der hier betrachteten Produkte setzt in besonderem Maße umfassendes Fachwissen sowie einen hohen Grad an Erfahrung und Routine voraus. Um einen einheitlichen und wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug mit ausreichender fachlicher Besetzung inklusive Vertretungsregelung sicherstellen zu können, wird von einer Dezentralisierung auf die Verbandsebene und die großen kreisangehörigen Städte bei Beibehaltung der gegebenen Gebietsstrukturen abgeraten. Unabhängig vom Gemeindetypus empfiehlt sich aus Gutachtersicht eine Mindestgröße von 50.000 Einwohnern pro Jugendamtsbezirk. Erst ab dieser Größenordnung können bedarfsgerechte sowie wirtschaftliche Planungs- und Angebotsstrukturen vorgehalten werden. Gegebenenfalls können diese Maßstäbe auch durch den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit erreicht werden.

Die zwingend erforderliche Bürger- und Ortsnähe kann weiterhin gewährleistet werden, indem Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern dezentrale Organisationsformen wie zum Beispiel Außenstellen des Jugendamtes vorweisen (vgl. Pluto et al. 2007, 64). So schlägt die KGSt für die Bildung von Sozialräumen in Städten eine Größenordnung zwischen 20.000 und 60.000 Einwohnern pro Sozialraum vor (vgl. KGSt 1998). Auf diese Weise kann weiterhin eine bürger-, orts- und sachnahe Aufgabenerledigung erfolgen bei gleichzeitiger Sicherstellung ausreichender Fallzahlen und erforderlicher Spezialisierung.

Eine Hochzoning auf die Landesebene stellt allein aus rechtlichen Gründen keine Reformoption dar.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo (Trägerschaft bei LKs und großen kreisangehörigen Städten)</b>	+	0	+	1
<b>Dezentralisierung (auf VG-Ebene)</b>	-	-	0	3
<b>Hochzonung</b>	Rechtlich nicht möglich			3

### 3.2.8 Bau- und Grundstücksordnung

<b>Prüfbogen 37 - Bau- und Grundstücksordnung</b>	
<u>Produkte:</u> - Baurechtliche Verfahren - Bauaufsicht/Bauverwaltung	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	8,38 VZÄ
Maximaler Aufwand	15,10 VZÄ
Minimaler Aufwand	3,90 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe Bau- und Grundstücksordnung setzt sich im Wesentlichen aus den Produkten „*Baurechtliche Verfahren*“ und „*Bauaufsicht/Bauverwaltung*“ zusammen. Im Rahmen dieser Produkte fallen die Bearbeitung von Bauvoranfragen und Bauanträgen mit den dazugehörigen Vorbescheiden und Baugenehmigungen sowie Stellungnahmen und die Baukontrolle/-überwachung an. Die relevanten Adressaten sind verständlicherweise vor allem Bauherren, Architekten und Investoren sowie im Bereich der Stellungnahmen andere Behörden. Mitwirkende Behörden sind neben den Gemeinden vor allem auch spezifische Fachbehörden aus den Bereichen Gewerbeaufsicht, Immissionsschutz, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Denkmalpflege, Brandschutz und Veterinärwesen. Eingebettet sind die unteren Bauaufsichtsbehörden dabei in den Aufbau mit den beiden SGDen als obere Bauaufsichtsbehörden und dem Ministerium der Finanzen als oberste Behörde. Neben den Behörden in allen 24 Landkreisen sind darüber hinaus untere Bauaufsichtsbehörden auch in 20 Städten und 2 Verbandsgemeinden anzutreffen. Diese Zuständigkeitsverteilung – auch die Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung bei den VGs – ist in § 58 der Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) geregelt. Durch das Dritte Landesgesetz zur Änderung der Landesbauordnung Rheinland-Pfalz wurde die Anlagerung der Bauaufsichtsbehörden zum 01. Januar 2018 neu geregelt. Durch Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Landesgesetzes sind die beiden Landesverordnungen mit Ablauf des 31. Dezember 2017 außer Kraft getreten und die den Verbandsgemeinden übertragenen bauaufsichtlichen Aufgaben auf die Landkreise übergegangen. Allerdings sieht Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Dritten Landesgesetzes zur Änderung der Landesbauordnung Rheinland-Pfalz wiederum die Möglichkeit einer Übertragung der Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden auf größere Verbandsgemeinden (ab 25.000 Einwohnern) vor.

Die SGDen Nord und Süd üben die Fachaufsicht über die unteren Bauaufsichtsbehörden aus. Dabei stehen die Überprüfung des Einklangs mit geltendem Recht und die Beratung in technischen und rechtlichen Fragen im Vordergrund. Im Fall der Abweichung von den Bestimmungen des Baugesetzbuches (BauGB) oder beispielsweise bei Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende entscheidet direkt die jeweilige SGD. Einerseits ist die Aufgabenerledigung durch Bundes- und Landesrecht wie dem BauGB und der LBauO, andererseits durch Flächen-

nutzungs- und Bebauungspläne determiniert. Im personellen Bereich sind die fachlichen Anforderungen vergleichsweise hoch, da teils Ingenieure, Architekten und Bautechniker notwendig sind. Immerhin ca. 61 % der Mitarbeiter aus dieser Produktgruppe sind im 3. oder 4. Einstiegsamt beschäftigt. In technischer Hinsicht bestehen dagegen keine besonderen Anforderungen an die Sachausstattung, wobei die Nutzbarkeit von leistungsfähigen und kompatiblen GIS-Systemen und die Fähigkeit zum elektronischen Austausch und zur Bearbeitung von Plandokumenten vorausgesetzt werden muss.

Die Organisation der unteren Bauaufsichtsbehörden ist in allen deutschen Flächenländern sehr ähnlich. Die grundsätzliche Zuständigkeit liegt auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Darüber hinaus haben die meisten Bundesländer Zuständigkeiten auf die gemeindliche Ebene übertragen: Bspw. in NRW auf alle Gemeinden über 25.000 Einwohner, in Niedersachsen auf alle über 30.000 Einwohner. In Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sind darüber hinaus die sogenannten Großen Kreisstädte zuständig, während das Saarland und Thüringen die Zuständigkeit strikt auf die Kreise und kreisfreien Städte konzentrieren. Einen Sonderfall stellt Baden-Württemberg dar, wo untere Bauaufsichtsbehörden auf allen kommunalen Ebenen (Landratsämter, Stadtkreise, Große Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften, Einheitsgemeinden) zu finden sind.

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Bei der Durchführung baurechtlicher Verfahren und deren Kontrolle handelt es sich um originär hoheitliche Zuständigkeiten. Ein Wegfall der Aufgaben oder eine Übertragung auf Dritte steht in diesem Fall nicht zur Diskussion.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Für eine funktional erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung ist in erster Linie die Sicherstellung professioneller Qualität ausschlaggebend, da es sich im Bereich der Bauaufsicht letztlich auch um eine Aufgabe der Gefahrenabwehr handelt. Diese Sicherstellung soll durch die Beschäftigung von Personal mit Hochschulabschluss im Bereich Bauingenieurwesen/Architektur erfolgen. Diese personelle Anforderung ist in den Bauordnungen der Länder explizit festgehalten.<sup>92</sup> Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass ein Mitarbeiter der Bauaufsicht rund 400 einfache Baugenehmigungen pro Jahr abarbeiten kann (LKT RLP, 2006, o.S.). Die Verwaltungseinheiten sollten in der Konsequenz also eine genügend große Fläche/Fallzahlen wie auch Verwaltungskraft besitzen, um vergleichsweise spezialisiertes Personal vorhalten und arbeitsteilig sowie vertretungsfähig beschäftigen zu können, was in der Gesamtschau für entsprechend große Einheiten spricht. Neben der professionellen Qualität und Wirtschaftlichkeit muss darüber

---

<sup>92</sup> Die LBauO in Rheinland-Pfalz spricht in § 58 von „geeigneten Fachkräften“, während § 60 BauO NRW sogar von „Personen (...), die auf Grund eines Hochschulabschlusses der Fachrichtungen Architektur oder Bauingenieurwesen die Berufsbezeichnung „Ingenieurin“ oder „Ingenieur“ führen dürfen und die insbesondere die erforderlichen Kenntnisse des öffentlichen Baurechts, der Bautechnik und der Baugestaltung haben“, spricht.

hinaus vor allem auch ein hohes Maß an Homogenität in Genehmigungs-, Aufsichts- und Kontrollaufgaben gewährleistet sein. Auf der anderen Seite ist die Produktgruppe von einer gewissen Notwendigkeit geographischer Nähe gekennzeichnet, da (in eher seltenen Fällen) Ortstermine und (viel zu selten) eine Überwachung und Kontrolle teilweise direkt vor Ort zu erfolgen haben. Darüber hinaus besteht eine enge Verbindung zum Vollzug des gemeindlichen Bauplanungsrechts, welches es im Rahmen eines Bauantrags berücksichtigt werden muss (Bogumil et al. 2014, 41f.). Damit stellen sich neben der Ortsnähe Fragen der Koordination und der Schnittstellen. Einerseits besteht die eben erwähnte große Verflechtung zur örtlichen Ebene, andererseits auch zu Sonderordnungsbehörden (Gewerbeaufsicht, Naturschutz, Denkmalschutz, etc.) (Hesse 2004, 192), die – in den gegebenen Strukturen beinahe zwingend – auf Kreisebene angesiedelt sind (vgl. Kap. 2).

Inwieweit die Aufgaben wirtschaftlich vollzogen werden können, hängt ebenfalls in nicht unbeträchtlichem Maße von der Größe der Gebietskörperschaften ab. Grundsätzlich ist es offensichtlich, dass in größeren Einheiten Einsparpotentiale aufgrund vorhandener Skaleneffekte realisiert werden können. Allerdings stellt sich in der Konsequenz die Frage, unterhalb welcher Grenze kein ressourcenschonender Vollzug gewährleistet ist. Für den Fall von Brandenburg haben Proeller und Siegel (2013, 26) eine ungefähre Grenze von 35.000 Einwohnern vorgeschlagen, oberhalb der auch kreisangehörige Städte und Gemeinden über ausreichend Verwaltungskapazität verfügen würden. Dies deckt sich mit der Praxis vieler Bundesländer, die auch in größeren kreisangehörigen Städten untere Bauaufsichtsbehörden unterhalten. Andererseits ergibt sich vor dem Hintergrund der oben genannten ca. 400 einfachen Genehmigungsvorgänge pro Mitarbeiter und Jahr ein notwendigerweise entsprechend großer Gebietszuschnitt, um die Flexibilität des Personaleinsatzes nicht zu stark einzuschränken. Wenn personell „auf Kante genäht wird“ (im Status quo sind schon heute auf Kreisebene teilweise unter 5 VZÄ im Bereich der Bauaufsicht tätig), ist ein effizienter Personaleinsatz in weiter fragmentierten Einheiten nicht möglich. Unter Verbundeffektaspekten gilt analog zu den oben angesprochenen Schnittstellen, dass ein Aufbrechen funktional verflochtener Aufgaben auf Kreisebene nicht als sinnvoll bewertet werden kann (Hesse 2004, 194).

Unter Legitimitätsaspekten spielen Fragen der regionalen Identifikation und der demokratischen Teilhabe eine untergeordnete Bedeutung, da es im Kern um die Anwendung von Recht geht und bei der Rechtsanwendung kein großer Gestaltungsspielraum genutzt werden *soll*. Dagegen stellt sich die Frage nach angemessener politischer Steuerung dahingehend, dass abstrakt betrachtet auf einer höheren Ebene die Gefahr lokaler Einflussnahme auf die – lokalpolitisch häufig überaus relevante – Genehmigung und Kontrolle von Bauwerken geringer ist. Im Hinblick auf den Aspekt der politischen Realisierbarkeit jeglicher Veränderung sind vor allem potentielle Konflikte zwischen der Landkreisebene und der Gemeindeebene zu berücksichtigen (Beispiel Brandenburg (Proeller/Siegel 2013, 25)), sowie der Widerstand bei einer potentiellen Hochzonung oder gar einer Verlagerung auf die staatliche Ebene.

Im Hinblick auf die zukünftige organisatorische Ansiedelung ist eine Hochzonung auf die staatliche Ebene nicht angeraten. Zwar können größere und zentralisierte Einheiten im Prinzip eine flexiblere und ggf. effizientere Personalbewirtschaftung realisieren, dem steht allerdings unter Effizienzgesichtspunkten der notwendige Aufbau von Außenstellenstrukturen bei einem Übergang auf eine staatliche Behörde oder die zu leistenden Fahrkilometer gegenüber, genauso wie die Transformationskosten. Analog dazu ist die bislang gegebene Ortsnähe ein funktional wichtiger Bestandteil genauso wie die oben erwähnte Bündelung beteiligter Sonderordnungsbehörden auf der Ebene der Kreise. Auch eine weitergehende Konzentration innerhalb kommunaler Strukturen, sei es in Form größerer Kreise oder mithilfe von Vor-Ort-Lösungen, ist zumindest im Bereich der Bau- und Grundstücksordnung nicht zwingend.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung auf den kreisangehörigen Raum (vollumfänglich)</b>	-	-	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise + flexible Delegation (Status quo)</b>	+	+	+	1
<b>Hochzonung (staatliche Behörde)</b>	--	-	-	3

Die bereits bislang existierende und durch die Gesetzesänderung zum 1. Januar 2018 auf eine neue Basis gehobene Praxis, die unteren Bauaufsichtsbehörden auch teilweise unterhalb der Kreisebene anzusiedeln, hat vor allem unter dem Aspekt der engen Verknüpfung mit den Bebauungsplänen und der gesteigerten Orts- und Bürgernähe eine gewisse Berechtigung. Allerdings kann die grundsätzliche und vollumfassende Übertragung an den kreisangehörigen Raum unter Aspekten der Sicherstellung der fachlichen Kompetenz und unter Aspekten der Fallzahlen für einen wirtschaftlichen Vollzug keine Lösung sein. Folglich ist die in Rheinland-Pfalz und vielen andere Bundesländern verbreitete Praxis, flexible Organisationslösungen zu ermöglichen, angemessen. Im Grundsatz ist die Organisation im Kreis mit teilweise flexibler Delegation basierend auf einer Mindesteinwohnerzahl von 25.000 ein guter Kompromiss zwischen Größe und Ortsnähe, der aus funktionaler Perspektive (und ggf. mit anderen Skalierungen) auch für andere übertragene wie auch eigene Aufgaben der Verbandsgemeinden angewendet werden könnte.

### 3.2.9 Land- und Forstwirtschaft, Weinbau

<b>Prüfbogen 38 - Land- und Forstwirtschaft, Weinbau</b>	
<u>Produkte:</u> - Kommunale Landwirtschaft und kommunaler Weinbau - Agrarfördermaßnahmen - Kommunale Tierzucht	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	4,82 VZÄ
Maximaler Aufwand	10,86 VZÄ
Minimaler Aufwand	1,47 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe „Land- und Forstwirtschaft, Weinbau“ setzt sich auf Kreisebene aus den Produkten kommunale Landwirtschaft und kommunaler Weinbau sowie Bestandteilen der Agrarfördermaßnahmen zusammen. Darüber hinaus wurde in einem Fall die kommunale Tierzucht als gesondertes Produkt erfasst. Die konkreten Leistungen in diesen Produkten umfassen die Höfeordnung, die Wertermittlung und das Grundstückverkehrsgesetz sowie die Agrarförderung Pflanzen, Umstrukturierungen im Weinbau und die Gewährung von Betriebsprämien. Daneben existieren regional begrenzte Leistungen wie Steillagenförderung, das Junglandwirteprogramm, die Milchabgabe-/Milchgarantiemengenverordnung und die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. Damit liegt insgesamt ein personell recht kleiner und im Hinblick auf die Leistungen dennoch heterogener Aufgabenbereich vor. Im Hinblick auf diese Heterogenität und ein deutliches personelles Übergewicht des Förderbereichs fokussieren die folgenden Ausführungen auf die Agrarfördermaßnahmen. Die Adressaten dieser Aufgabe konzentrieren sich erwartungsgemäß auf die Bewirtschafter landwirtschaftlicher Nutzflächen. Die Schnittstellen zu anderen mitwirkenden Stellen sind in diesem Bereich zahlreich. Die wichtigsten Akteure sind hierbei der Prüfdienst Agrarförderung am DLR Mosel, die ADD sowie das MWVLW. Die Aufsicht im Bereich der unteren Agrarverwaltung liegt bei der ADD.

Das Personal arbeitet auf der Grundlage der zahlreichen Förderrichtlinien der EU und des Landes. Besondere personelle oder technische Voraussetzungen sind laut Datenerhebung für diesen Bereich nicht gegeben, wenngleich ein nicht zu unterschätzendes Maß an Sachverstand im Bereich Landwirtschaft und Weinbau sowie in Förderfragen notwendig sein dürfte. An dieser Stelle sei ergänzend angemerkt, dass das Produkt der Agrarförderung eine große inhaltliche Nähe sowie enge Verknüpfungen zur Verwaltung der Agrarförderprogramme in den DLRS besitzt, wenngleich dort andere Programme verwaltet werden. Grundsätzlich werden in allen Bundesländern auf Kreisebene in irgendeiner Form verschiedene landwirtschaftsbezogene

Aufgaben vollzogen, diese unterscheiden sich allerdings deutlich in ihrem Portfolio und Umfang. Daher ist der Bundesländervergleich in diesem Fall wenig aussagekräftig.<sup>93</sup>

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein grundsätzlicher Aufgabenwegfall ist aufgrund der Tatsache, dass Förderrichtlinien der EU und/oder des Landes bearbeitet werden, nicht in einseitiger Art und Weise möglich. Im Einklang mit der Organisation der landwirtschaftlichen Förderungen der unmittelbaren Landesverwaltung in Abschnitt 2.2.6.4 müsste im Fall der Diskussion einer stärkeren Rolle der Landwirtschaftskammer im Agrarbereich geprüft werden, inwieweit auch Doppelzuständigkeiten mit den Landkreisen abgebaut werden könnten.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Ein effektiver Aufgabenvollzug muss im Bereich der Förderprogramme vor allem Fragen der Ortsnähe, der Koordination und der Spezialisierung ausbalancieren. Die Frage der Orts- bzw. Kundennähe ist in der Regel stark durch die Notwendigkeit von Fahrkilometern durch Kunden oder Verwaltungsmitarbeiter determiniert. Diese rechtfertigen im Rahmen der EU-Direktzahlungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), die bei den Kreisen verwaltet werden, nicht automatisch eine Struktur mit vielen Standorten, da die Antragstellung elektronisch oder postalisch erfolgt und auch insgesamt dort nur ein Teil der Fördermaßnahmen bearbeitet werden. Ein anderer Teil der Förderung (siehe Abschnitt 2.2.6.4) wird ohnehin in den DLRs vollzogen, wobei die Bewilligungsbehörden der einzelbetrieblichen Förderung in drei DLRs, der Prüfdienst für die Agrarförderung in allen sechs DLRs Standorte besitzen. In diesem nahe verwandten Bereich scheint also eine reduzierte Standortstruktur möglich und im Umkehrschluss eine weitere Dezentralisierung auf keinen Fall angemessen. Unter Gesichtspunkten vertikaler Koordination könnte man darüber hinaus anführen, dass eine kleinteilige Struktur letztlich mehr Koordinationsaufwand für die Aufsichtsbehörde in der ADD aufgrund der Vielzahl an Ansprechpartnern bedeuten kann. Viel stärker fällt allerdings im Bereich der horizontalen Koordination ins Gewicht, dass der Prüfdienst des DLR Mosel eine große Zahl an Schnittstellen in den Kreisen bedienen muss, sowie das Potential an Expertise und fachlicher Qualifikation, das in den DLRs vorgehalten wird, nicht mit den Stellen der Kreise koordiniert werden kann.

Im Rahmen eines effizienten Aufgabenvollzugs ließen sich grundsätzliche Effizienzsteigerungen unter Umständen dadurch erreichen, dass an weniger Standorten Personal flexibler eingesetzt werden könnte, wenngleich sich darüber hinaus gehende Skaleneffekte bei der bloßen Bearbeitung von Förderanträgen in Grenzen halten. Der Vollzug der Flächenprämie und der Agrarumweltprogramme benötigt an sich keine sehr großen Teams; und konkrete Vollzugsde-

---

<sup>93</sup> Zu Informationen speziell im Bereich der Agrarförderprogramme siehe Abschnitt 2.2.6.4 in der Landesanalyse.

fizite bei den Kreisen sind ebenfalls nicht bekannt. Allerdings könnte eine gesteigerte personelle Flexibilität aufgrund der geographisch höchst unterschiedlich konzentrierten Fallzahlen eine Effizienzverbesserung ermöglichen. Zusätzlich erscheint die Realisierung von Verbundeffekten durch die Existenz inhaltlich deutlich verwandter Aufgaben mit Blick auf den erwähnten Bereich der einzelbetrieblichen Förderung beim DLR Mosel sehr wahrscheinlich. Potentielle Transformationskosten spielen auf den ersten Blick eine vergleichsweise geringe Rolle, da kaum besondere Anforderungen an Standorte und Infrastruktur bestehen. Auf der anderen Seite könnte ein Transfer von Personal zwischen Kommunen und Land durchaus nicht zu vernachlässigende Transformationskosten hervorrufen. Zur Minimierung dieser Kosten wäre ggf. die Entwicklung einer Verlagerungsstrategie mit zeitlicher Streckung und inhaltlicher Differenzierung zu empfehlen.

Da Argumente der demokratischen Teilhabe und regionaler Identitäten aufgrund der Aufgabennatur keine große Rolle spielen, stellt sich hauptsächlich die Frage nach der politischen Realisierbarkeit im Rahmen der Legitimität potentieller Reformen. Ein zu nennendes Argument wären ggf. die möglichen politischen Kosten bei einem Eingriff in die historisch begründete Anlagerung einzelner Agrarfördermaßnahmen bei den Kreisverwaltungen. Andererseits steht den politischen Kosten wiederum eine verbesserte politische Kontrolle bei einer Verlagerung in die staatliche Verwaltung gegenüber, da unter dem potentiell sensiblen Aspekt der Gleichbehandlung in Förderfragen und Anlastungsrisiken eine einheitliche staatliche Zuständigkeit im Vergleich zu kommunalisierten Verantwortlichkeiten angemessener erscheint.

In der Gesamtschau ist eine Dezentralisierung auf den kreisangehörigen Raum in allen Aspekten als unvorteilhaft zu bewerten. Der Personalschlüssel von durchschnittlich knapp 5 VZÄ sowie die gegebene Varianz, die sich auch aus agrarstrukturellen Gegebenheiten ergibt, erlauben keine Dezentralisierung ohne einen unverhältnismäßigen Stellenaufwuchs, gerade da keine Vorteile oder gar die Notwendigkeit einer größeren örtlichen Nähe identifiziert werden konnten. Gegen eine weitere Dezentralisierung spricht zudem, dass keine Schnittstellen mit Auftragsangelegenheiten der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bestehen und dementsprechend keine Verbundpotentiale gehoben werden können.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung auf den kreisangehörigen Raum</b>	--	--	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (Status quo)</b>	0	0	0	2
<b>Hochzonung (staatliche Behörde, z.B. DLR Mosel oder Nachfolgebehörde)</b>	+	+	0	1

Allerdings könnte der Status quo der Einzelzuständigkeit der Kreise auf verschiedenen Dimensionen optimiert werden. Momentan werden die Synergien, die zwischen der Kreiszuständigkeit, der Einzelbetrieblichen Förderung und dem Prüfdienst Agrarförderung unter der Verantwortung des DLR Mosel bestehen, nicht genutzt. Diese Doppelstrukturen erschließen sich unter einem objektiven Blickwinkel nicht und auch direkt beteiligte Akteure attestieren den beiden Aufgaben eine nahe Verwandtschaft und sehen in der derzeitigen Organisation teils historische Relikte. Da wie oben erwähnt eine extreme Standortnähe keine funktionelle Notwendigkeit darstellt, könnte in der Konsequenz über die Übertragung der Aufgaben aus der Zuständigkeit der Kreise auf das DLR Mosel (bzw. eine potentielle Nachfolgeorganisation), das eine bereits bestehende Außenstellenstruktur nutzt, nachgedacht werden, um neben der Konzentration von Expertise schlagkräftigere und flexiblere Einheiten zu schaffen.

### 3.2.10 Naturschutz und Landschaftspflege

<b>Prüfbogen 39 - Naturschutz und Landschaftspflege</b>	
<u>Produkte:</u> - Landschafts- und Artenschutz - Eingriffe in Natur und Landschaft	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	2,8 VZÄ
Maximaler Aufwand	4,6 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,91 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Das Cluster „Naturschutz und Landschaftspflege“ umfasst die Produkte Landschafts- und Artenschutz sowie Eingriffe in Natur und Landschaft. Beides sind Pflichtaufgaben, die die Landkreise im Auftrag des Landes ausführen. Sie umfassen die fünf wesentlichen Leistungen:

- Genehmigungen / ordnungsrechtliche Maßnahmen („Vollzug der Eingriffsregelung“ nach Landesnaturschutzgesetz oder Rechtsverordnungen, insbesondere auf Grundlage des Bundesnaturschutzgesetzes)
- Landschaftsplanung in der Bauleitplanung (Stellungnahmen und fachliche Beratung)
- Sonstige Stellungnahmen (Stellungnahmen zu Eingriffen in Natur und Landschaft nach anderen Rechtsvorschriften, z.B. Baugenehmigungen oder wasserrechtliche Zulassungen)
- Schutzgebiete (Schutz und Pflege von Flächen und Grünbeständen; Erlass von Rechtsverordnungen und Bescheiden; Überwachung von Ver- und Geboten der Rechtsverordnungen)
- Artenschutz (Schutz von Tieren und Pflanzen; Biotopschutz, -entwicklung und Wiederherstellung)

Im gesamten Vollzugsmodell des Naturschutzes nehmen die Landkreise die Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden wahr (vgl. auch Kapitel 2.2.7.1 zur Landesverwaltung im Naturschutz, die von den SGDen vollzogen wird). Zuständig sind die Landkreise für den Großteil des Vollzugs naturschutzrechtlicher Vorschriften vor Ort. Sie sind in dieser Funktion in zahlreiche andere Genehmigungsverfahren, die in den Landkreisen ablaufen wie etwa Baugenehmigungen oder wasserrechtliche Zulassungen an vielen Gewässern II. Ordnung, mit Stellungnahmen eingebunden („Huckepack-Prinzip“, wonach die naturschutzrechtliche Zuständigkeit dem zugrundeliegenden Genehmigungsverfahren folgt). Im Schnitt sind in den Landkreisen der Aufgabenerfassung 2,8 VZÄ im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege beschäftigt, wobei die Spannweite von 0,91 VZÄ bis 4,6 VZÄ reicht.

## **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Die Aufgaben der Naturschutzbehörden sind zum ganz überwiegenden Teil durch Europarecht (u.a. Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie, Natura 2000-Schutzgebietsnetz) und Bundesrecht (v.a. Bundesnaturschutzgesetz) definiert. Daher hat das Land nur sehr begrenzten Spielraum für einen Aufgabenwegfall bzw. eine Verlagerung auf Dritte. Da es sich um hoheitliche Maßnahmen einer Eingriffsverwaltung handelt, die dem Schutz der Natur als wichtiger Lebensgrundlage dient, steht auch in sachlicher Hinsicht ein Wegfall bzw. eine Privatisierung nicht zur Disposition.

## **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Aus der Aufgabenbeschreibung ist ersichtlich, dass die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden vor allem in der naturschutzfachlichen Stellungnahme bzw. Genehmigung sowie in der Überwachung der Natur vor Ort liegen. Daraus ergeben sich Anforderungen, die sowohl rechtliche Kenntnisse der immer komplexer werdenden Regelungsgrundlagen als auch naturschutzfachliche Kenntnisse (u.a. Biologie, Geologie) umfassen. Bereits jetzt sind diese Kenntnisse nicht in allen Landkreisen in ausreichendem Maße vorhanden, was die professionelle Qualität der Aufgabenwahrnehmung einschränkt. Daher ist eine weitere Dezentralisierung der Aufgaben verbunden mit noch kleineren Teams auszuschließen. Eine Hochzoning in die Landesverwaltung – etwa eine Integration in die oberen Naturschutzbehörden in den SGDen – wäre auf der anderen Seite mit so hohen Verlusten an Ortsnähe verbunden, dass auch sie nicht zu einem effektiveren Vollzug beitragen würde. Denn gerade beim Naturschutz mit seiner in der Sache selbst begründeten Bezogenheit auf die im Raum verteilte Natur ist die Ortsnähe ein entscheidender Faktor effektiven Vollzugs – die personellen und organisatorischen Ressourcen zur Realisierung von Außenterminen vorausgesetzt.

Da bereits jetzt die Personaldecke der Unteren Naturschutzbehörden dünn und damit der Ressourceneinsatz gering ist, könnte die Effizienz im Wesentlichen auf der Output-Seite verbessert werden. Skalenerträge würden in größeren Einheiten durch Spezialisierungsmöglichkeiten und Routinen entstehen, wodurch Kapazitäten für einen effektiveren Vollzug frei werden könnten. Aktuell arbeiten in den Landkreisen meist nur 1-4 Personen im Naturschutz, was gerade bei weniger häufig auftretenden Tätigkeiten nicht ausreicht, um angemessen zügige und fachlich solide Verfahren zu gewährleisten. Deshalb wäre eine Hochzoning im Sinne der Schaffung größerer Vollzugseinheiten (konventionell durch Bildung größerer Landkreise) vorteilhaft. Verbunderträge können durch die Integration mit anderen Verwaltungsleistungen erzielt werden. Derzeit gilt das für weitere in den Landkreisen vollzogene Aufgaben, wie etwa Baugenehmigungen oder die Tätigkeiten als untere Wasserbehörden. Solche Verbunderträge würden bei einer Dezentralisierung auf die Verbandsgemeinden wegfallen. Bei einer Hochzoning in die Landesverwaltung (in die SGDen) würden sich neue Verbunderträge vor allem durch die Zusammenführung mit den Aufgaben der oberen Naturschutzbehörden ergeben,

auf der anderen Seite aber die bislang in den Landkreisen bestehenden Verbunderträge wegfallen.

Mit Blick auf die Legitimität des Vollzugs zeigen sich im derzeitigen Modell Vorteile wegen der Ortsnähe. Den Bürgern fällt der Kontakt mit der Landkreisverwaltung erfahrungsgemäß wesentlich leichter als mit landesweit oder zumindest für größere Gebiete zuständigen Fachbehörden. Das steigert insbesondere für interessierte Bürger die Möglichkeiten der Teilhabe – was in Bezug auf das frühzeitige Erkennen von möglichen Schäden für Natur und Landschaft die Verwaltung bei einer wirksamen Arbeit unterstützen kann.

Dagegen bestehen aktuell große Unterschiede in der Leistungskraft der unteren Naturschutzbehörden, die einer homogenen und fachlich korrekten, nicht (lokal)politisch beeinflussten, Aufgabenwahrnehmung zuweilen im Wege stehen. Interviews zeigen hier große Unterschiede im Selbstverständnis und der Expertise, wobei Probleme vor allem in personell sehr schlecht ausgestatteten Kreisen auftreten (teilweise weniger als ein VZÄ). Größere Teams könnten hier zu einer Professionalisierung und damit verbundenen Homogenisierung des Vollzugs beitragen, was die demokratische Qualität der unteren Naturschutzbehörden stärken würde.

### Fazit

Eine Dezentralisierung der Aufgaben im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege wird nicht empfohlen. Bereits im aktuellen Vollzug durch die Landkreise ist teilweise weniger als eine Person in diesem Bereich beschäftigt. Ein fachlich und rechtlich effektiver Vollzug ist bei einer Verringerung der Größe der Organisationseinheiten nicht mehr zu gewährleisten. Eine Hochkonzentration der Aufgaben in die Landesverwaltung wäre mit Blick auf Synergien im Vollzug nur auf die SGDen als obere Naturschutzbehörden denkbar. Eine solche Option ist jedoch nicht zu empfehlen, weil es zum einen zu einem massiven Verlust an Ortsnähe- und -kenntnis käme, der den Vollzug behindern würde. Zudem ginge die Integration in die anderen auf Landkreisebene vollzogenen Aufgaben wie Baugenehmigungen oder wasserrechtliche Zulassungen an Gewässern II. Ordnung verloren, was ebenfalls ein deutliches Hemmnis eines effektiven und effizienten Vollzugs darstellen würde. Daher ist insgesamt eine Beibehaltung der aktuellen Zuständigkeiten der Landkreise zu empfehlen. Die Aufgabenwahrnehmung würde aber aufgrund von Spezialisierungsmöglichkeiten in größeren Teams und Routinen durch höhere Fallzahlen von einer Konsolidierung der Kreisstruktur profitieren. Dabei sind alle Modelle, die zu größeren Kreisen als bislang führen, vorteilhaft. Insbesondere hilfreich wären solche, die Teamgrößen von weniger als zwei, besser drei VZÄ beseitigen, d.h. gerade kleine Landkreise fusionieren und insgesamt die Kreisanzahl um mindestens ein Drittel reduzieren.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Hochkonzentration (größere Landkreise)</b>	+	+	0	1
<b>Status quo</b>	0	0	0	2
<b>Dezentralisierung (VG-Ebene)</b>	--	--	-	3

### 3.2.11 Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz

<b>Prüfbogen 40 - Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz</b>	
<u>Produkte:</u> - Gewässeraufsicht	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	2,5 VZÄ
Maximaler Aufwand	4,9 VZÄ
Minimaler Aufwand	1 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Das Aufgabencluster „Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz“ beinhaltet als Produkt die Gewässeraufsicht, eine Pflichtaufgabe im Auftrag des Landes, die im Wesentlichen auf Bundesrecht beruht. Sie umfasst den Schutz und die Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer und des Grundwassers durch Erteilung wasserrechtlicher Zulassungen, den Erlass wasserbehördlicher Anordnungen sowie wasserbauliche und sonstige Pflegemaßnahmen an Gewässern II. Ordnung. Die Landkreise bilden innerhalb der gesamten Gewässerverwaltung des Landes die unteren Wasserbehörden. Wie auch in den oberen Wasserbehörden in den SGDen ist der gewässerbezogene Teil des Bodenschutzes ebenfalls Teil des Aufgabenportfolios. Insgesamt sind fünf Leistungen die konstitutiven Teile des Clusters:

- Gewässeraufsicht (Überwachung der Gewässer und Anlagen mit gewässergefährdenden Stoffen)
- Gewässerunterhaltung (Hochwasserschutz und Erhaltung/Verbesserung des ökologischen Zustands der Gewässer)
- Wasserrechtliche Verfahren/Stellungnahmen (Zulassungsverfahren für die Gewässerbenutzung, z.B. Einleitung oder Entnehmen von Wasser, Errichtung von Anlagen mit Gewässerbezug, Stellungnahmen bei Maßnahmen nach anderen als wasserrechtlichen Regelungen (z.B. Baugenehmigungen)
- Aufsicht über die Wasser- und Bodenverbände
- Bodenschutz (im Zusammenhang von Anlagen im Umgang mit wassergefährdenden Stoffen)

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Die Aufgaben der unteren Wasserbehörden sind zum ganz überwiegenden Teil durch Europarecht (u.a. Wasserrahmenrichtlinie) und Bundesrecht (v.a. Wasserhaushaltsgesetz, Bundesbodenschutzgesetz) definiert. Daher hat das Land nur sehr begrenzten Spielraum für einen Aufgabenwegfall bzw. eine Verlagerung auf Dritte. Da es sich um hoheitliche Maßnahmen einer Eingriffsverwaltung handelt, die dem Schutz von Mensch und Natur durch die Sicherung von Grund- und Oberflächenwasser dient, steht auch in sachlicher Hinsicht ein Wegfall bzw. eine Privatisierung nicht zur Disposition.

## Optimierungspotential und Reformoptionen

Wesentlich für eine effektive Wahrnehmung der Aufgaben in der Gewässeraufsicht in den Landkreisen ist zum einen die räumliche Nähe zu den Gewässern, um die Gegebenheiten vor Ort zu kennen und überwachen zu können. Zum anderen sind für sowohl Kenntnisse von und Einbindung in die relevanten Verwaltungsverfahren als auch Kenntnisse der Fachfragen des Gewässerhaushalts nötig. Da der Hochwasserschutz praktisch immer die Gemeindegrenzen überschreitet (Bogumil/Seuberlich 2015) und sinnvoll nur im Verbund mit den anderen zum Produkt Gewässeraufsicht gehören Leistungen vollzogen werden kann, schließt sich eine Dezentralisierung der Gewässeraufsicht auf die Verbandsgemeinden aus. Das gilt auch deshalb, weil bereits jetzt nur Beschäftigtenzahlen im niedrigen einstelligen Bereich vorliegen, die bei einer Verringerung der Teamgrößen durch Aufteilung auf die Verbandsgemeinden atomisiert und faktisch unfähig gemacht würden, die Arbeiten effektiv zu verrichten. Bereits im Status quo wird zumindest in einigen Landkreisen von Defiziten in Teilen der Aufgabenerfüllung (z.B. Gewässerschauen, Gewässerrandstreifen) berichtet. Mit Blick darauf und auch wegen des Hochwasserschutzes, der die heutigen Kreisgrenzen regelmäßig überschreitet (z.B. räumliche Potentiale für Überschwemmungsflächen), wären größere Landkreise mit größeren Teams und dementsprechend mehr Spezialisierungspotential und Routine für einen effektiven Vollzug hilfreich. Eine Hochzonung auf die Landesebene wäre mit Blick auf die dortige Behördenlandschaft nur zu den oberen Wasserböden in den SGDen praktisch denkbar. Eine solche Lösung ist jedoch nicht zu empfehlen, weil zum einen wichtige Ortskenntnis und -nähe verloren ginge und zum anderen eine hoch belastete Schnittstelle zu anderen in den Landkreisen verteilten Kompetenzen mit regelmäßigen Bezügen zur Gewässeraufsicht (Baugenehmigungen, Landwirtschaft, untere Naturschutz und Immissionsschutzbehörden, Ordnungsbehörden) entstünde, die den Vollzug erheblich langsamer und aufwändiger machen würde.

Angesichts der aktuell bereits sehr knappen Personaldecke kann eine Reduktion des Ressourceneinsatzes (Personalkosten stellen den wesentlichen Teil des Aufwands dar) nicht als sinnvoll erachtet werden. Wenn insgesamt kein höherer Ressourceneinsatz erfolgen soll, wären größere Landkreise und die damit einhergehenden Spezialisierungspotentiale und Routinen nicht nur funktional hilfreich, sondern würden durch einen besseren Output auch die Effizienz des Vollzugs verbessern.

Die Legitimität des Vollzugs ergibt sich in einer übertragenen staatlichen Aufgabe mit starken bundes- und europarechtlichen Einflüssen vor allem aus einem landesweit homogenen, fachlich und rechtlich korrekten und zeitgerechten Verwaltungshandeln. Hier wird eine „regional ausgleichende staatliche Steuerung und Bündelung von Interessen jenseits möglicher selektiver kommunaler Interessen für sinnvoll erachtet“ (Bogumil/Seuberlich 2015, 120). In diesem Sinne schließt sich eine weitere Dezentralisierung der Aufgaben auf die Verbandsgemeinden aus, es wird vielmehr eine Hochzonung zumindest im Sinne größerer Landkreise, womöglich sogar im Sinne von Landesmittelbehörden, empfohlen.

## Fazit

Eine Dezentralisierung der Gewässerschutzaufgaben wird nicht empfohlen. Bereits im aktuellen Vollzug durch die Landkreise finden sich Beschäftigtenzahlen im niedrigen einstelligen Bereich, teilweise ist nur ein VZÄ im Gewässerschutz beschäftigt. Für gewisse Routineaufgaben wie Gewässerschauen und die Pflege von Gewässerrandstreifen werden Vollzugsdefizite berichtet. Ein fachlich und rechtlich effektiver Vollzug ist bei einer Verringerung der Größe der Organisationseinheiten nicht mehr zu gewährleisten. Eine Hochkonzentration der Aufgaben in die Landesverwaltung wäre mit Blick auf Synergien im Vollzug nur auf die SGDen (bzw. deren sechs Außenstellen für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz) als obere Wasserbehörden denkbar. Eine solche Option ist jedoch nicht zu empfehlen, weil es trotz der Außenstellenstrukturen der SGDen zum einen zu einem deutlichen Verlust an Ortsnähe- und -kenntnis käme, der den Vollzug behindern würde. Zudem ginge die Integration in die anderen auf Landkreisebene vollzogenen Aufgaben wie Baugenehmigungen, Landwirtschaft, untere Naturschutz- und Immissionsschutzbehörden verloren, was ebenfalls ein deutliches Hemmnis eines effektiven und effizienten Vollzugs darstellen würde. Daher ist insgesamt eine Beibehaltung der aktuellen Zuständigkeiten der Landkreise zu empfehlen. Die Qualität des Vollzugs würde aber von größeren Landkreisen deutlich profitieren. Die dann größeren Teams hätten im Gegensatz zum Status quo die Möglichkeit, sich stärker zu spezialisieren und mehr Routinen auszubilden. Auch Vertretungs- und Fortbildungsmöglichkeiten würden so erleichtert. Dabei sind alle Modelle, die zu größeren Kreisen als bislang führen, vorteilhaft, wobei die Gewinne proportional zur Teamgröße und damit indirekt auch zur Kreisgröße sind. Insbesondere ist von positiven Effekten durch die Fusion von kleinen Kreisen mit Stellenanteilen um ein VZÄ auszugehen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Hochkonzentration (größere Landkreise)</b>	+	+	0	1
<b>Status quo</b>	0	0	0	2
<b>Dezentralisierung (z.B. auf VG-Ebene)</b>	--	--	-	3

### 3.2.12 Umweltschutzmaßnahmen

<b>Prüfbogen 41 - Umweltschutzmaßnahmen</b>	
<u>Produkte:</u> - Immissionen	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	1,05 VZÄ
Maximaler Aufwand	1,47 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,59 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Das Aufgabencluster „Umweltschutzmaßnahmen“ beinhaltet nur das Produkt Immissionen. Dabei geht es um den Vollzug der Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) für die den Landkreisen zufallenden Anlagen. Konkret handelt es sich um die Leistungen:

- Bearbeitung von Anträgen auf Genehmigungen (Beratungstätigkeiten für Bauherren und Betriebsinhaber; Entscheidung über den Antrag auf Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb oder zur wesentlichen Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage nach der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen)
- Überwachung von Anlagen (Untersagung, Stilllegung und Beseitigung von genehmigungsbedürftigen Anlagen, Widerruf einer Genehmigung)
- Stellungnahmen (Stellungnahmen zu immissionsschutzrechtlich relevanten Vorhaben, die nach anderen Vorschriften zugelassen werden, z.B. Baugenehmigungen)

Nach der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes (ImSchZuVO) bestimmt sich, welche Behörden im Land für welche Anlagen zuständig sind. Bei den genehmigungsbedürftigen Anlagen sind die Kreise für alle Anlagen zuständig, die nicht einer anderen Behörde (i.d.R. den SGDen) zugewiesen sind. Bei den nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen sind die Landkreise für Anlagen zuständig, bei denen eine Verbandsgemeinde oder eine verbandsfreie Gemeinde beteiligt ist und für die die betreffende Verbandsgemeinde- oder Gemeindeverwaltung selbst zuständig wäre. Im Schnitt der Landkreise in der Aufgabenerfassung sind 1,05 VZÄ im Bereich Umweltschutzmaßnahmen beschäftigt, die Spanne reicht von 0,59 VZÄ bis 1,47 VZÄ.

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Die Aufgaben basieren auf dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), sodass das Land keinen Einfluss auf einen Aufgabenwegfall hat.

#### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Es ist offensichtlich, dass eine Dezentralisierung von Aufgaben, die derzeit in den Landkreisen mit einem personellen Umfang von durchschnittlich etwa einem Vollzeitäquivalent vollzogen

werden, keinen effektiven Vollzug erlaubt. Angesichts der bündelnden Wirkung der Genehmigungen nach dem BImSchG müssen die Mitarbeiter für einen funktionalen Vollzug in der Lage sein, entsprechende Verfahren zu überblicken und profitieren erheblich vom Vollzug benachbarter Aufgaben (Naturschutz, Gewässerschutz, Baugenehmigungen) in der gleichen Organisation, hier dem Landratsamt. Aus diesen Gründen der horizontalen Koordination (mit gleichgeordneten Behörden) empfiehlt sich eine Hochzonung der Aufgaben im Immissionsschutz in die Landesverwaltung (SGDen) ebenfalls nicht. Zwar entstünde durch die Nutzung der Expertise der SGDen und die viel stärker möglichen Spezialisierungen und Routinen theoretisch ein positiver Effekt für eine effektive Aufgabenwahrnehmung. Dem stehen allerdings die erwähnten Reibungsverluste durch die schwierigere Koordination mit den verwandten in den Landkreisen vollzogenen Aufgaben sowie – mindestens ebenso wichtig – ein erheblicher Verlust an Orts- und Bürgernähe entgegen. Insbesondere ginge der ortsnahe Ansprechpartner für Anlagenbetreiber verloren, der den ersten niedrigschwelligen Zugang zur Anlagengenehmigung darstellt. Eine Steigerung der Teamgrößen bei gleichzeitig weiterhin bestehender organisationaler Einbettung in die Landkreisverwaltung böte die besten Perspektiven für einen effektiven Aufgabenvollzug. So könnten unbedingt nötige Aus- und Weiterbildungen sowie Vertretungslösungen besser ermöglicht werden als es im in dieser Hinsicht sicher kaum ausreichenden Status quo der Fall ist.

Ist eine Dezentralisierung schon aus Gründen eines effektiven Vollzugs auszuschließen, kann sie auch nicht effizient sein, weil selbst deutlichen Einsparungen (die angesichts des aktuell bereits sehr niedrigen Ressourceneinsatzes ohnehin nicht möglich sind) die Verluste auf der Output-Seite nicht auffangen können. Eine Hochzonung in die SGDen als oberen Immissionsschutzbehörden würde zwar Skalen- und Verbunderträge durch einen spezialisierteren Personaleinsatz und die Bündelung mit den dort bereits vollzogenen Aufgaben im Immissionsschutz versprechen. Auf der anderen Seite fielen, wie oben bereits erwähnt, Verbunderträge durch die anderen innerhalb der Landkreisverwaltung vollzogenen Aufgaben mit vielen Berührungspunkten zum Immissionsschutz sowie Vorteile guter Ortskenntnis, kurzer Wege und Kenntnis der Anlagen/Betriebe weg. Insgesamt ist daher nicht von effizienzsteigernden Reformeffekten einer Hochzonung in die Landesverwaltung auszugehen. Diese würden sich aber durch eine Vergrößerung der Landkreise einstellen. Zwar kann der Ressourceneinsatz angesichts der Ausgangslage (im Wesentlichen Personal) nicht ernstlich reduziert werden, aber die oben beschrieben zu erwartenden Leistungsverbesserungen lassen eine Effizienzsteigerung erwarten.

Da die Leistungen der Landkreise im Bereich Immissionsschutz aus dem Vollzug des BImSchG, mithin Bundesrecht, bestehen, sind Aspekte der Teilhabe und regionalen Identität hier nicht einschlägig. Vielmehr ergibt sich ein als legitim wahrgenommener Vollzug aus einer landesweit homogenen Anwendung der Gesetze im Rahmen von professionellen Verwaltungsvorfahren. Dies ist im Status quo aufgrund mangelnder Expertise und Kapazität nicht in allen Landkreisen durchgängig gegeben. Daher könnten alle Reformoptionen, die zu einem effektiveren Vollzug beitragen, auch positiv auf die Legitimitätsdimension wirken.

## Fazit

Eine Dezentralisierung der Aufgaben des Immissionsschutzes kann nicht empfohlen werden. Es ist offensichtlich, dass bei derzeit nur etwa einer Vollzeitkraft pro Landkreis eine Aufteilung auf mehrere Organisationseinheiten nicht sinnvoll sein kann. Ein fachlich und rechtlich effektiver Vollzug ist bei einer Verringerung der Größe der Organisationseinheiten nicht mehr zu gewährleisten. Eine Hochkonzentration der Aufgaben in die Landesverwaltung wäre mit Blick auf Synergien im Vollzug nur auf die SGDen (bzw. deren Außenstellen für Gewerbeaufsicht) denkbar, da dort bereits alle komplexeren Anlagen betreut werden. Angesichts des äußerst geringen Personalbestands der Kreisverwaltung im Immissionsschutz bei gleichzeitig steigenden fachlichen Anforderungen durch neue Techniken und rechtliche Anforderungen wäre eine solche Maßnahme eine Möglichkeit, die professionelle Qualität des Vollzugs durch Nutzung der Expertise in den SGDen zu steigern. Allerdings käme es zu einem Verlust an Ortsnähe- und -kenntnis. Insbesondere ginge der ortsnahe Ansprechpartner für Anlagenbetreiber verloren, der den ersten niedrighschwelligsten Zugang zur Anlagengenehmigung darstellt. Zudem ginge die Integration in die anderen auf Landkreisebene vollzogenen Aufgaben wie Baugenehmigungen oder wasserrechtliche Zulassungen an Gewässern II. Ordnung verloren, was ebenfalls ein Hemmnis eines effektiven und effizienten Vollzugs darstellen würde. Um dem zu entgehen, könnte auch eine – signifikante – Vergrößerung der Landkreise zu einem effektiveren und effizienteren Vollzug beitragen. Die dann größeren Teams hätten im Gegensatz zum Status quo die Möglichkeit, einen gewissen Spezialisierungsgrad und Routinen auszubilden. Auch Vertretungs- und Fortbildungsmöglichkeiten würden so erleichtert. Dabei sind angesichts der jetzigen Stellenzahlen von ca. einem VZÄ pro Kreis positive Effekte primär dann zu erwarten, wenn es zu einer deutlichen Konsolidierung der Kreisstrukturen mit halb so vielen oder weniger Kreisen als im Status quo kommen würde.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Hochkonzentration (größere Landkreise oder SGDen)</b>	+	+	+	1
<b>Status quo</b>	0	0	0	2
<b>Dezentralisierung (z.B. auf VG-Ebene)</b>	-	-	-	3

### 3.2.13 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen

<b>Prüfbogen 42 - Sonstige soziale Hilfen und Leistungen</b>	
<u>Produkte:</u>	
- Wohngeld	
- Landespflege und Landesblindengeld	
- Erziehungsgeld/Elterngeld	
- Soziale Sonderleistungen	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	7,69 VZÄ
Maximaler Aufwand	19,66 VZÄ
Minimaler Aufwand	4,34 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Das Aufgabencluster „Sonstige soziale Hilfen und Leistungen“ umfasst eine Reihe an sozialen Leistungen mit unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen. Die Leistungen sind im Einzelnen:

- Wohngeld (Mietzuschuss, Lastenzuschuss)
- Landespflege und Landesblindengeld
- Erziehungsgeld/Elterngeld
- Soziale Sonderleistungen (Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz, Leistungen für Schüler nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, Leistungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, sonstige soziale Sonderleistungen wie z.B. Bildung und Teilhabe für die Wohngeld- und Kinderzuschlagsberechtigten)

Die Leistungen werden in den Landkreisen in der Regel von den gleichen Organisationseinheiten erbracht, weshalb es sinnvoll erscheint, sie gesamthaft zu betrachten. Oftmals gibt es im Vollzug auch Überschneidungen mit dem Vollzug der Leistungen nach SGB XII. Der durchschnittliche Aufwand pro Kreis liegt in den erfassten Kreisen bei 7,69 VZÄ, mit einer Schwankungsbreite zwischen 4,34 und 19,66 VZÄ. Der personelle Schwerpunkt liegt dabei in den Bereichen Wohngeld und Elterngeld, das Landespflege und Landesblindengeld sowie die sozialen Sonderleistungen nehmen in der Regel nur einen kleinen Teil der Beschäftigten in Anspruch.

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Die Aufgaben sind überwiegend bundesrechtlich vorgeschrieben, sodass das Land keinen Einfluss auf einen Aufgabenwegfall hat. Eine Wahrnehmung durch Private kommt bei einer sozialen Leistungsverwaltung mit gesetzlichen Ansprüchen ebenfalls nicht in Betracht.

## **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Aufgrund der Dominanz der Bereiche Wohngeld und Elterngeld innerhalb des Aufgabenclusters „Sonstige soziale Hilfen und Leistungen“ stehen diese beiden Leistungen für die Analyse der Reformoptionen im Vordergrund. Im Bundesländervergleich zeigt sich, dass die Wohngeldstellen in der Regel in der Gemeinde- oder Kreisverwaltung vorzufinden sind. Das entspricht auch dem Charakter der Aufgabe, die einen direkten Bezug zum Leben der Bürger vor Ort hat und für deren Wahrnehmung eine große Ortsnähe und -kenntnis sinnvollerweise geboten ist. Daher kann eine Hochzonung der Wohngeldstelle auf die Landesebene aus funktionaler Sicht nicht als effektiv erscheinen. Die Ortsnähe wäre zwar bei einer Dezentralisierung auf die Verbandsgemeinden in noch größerem Maße gegeben, es käme aber auch zu einer Zersplitterung der Personalbestände in Einheiten, die keinen angemessenen Grad an Spezialisierung, Routinen und Expertise durch regelmäßige Weiterbildungsmöglichkeiten aufweisen würden. Bei der Lokalisierung der Elterngeldstellen wiederum zeigt der Bundesländervergleich eine Vielfalt an Lösungen, die Landkreise, Mittelbehörden und Sonderbehörden umfasst. Aus einer Effektivitätsperspektive spricht hier Manches für eine Zentralisierung. Die Bürgernähe spielt keine so große Rolle, weil die Eltern üblicherweise nur wenige Male im Leben einen entsprechenden Antrag stellen. Eine landesweit zuständige Behörde hätte durch mehr Routinen und Erfahrungen auch in seltenen Konstellationen zudem voraussichtlich Vorteile in der professionellen Qualität und Geschwindigkeit der Bearbeitung.

Da die meisten Leistungen im Cluster sehr von den individuellen Merkmalen der Leistungsberechtigten und den örtlichen Gegebenheiten geprägt sind, sind keine großen Vorteile durch Skalenerträge im Falle einer Hochzonung in die Landesverwaltung zu erwarten. Anders ist die Situation beim Elterngeld. Hier könnten durch Skalenerträge bei gebündeltem Vollzug in einer landesweit zuständigen Behörde eine Effizienzsteigerung erreicht werden, weil es sich um eine stärker standardisierte Aufgabe handelt. Da bei einer Dezentralisierung auf die Verbandsgemeinden kritische Teamgrößen in vielen Fällen unterschritten würden, ist hier von negativen Skalenerträgen auszugehen.

Bei allen Leistungen des Clusters - mit Ausnahme des Elterngeldes, wo das Argument nur abgeschwächt gilt - spielt die soziale Teilhabe eine große Rolle, steht gar im Vordergrund der Aufgabenwahrnehmung. Insofern ist im Sinne eines als legitim wahrgenommenen Vollzugs die Erreichbarkeit der zuständigen Verwaltungseinheiten für die - teilweise in ihrer Mobilität oder ihren Fähigkeiten eingeschränkten Adressaten - von zentraler Bedeutung. Daher ist eine Hochzonung in die Landesverwaltung aus Gründen der Legitimität nicht zu empfehlen. Eine weitere Dezentralisierung auf die Verbandsgemeinden würde dagegen aufgrund einer De-Spezialisierung der Mitarbeiter und ein sehr dichtes Heranrücken der Verwaltung an die Adressaten möglicherweise die Homogenität des Vollzugs schwächen.

## Fazit

Eine Hochzonung der Aufgaben in die Landesverwaltung (etwa das LSJV) ist nicht empfehlenswert. Es handelt sich um soziale Leistungen mit einem direkten Bezug zu den Menschen vor Ort, insbesondere beim Wohngeld und den sozialen Sonderleistungen. Die Zuständigkeit für das Elterngeld könnte für sich genommen auch in die Landesverwaltung hochgezont werden, in der Gesamtperspektive des Aufgabenclusters und im Sinne des Erhalts bestehender und auch in Vertretungsfällen funktionierender und ausreichend großer Teams ist aber ein Beibehalt des Status quo sinnvoll. Eine Dezentralisierung der Aufgaben auf die Verbandsgemeinden ist mit Blick auf die entstehenden Teamgrößen nicht zu empfehlen. Da im Landesdurchschnitt ein Kreis ca. sechs Verbandsgemeinden (allerdings mit einer extremen Schwankungsbreite) hat, entfielen bei einer Aufteilung der durchschnittlich 7,69 VZÄ im Bereich sonstige soziale Hilfen und Leistungen nur etwas mehr als eine Vollzeitstelle auf eine Verbandsgemeinde. Das macht bisher praktizierte Spezialisierungen auf die verschiedenen Teilaufgaben des Clusters und Vertretungsmöglichkeiten unmöglich und würde deshalb einen effektiven Aufgabenvollzug behindern. Daher ist insgesamt ein Beibehalten des derzeitigen Vollzugsmodells zu empfehlen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
Hochzonung (z.B. LSJV)	-	-	-	3
Status quo	+	0	+	1
Dezentralisierung (z.B. auf VG-Ebene)	-	-	0	3

### 3.2.14 Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen

<b>Prüfbogen 43: Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen</b>	
<u>Produkte:</u> - Hilfe zum Lebensunterhalt - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - Eingliederungshilfe für behinderte Menschen - Hilfe zur Pflege - Sonstige Hilfen in anderen Lebenslagen	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	16,2 VZÄ
Maximaler Aufwand	26,3 VZÄ
Minimaler Aufwand	12,5 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Bei den Aufgaben im Cluster „Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen“ handelt es sich um die Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Die Landkreise nehmen diese Aufgaben als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung wahr, bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als Auftragsangelegenheit. Der Personaleinsatz belief sich in den Landkreisen aus der Aufgabenerfassung auf durchschnittlich 16,2 VZÄ mit einer Spannweite von 12,5 VZÄ bis 26,3 VZÄ. Die Aufgaben umfassen im Einzelnen:

- Hilfe zum Lebensunterhalt (Laufende Leistungen zum Lebensunterhalt, einmalige Leistungen zum Lebensunterhalt, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge)
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Leistungen für dauerhaft erwerbsgeminderte Personen unter 65 Jahren, Leistungen für Personen über 65 Jahre)
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Hilfen zum selbstbestimmten Wohnen, Hilfen in betreuten Wohnformen, Sonstige ambulante Hilfen, Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben, Heilpädagogische Leistungen für Kinder, Leistungen in Tagesstätten und Tagesförderstätten, Stationäre Leistungen)
- Hilfe zur Pflege (Ambulante Hilfe zur Pflege, andere ambulante Leistungen, Stationäre Hilfe zur Pflege, Kurzzeitpflege)
- Sonstige Hilfen in anderen Lebenslagen (Leistungen zur Gesundheit, Hilfen in anderen Lebenslagen)

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Wegfall oder eine Verlagerung der Aufgaben auf private Dritte ist bundesrechtlich nach SGB XII nicht möglich.

## Optimierungspotential und Reformoptionen

Die Aufgaben der Sozialhilfe sind nach § 3 SGB XII von örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe zu erbringen. Die Aufgaben im Cluster „Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen“ fallen unter die typischen Aufgaben der örtlichen Träger der Sozialhilfe. Diese sind nach § 3 Abs. 2 SGB XII die Landkreise und kreisfreien Städte, soweit das Landesrecht nichts andere bestimmt. Weiter heißt es dort: „Bei der Bestimmung durch Landesrecht ist zu gewährleisten, dass die zukünftigen örtlichen Träger mit der Übertragung dieser Aufgaben einverstanden sind, nach ihrer Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch geeignet sind und dass die Erfüllung dieser Aufgaben in dem gesamten Kreisgebiet sichergestellt ist.“ Rheinland-Pfalz macht mit § 3 des Landesgesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) von der Möglichkeit Gebrauch und erlaubt es den örtlichen Trägern der Sozialhilfe, also Landkreisen und kreisfreien Städten, Aufgaben ganz oder teilweise auf die Verbandsgemeinden zu übertragen. Diese Möglichkeit wird auch regelmäßig genutzt. Aus aufgabenbezogener Sicht ist diese Möglichkeit sinnvoll, weil sie eine flexible Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten (räumlich, verwaltungsstrukturell, sozialstrukturell) erlaubt, solange die konkreten Anforderungen der Aufgaben und die Leistungsfähigkeit der Verwaltungseinheiten berücksichtigt wird. Es ist davon auszugehen, dass je nach Ausprägung dieser und anderer Variablen aus aufgabenbezogener Sicht keine landeseinheitlich optimale Aufgabenzuordnung zwischen Kreisen und Verbandsgemeinden zu definieren ist. Klar ist jedoch auch, dass komplexe Aufgaben wie bspw. die Eingliederungshilfe zentral vollzogen werden müssen.

Namentlich für die Eingliederungshilfe ist sogar die Frage einer Hochzonung zu diskutieren. So sprechen sich die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege und Bundesverband privater Anbieter (bpa) 2017 im Rahmen der Diskussion um die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) explizit dafür aus, die Aufgaben der Eingliederungshilfe auf das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV) zu übertragen (LIGA/bpa 2017). Ihre Argumentation stellt der aktuellen Vollzugssituation kein gutes Zeugnis aus, konkret beklagen die Verbände:

- Unterschiedliche Bedarfsfeststellung und abweichende Gewährung von Hilfen in den 36 zuständigen Gebietskörperschaften bei ähnlichen Bedarfslagen und daraus resultierende Defizite in der Gewährleistung einheitlicher Lebensverhältnisse.
- Keine Möglichkeit zur Schaffung landesweit einheitliche Verhältnisse auf dem Rechtsweg, da sich die einzulegenden Rechtsmittel (Widerspruch, Klage) nicht gegen das Land, sondern die einzelnen Gebietskörperschaften richten.
- Abweichende Grundlagen für die Angebotsentwicklung und deren Vergütung. Derzeit sehen sich Menschen mit Behinderung in den einzelnen Gebietskörperschaften oft mit völlig anderen Unterstützungsangeboten nach Art, Qualität und Umfang der Leistungen konfrontiert ist.

- Abweichende Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen und Angebotssteuerung in den Gebietskörperschaften, die „im Zweifelsfall an die jeweilige Haushaltslage angepasst“ wird.

LIGA und bpa empfehlen größere Leistungseinheiten, um fachliche und finanzielle Synergien zu schaffen und über eine Fall- und Angebotssteuerung Kosten und Kostensteigerungen zu kontrollieren. Weitere Ausführungen im Hinblick zukünftige Strukturen und Aufgaben des LSJV finden sich in Kapitel 4.4.2.

### Fazit

Auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben des SGB XII hat der Landesgesetzgeber in Rheinland-Pfalz eine Vollzugsorganisation gestaltet, die sich nach den in diesem Gutachten zu gewinnenden Erkenntnissen insgesamt als funktional, jedoch in Teilbereichen der Aufgabe als kritisch erweist. Für eine dezidierte Aussage müsste dies allerdings in detaillierten Analysen des Vollzugs vor Ort geklärt werden. Eine solche weitergehende Untersuchung kann auf der empirischen Grundlage und im Gesamtrahmen dieses Gutachtens nicht erfolgen und müsste Gegenstand einer gesonderten Untersuchung sein.

Eine tiefergehende Analyse zur Klärung, welche Anforderungen die Aufgaben konkret an die Verwaltungsorganisation stellen und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, müsste angesichts des Komplexitätsgrades der Materie ein gesondertes Gutachten leisten.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Hochzonung</b>	/	/	/	/
<b>Status quo</b>	/	/	/	/
<b>Dezentralisierung (z.B. auf VG-Ebene)</b>	/	/	/	/

### 3.2.15 Ordnungsangelegenheiten

<b>Prüfbogen 44 - Ordnungsangelegenheiten</b>	
<u>Produkte:</u> - Aufenthaltsrecht von Ausländern (einschließlich Asylbewerber und Flüchtlinge) - Personenstands-, Einwohnerwesen, Ausweise und sonstige Dokumente - Sicherheit und Ordnung - Zentrale Bußgeldstelle	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	10,87 VZÄ
Maximaler Aufwand	18,17 VZÄ
Minimaler Aufwand	6,34 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Unter der Produktgruppe „Ordnungsangelegenheiten“ sind sehr verschiedene Produkte subsummiert. Im Produkt Aufenthaltsrecht sind Aufenthaltstitel und aufenthaltsbeendende Maßnahmen angesiedelt, sowie das Personenstandswesen und Staatsangehörigkeit/Einbürgerung in der zweiten Produktgruppe. Im Bereich Sicherheit und Ordnung sind die Leistungen Jagd- und Fischereiwesen, Waffenangelegenheiten, sowie allgemeine Sicherheit und Ordnung zu finden. In der Bußgeldstelle werden verschiedene Ordnungswidrigkeiten bearbeitet. Diese heterogene Produktgruppe bedient verschiedenste Adressaten, zumeist Bürger und je nach Leistung darunter ausländische Bürger, aber auch Fischer, Jäger und Waffenbesitzer. Die mitwirkenden Stellen sind analog zu der vergleichsweise heterogenen Produktgruppe zahlreich, alleine im Bereich des Aufenthaltsrechts Polizeibehörden, Gerichte, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Gesundheits- und Sozialämter, sowie die Einwohnermeldebehörden.

Die Einbettung in den Behördenaufbau variiert stark nach Leistung. Für den Bereich der Jagd stellt die Zentralstelle der Forstverwaltung die obere Behörde dar, im Bereich der Fischerei die SGDen. Im Bereich des Aufenthaltsrechts sind die Kreise in den Aufbau aus MFFJIV und ADD eingebunden. Die personellen und technischen Anforderungen sind im Fall der oben genannten Produkte nicht als besonders spezifisch einzuschätzen. Die Ansiedlung vergleichbarer Aufgaben ist in den anderen Bundesländern ebenfalls in der Regel auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zu finden.

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall sowie eine Verlagerung auf Dritte muss aus nachvollziehbaren Gründen für den Bereich der Ordnungsangelegenheiten nicht weiter diskutiert werden.

#### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Aus der Perspektive einer funktionalen Aufgabenerledigung ist vor allem die Frage der Territorialität zentral. Für die meisten oben genannten Aufgaben ist ein gewisses Maß an Kunden- und Ortsnähe wichtig, da direkt die Bürger Adressaten der Aufgaben sind. Dies gilt vor allem

für den Kontakt mit ausländischen Mitbürgern, die in vielen Fällen über eine weniger ausgeprägte Mobilität verfügen und daher auf vergleichsweise stark dezentralisierte Strukturen angewiesen sind. Auf der anderen Seite ist für eine sinnvolle Aufgabenerledigung die weitere Verkleinerung der Teams nicht darstellbar, da bereits im Status quo die personalintensivste Leistung der Aufenthaltstitel mit deutlich unter zehn Mitarbeiter pro Kreis vollzogen wird. Die anderen Leistungen besitzen noch deutlich weniger Gewicht und lassen daher kaum einen effektiven Vollzug in kleineren Einheiten erwarten. Verständlicherweise sind auch die Homogenität und eine einheitliche Koordination relevante Kriterien, durch eine relativ starke Normbindung und vergleichsweise wenig Ermessensspielraum sind diese Kriterien allerdings begrenzt relevant.

Aus einer Effizienzperspektive spielen Skaleneffekte eine untergeordnete Rolle, da die entsprechenden Dienstleistungen wenig spezialisiert sind und daher keine großen Stückkostenreduzierungen zu erwarten sind. Vielmehr spielen die Verbundeffekte mit verwandten Aufgaben eine größere Rolle. In dieser Hinsicht ist es zentral, die Verbundeffekte der teilweise recht kleinteiligen Aufgaben im Ordnungswesen aufrechtzuerhalten und nicht weiter aufzubrechen. Darüber hinaus ist für die Aufgaben in der Ordnungsverwaltung der Ressourcenverbrauch aufgrund von notwendiger geographischer Nähe ein wichtiger Aspekt, der für eine an sich dezentralisierte Aufgabenwahrnehmung spricht, die allerdings auf der anderen Seite die Kosten für Mindestteamgrößen berücksichtigen muss.

Aspekte der demokratischen Teilhabe oder der regionalen Identität spielen bei einem weitgehend reglementierten Vollzug keine große Rolle. Auch in diesem Bereich stellt sich eher die Frage nach der politischen Realisierbarkeit von Reformen. Für die Kreise handelt es sich um eine vergleichsweise „publikumswirksame“ Produktgruppe, was bei einer Verlagerung nach oben oder unten relativ hohe Widerstände erwarten lässt.

Eine Sonderrolle bei dieser Betrachtung nimmt jedoch der Bereich Ausländerrecht/Abschiebeanträge ein. Sowohl von Landes- als auch von kommunaler Seite wird die bisherige Zuständigkeit der SK/LK für die Abschiebeanträge als sehr unglücklich erachtet. Aufgrund der hohen Komplexität und rechtlichen Anforderungen an die Anträge scheitern diese zu einem nicht akzeptablen Teil aufgrund formaler Fehler bei der richterlichen Prüfung. Aus diesem Grund wird allgemein eine Zentralisierung und Professionalisierung dieses Verwaltungsschrittes gefordert. Ein ähnlicher Schritt wurde vor kurzem in Hessen vorgenommen. Die Gutachter unterstützen dieses Anliegen und schlagen die ADD als zukünftigen Träger für diese Dienstleistung vor.

Unter all diesen Aspekten zeigt sich ein relativ eindeutiges Bild. Eine Hochzonung der Aufgaben auf eine staatliche Ebene schließt sich (mit der genannten Ausnahme) an. Die notwendige Ortsnähe mit all ihren Konsequenzen für Bürgernähe und Fahrkilometer im Kontext eines kundenintensiven Aufgabenbereichs ist dabei das ausschlaggebende funktionale und ressour-

cenorientierte Kriterium. Doch auch die mangelnden Anknüpfungspunkte zu anderen Behörden bzw. die Aufgabe von Verbundeffekten in den Kreisverwaltungen spielen eine entscheidende Rolle zur Bewertung einer Hochzonung. Die Verlagerung auf den kreisangehörigen Raum ist hauptsächlich aufgrund der geringen Personalzahlen für die einzelnen Aufgaben kaum realistisch. Dort bestehen auch nicht genügend verwandte Aufgaben, wodurch die Realisierung von Verbundeffekten einen dezentralen und dennoch wirtschaftlichen Aufgabenvollzug möglich machen würde.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung auf den kreisangehörigen Raum</b>	-	-	-	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (Status quo)</b>	++	+	+	1
<b>Hochzonung (staatliche Behörde)</b>	--	--	-	3

In der Gesamtschau scheint daher die Beibehaltung des Status quo – mit Ausnahme der Abschiebeanträge – die sinnvollste Lösung zu sein. Dieser stellt eine gute Kombination aus einem gewissen Maß an Ortsnähe und notwendigen Teamgrößen dar. Darüber hinaus ist die Bündelung von Aufgaben des Ordnungswesens, die ihrer Natur nach nicht in extrem großen Fallzahlen auftreten und daher die kreisangehörige Ebene damit nur begrenzt gut auslastbar ist, sinnvoll, gerade auch da die Aufgaben einen relativ klar zuordenbaren regionalen Fokus haben. Zudem sind verständlicherweise die politischen Kosten der Beibehaltung des Status quo am geringsten. Abschließend spricht die Tatsache, dass das Thema der Zuwanderung und die damit verbundenen Konsequenzen für Einbürgerungen derzeit noch stark im Fluss sind, dagegen, unter den aktuellen Gegebenheiten große Reformen anzustoßen.

### 3.2.16 Verkehrsangelegenheiten

<b>Prüfbogen 45 - Verkehrsangelegenheiten</b>	
<u>Produkte:</u> - Verkehrslenkung und -regelung, verkehrsrechtliche Genehmigungen und Erlaubnisse - Fahrerlaubnisse - Erlaubnisse für gewerblichen Personenverkehr - Zulassung und Abmeldung von Fahrzeugen - Verkehrserziehung	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	15,32 VZÄ
Maximaler Aufwand	30,01 VZÄ
Minimaler Aufwand	7,80 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Im Bereich der „Verkehrsangelegenheiten“ werden primär die drei Bestandteile Verkehr, Fahrerlaubnisse und Zulassungen vollzogen. Zu den konkreten Leistungen zählen dabei die Sicherheit und Genehmigungen im Straßenverkehr, die Erteilung und der Entzug von Fahrerlaubnissen, Erlaubnisse für gewerblichen Personenverkehr, sowie alle Leistungen rund um die Zulassung und Abmeldung von Fahrzeugen. Im Hinblick auf die personelle Gewichtung sind die weitaus größten Teile der Aufgabenerledigung in den Produkten Fahrerlaubnisse und Zulassungen zu finden. Die Adressaten der Aufgabe setzen sich erwartungsgemäß aus Bürgern, Betrieben sowie im Bereich Straßenverkehr den unteren Verkehrsbehörden zusammen. Die zentralen Schnittstellen sind der Landesbetrieb Mobilität (LBM) als obere Verkehrsbehörde, Polizeiinspektionen, Straßenmeistereien, Gemeindeverwaltungen, sowie weitere Akteure wie der TÜV, ÖPNV-Stellen, der Zoll und die Finanzämter. Die gesamte Produktgruppe nimmt dabei also eine stark bündelnde Funktion wahr.

Eingebettet sind die Verkehrsbehörden in den Kreisen in einen Verwaltungsaufbau, in dem der Landesbetrieb Mobilität die höhere und damit die Aufsichtsbehörde darstellt. Im Grundsatz werden die Aufgaben auch von kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten wahrgenommen, die Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts definiert allerdings einige Ausnahmen, in denen für bestimmte Kreise die Zuständigkeiten konzentriert werden (§ 4 StVRZustV RP). Nach dieser Verordnung obliegt in den meisten Fällen den Kreisverwaltungen die Rolle der unteren Verkehrsbehörde. In Fällen, in denen die Gemeindeverwaltung der verbandsfreien Gemeinde oder die Verbandsgemeindeverwaltung Aufgaben im Verkehr übernimmt, nimmt der Kreis die Rolle einer höheren Verwaltungsbehörde ein. Dazu zählen Aufgaben des ruhenden Verkehrs, die Verkehrssicherheit und Genehmigungen im Straßenverkehr sowie die Erlaubnis für Fahrschulen. Für den Bereich der Zulassungen und der Fahrerlaubnisse bestehen darüber hinaus häufig Außenstellen der Kreisverwaltung, um das vergleichsweise hohe Maß an Bürgernähe zu gewährleisten.

Die personellen und technischen Anforderungen sind in diesem Bereich vergleichsweise gering, da ein Großteil des Vollzugs aus Sachbearbeitertätigkeiten (ca. 83 Prozent des Personals im mittleren Dienst) besteht und ansonsten ausschließlich mobile EDV-Infrastruktur benötigt wird. Soweit es den Gutachtern bekannt ist, sind die Angelegenheiten der unteren Verkehrsverwaltung in allen deutschen Flächenländern in einer vergleichbaren Form organisiert; auch was die Ausgestaltung mit zusätzlichen Außenstellen anbelangt.

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall sowie eine Verlagerung auf Dritte stellt aus Gründen der ordnungspolitischen Dimension der Aufgaben für den Bereich der Verkehrsangelegenheiten keine realistische Option dar.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Bei den Verkehrsangelegenheiten handelt es sich womöglich um die Aufgabe, bei der die Bürger am ehesten den Kontakt zu ihrer Kreisverwaltungsbehörde „spüren“, da Zulassungen und Fahrerlaubnisse eine vergleichsweise hohe Alltagsrelevanz haben und eine sehr breite Zielgruppe betreffen. Demzufolge genießt die Anforderung an ein hohes Maß an örtlicher Nähe und Kundenorientierung bei der Bewertung einen herausgehobenen Stellenwert, gerade auch, da es bei diesen Aufgaben zu vergleichsweise hohen Fallzahlen kommt. Doch auch im Bereich der Verkehrssicherheit und -genehmigungen ist Ortskenntnis notwendig. Da es sich beim Vollzug um weitgehend standardisierte und eindeutig reglementierte Aufgaben handelt, sind die Anforderungen hinsichtlich einer übergeordneten Koordination nicht sehr hoch, genauso wie keine überbordenden Spezialisierungserfordernisse bei den Mitarbeitern bestehen müssen. Mit einem hauptsächlich funktionalen Blick ist das Verkehrswesen eine im Grundsatz für dezentrale Wahrnehmung geeignete Aufgabe, wie es die Schaffung oder die Aufrechterhaltung von Außenstellen in vielen Ländern andeutet.

Bezüglich einer effizienten Aufgabenwahrnehmung ist auf der Aufwandseite mit keinen großen Skaleneffekten bei einer Konzentration der Aufgabenwahrnehmung zu rechnen, da in einer verhältnismäßig wenig spezialisierten Aufgabe, für die keine allzu großen Teamgrößen notwendig sind, Skaleneffekte schnell ausgereizt sind. Interessanter ist in diesem Zusammenhang eher die Berücksichtigung von Verbundeffekten. Hesse (2004, 172) konstatiert neben den in den Kreisen bereits gebündelten Aufgaben des Verkehrswesens enge Bezüge zum Einwohner- und Personenstandswesen und zu Aufgaben der allgemeinen Sicherheit und Ordnung. Dementsprechend sind durchaus auch Verbundeffekte mit Aufgaben der VG-Verwaltungen möglich, in denen das Einwohner- und Personenstandswesen einen vergleichsweise großen Teil innerhalb der Verwaltungsdienstleistungen darstellt. Transformationskosten bei einer potentiellen Verlagerung spielen eine eher untergeordnete Rolle.

Im Hinblick auf eine legitime Aufgabenerledigung ist sowohl die Frage demokratischer Teilhabe als auch der Aspekt politischer Steuerung von eher untergeordneter Bedeutung, da es

sich um Vollzugsaufgaben ohne großen Ermessensspielraum handelt. Die Frage der politischen Realisierbarkeit genießt eine deutlich stärkere Relevanz. Eine Abweichung vom Status quo dürfte mit teilweise nicht unerheblichen Widerständen einhergehen, da die Verkehrsangelegenheiten mit zu den personell größten Auftragsangelegenheiten in den Kreisen und kreisfreien Städten gehören.

Mit Blick auf Reformoptionen scheidet eine Hochzonzung bzw. Zentralisierung der Zuständigkeiten in Verkehrsangelegenheiten aus. Unter funktionalen Gesichtspunkten sind, wie oben dargelegt, in starkem Maße Aspekte der örtlichen Nähe wie Bürgernähe und Ortskenntnis ausschlaggebend. Zusätzlich bestehen keine Spezialisierungs- oder Koordinationsvorteile bei einer Verlagerung auf eine staatliche Behörde wie den LBM. Da darüber hinaus kaum Skaleneffekte erwartet werden können und eine Hochzonzung nur mit einem kostenintensiven Aufbau oder der Nutzung zusätzlicher Außenstellen einherginge, sprechen auch Effizienzgründe gegen eine solche Lösung. Nicht zuletzt ist die politische Realisierbarkeit äußerst fragwürdig.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung auf den kreisangehörigen Raum (Teile des Vollzugs)</b>	++	+	0	1
<b>Kommunalisierung Landkreise (Status quo, mit Außenstellen)</b>	+	+	+	1
<b>Hochzonzung (staatliche Behörde, z.B. LBM)</b>	--	--	-	3

Der Status quo der Kreiszuständigkeit stellt im Grundsatz eine sinnvolle organisatorische Lösung dar. Die Anforderungen der Ortsnähe sind durch teilweise zusätzliche Außenstellen verwirklicht. Auch die vorteilhafte Bündelung von verkehrsrelevanten Aufgaben ist im Status quo gegeben. Im Hinblick auf eine funktionale Aufgabenwahrnehmung könnte allerdings über eine leichte Anpassung des Status quo hin zu einer weitergehenden Vollzugsdezentralisierung im Bereich der kundenintensiven Aufgaben der Fahrerlaubnisse und der Zulassungen nachgedacht werden. Im Grundsatz würde die Verlagerung der Anlaufstelle für die Bürger auf die VGs die Bürgerfreundlichkeit und die Ortsnähe deutlich erhöhen. Darüber hinaus könnten im Vollzug Verbundeffekte mit dem Einwohner- und Personenstandswesens als durchaus ähnliche Aufgaben genutzt werden. Auf der anderen Seite gibt es im Bereich der Verkehrslenkung und -genehmigung notwendige überörtliche Zuständigkeiten, die nicht nach unten verlagert werden können. Daher könnte der Status quo auf eine dezentralisierte Kooperationslösung im Sinne eines „front office“ hin überprüft werden. Organisatorisch verbleiben die Aufgaben bei den Kreisverwaltungen, die Beantragung der Fahrerlaubnisse und Zulassungen und ihre Eingabe in die Systeme erfolgt allerdings direkt in den VGs. Im Bereich des Führerscheinwesens existieren in Rheinland-Pfalz bereits teilweise Möglichkeiten, Anträge bei den VGs zur Weiter-

leitung abzugeben, eine Bearbeitung erfolgt dort nicht. Die Außenstellen für Fahrzeugzulassungen, die teilweise in den Räumlichkeiten der VG-Verwaltungen angesiedelt sind, sind ebenfalls organisatorisch getrennt. Daher können im Status quo in beiden Fällen momentan existierende Synergien zwischen den Produkten der VGs und der Kreise nicht genutzt werden.

Verständlicherweise müsste genauer geprüft werden, ob die Synergien, die sich bei der „Miterledigung“ der Bearbeitung der Fahrerlaubnisse und Zulassungen ergeben können, ausreichen, um eine Aufgabenverlagerung der Kfz-Zulassungsstellen zumindest als Front-/Back-officelösung auf alle VGs weitgehend kostenneutral durchführen zu können. Des Weiteren kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht abschließend abgegrenzt werden, welche Aufgaben im Detail an das „front office“ abgegeben und welche im „back office“ des Kreises verbleiben sollten.

### 3.2.17 Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung

<b>Prüfbogen 46 - Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung</b>	
<u>Produkte:</u> - Lebensmittelüberwachung - Fleischhygiene - Tierschutz und Tierseuchen	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro Kreis	16,75 VZÄ
Maximaler Aufwand	37,78 VZÄ
Minimaler Aufwand	8,41 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe „Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung“ in den Kreisen und kreisfreien Städten setzt sich aus den Produkten Lebensmittelüberwachung, Fleischhygiene, Tierschutz und Tierseuchen sowie Einfuhruntersuchungen zusammen. Konkrete Leistungen in diesem Bereich sind die Überwachung von Betrieben, Einrichtungen und Erzeugnissen, der Tierschutz, die Tierseuchenbekämpfung, die Schlachttieruntersuchung und die Tierkörperbeseitigung, sowie die Vergabe von Konzessionen. Es handelt sich um eine Auftragsangelegenheit im Zuständigkeitsbereich des MUEEF. Die grundsätzlichen Adressaten dieser Aufgaben sind Erzeuger, Verbraucher, Handel und Gewerbe, Gastronomie, sowie landwirtschaftliche Betriebe. Die Aufgabenerledigung erfolgt in Abstimmung mit zahlreichen kommunalen und staatlichen Behörden, darunter das Landesuntersuchungsamt (LUA), die ADD, die SGDen, die Gemeinden und Verbandsgemeinden, sowie ggf. die Polizei, Gerichte und Staatsanwaltschaften. Das Landesuntersuchungsamt fungiert dabei als Aufsichtsbehörde über den Vollzug.

Im Bereich des Fachpersonals sind dabei derzeit ca. 150 Lebensmittelkontrolleure und 50 Tierärzte in der Arbeit vor Ort tätig (Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz, o.J.). Grundsätzlich gestaltet sich die Aufgabenteilung so, dass die Kreisverwaltungen die Kontrollen durchführen und Proben entnehmen, die dann wiederum zentral im LUA ausgewertet werden. Zusätzlich wird im LUA die Fachaufsicht, die Organisation und Koordination der Überwachung sichergestellt. Seit dem Jahr 2014 hält das LUA zusätzlich die Interdisziplinäre Kontrolleinheit Rheinland-Pfalz (IKER) vor, die im Krisenfall eine Art „Task-Force“ darstellt und ansonsten die Kontrollen der Kommunen mit Fachwissen ergänzen und vertiefen soll. Grundsätzlich sind die wahrzunehmenden Aufgaben in hohem Maße durch Bundes- und Europarecht geregelt. Die Anforderungen und die Komplexität der Aufgaben sowie die öffentliche Aufmerksamkeit sind dabei in der Vergangenheit kontinuierlich gestiegen (Hesse 2011, 213). Es handelt sich um eine Aufgabe, die im personellen Bereich vergleichsweise hohe Anforderungen besitzt, da Veterinärmediziner sowie Fachpersonal nach der Lebensmittelkontrolleur-Verordnung beschäftigt sind. Im technisch-infrastrukturellen Bereich sind in erster Linie verschiedene Gerätschaften zur Durchführung der Kontrollen notwendig.

Die untere Lebensmittelüberwachung und das Veterinärwesen wurden in vielen deutschen Flächenländern in den vergangenen Jahrzehnten kommunalisiert und in einer vergleichbaren Form organisiert. Der Vollzug findet auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte statt, deren Aufsichtsbehörden sind wiederum entweder bündelnde Mittelbehörden (Landesdirektion in SN, Regierungspräsidien in BW) oder Sonderbehörden (Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz in NW). Ein grundsätzlicher Verzicht der Aufgaben in diesem Feld schließt sich aufgrund der rechtlichen Standardsetzung höherer Ebenen und der praktischen Notwendigkeit (Extremfälle: Tierseuchen, Lebensmittelskandale) aus.

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Der Bereich des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung erfüllt Aufgaben, die in die Bereiche der Gefahrenabwehr fallen. Aufgrund der rechtlichen Standardsetzung höherer Ebenen und der praktischen Notwendigkeit (Extremfälle: Tierseuchen, Lebensmittelskandale) schließt sich daher ein kompletter Verzicht oder eine Verlagerung auf Dritte aus.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Im Hinblick auf potentielle Optimierungen sind zentrale Anforderungen an die Produktgruppe der Lebensmittelüberwachung und des Veterinärwesens ausschlaggebend. Im Hinblick auf eine funktional effektive Aufgabenerledigung spielen erstens die Sicherstellung der professionellen Qualität und eine ausreichende Spezialisierung im Personalbereich eine gewisse Rolle. Dafür sprechen zum einen die fachlichen Anforderungen an das Personal (bspw. Veterinärmediziner) als auch eine notwendige Flexibilität bei unterschiedlichen Belastungen, bspw. im Falle von auftauchenden Tierseuchen. Weiterhin sind gerade bei schwankenden Arbeitsbelastungen und aufgrund der Tatsache, dass homogene Prüfstandards garantiert werden müssen, eine zentrale Koordination und die Kooperation vor allem mit dem Landesuntersuchungsamt als oberer Behörde mit teils vollziehenden Kompetenzen wichtige Erfolgsfaktoren. Schließlich ist eine gewisse geographische Nähe ein notwendiges Kriterium, da sowohl im „Routinebetrieb“ als auch im Krisenfall ein – im Vergleich zu anderen Vollzugsverwaltungstätigkeiten – sehr hoher Anteil in der Vor-Ort-Arbeit besteht.

Ein effizienter im Sinne von ressourcenschonender Einsatz von personellen Ressourcen kann analog zur Diskussion über Spezialisierungsvorteile ebenfalls nur dann garantiert werden, wenn eine gewisse Teamgröße umgesetzt ist. Inwiefern in der gegebenen Struktur tatsächlich Stellen gespart werden könnten, kann im Rahmen dieser Betrachtung nicht abschließend eingeschätzt werden, die Voraussetzungen für einen an wechselnde Anforderungen angepassten sowie einen mittel- und langfristig geplanten flexiblen Personaleinsatz sind abstrakt betrachtet im Falle größerer Teams unter zentraler Koordination leichter gegeben. Verbundeffekte liegen unter Berücksichtigung der erfassten Schnittstellen am ehesten im Zusammenspiel mit dem Landesuntersuchungsamt, das wie oben erwähnt mit der Interdisziplinären Kontrolleinheit Rheinland-Pfalz (IKER) eine operative Einheit vorhält.

Die Frage nach der angemessenen Legitimität der Aufgabenerledigung konzentriert sich in diesem Fall auf die politische Steuerung, da Aspekte der bürgerschaftlichen Teilhabe und der regionalen Identitäten für eine genuin kontrolllastige fachliche Aufgabe eine untergeordnete Rolle spielen. Im Bereich der Steuerung ist vordringlich eine zu kleinteilige und dezentrale Zuständigkeit der durchführenden Stellen wenig zielführend. Die Aufgabennatur verlangt ein hohes Maß an Homogenität, Neutralität und politischer Unabhängigkeit, da Kontrolltätigkeiten wirtschaftlicher Betriebe ein gewisses Risiko für Einflussnahme bieten können. Darüber hinaus verlangt die Kurzfristigkeit im Krisenfall schnelle Kanäle der politischen Steuerung.

Im Hinblick auf die zentrale Frage nach der organisatorischen Ansiedelung kann in einem ersten Schritt die Verlagerung auf die (niedrigere) Verbandsgemeindeebene in RLP nicht empfohlen werden. Die Zahl von gut 140 Verbandsgemeinden macht eine weitere Dezentralisierung auf alle VGs bei einer durchschnittlichen Zahl von 16,75 VZÄ pro Kreis sowohl unter Effektivitäts- als auch unter Effizienzaspekten unmöglich; nicht zuletzt auch, da konkrete Verbundeffekte mit entsprechenden Auftragsangelegenheiten der VGs nicht bestehen. Eine sinnhafte Begründung für die Organisation in Vor-Ort-Lösungen einzelner VGs im Vergleich zur Kreiszuständigkeit ist ebenfalls nicht ersichtlich; auch unter den Aspekten der politischen Steuerung.

Eine Hochzonung auf die unmittelbare Landesverwaltung könnte die positiven Effekte einer zentralisierten und weiter konzentrierten Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Im Grundsatz könnten dabei größere Teams mit mehr personeller Flexibilität, vereinfachter Koordinierung, einer größeren Homogenität und der Nutzung von Verbundeffekten entstehen. Im Hinblick auf die konkrete organisatorische Ausgestaltung sind allerdings einige Einschränkungen zu treffen. Die Aufgabe macht zum einen eine regional verteilte Zuständigkeit aufgrund zu leistender Fahrkilometer und der Notwendigkeit einer relativ detaillierten Kenntnis der Kontrollobjekte vor Ort unumgänglich. In der Konsequenz bedeutet dies auch für die staatliche Organisation die Nutzung von Außenstellen. Wollte man daher die Synergien mit dem LUA nutzen, könnte man sich höchstens auf deren fünf Außenstellen Mainz, Koblenz, Landau, Speyer und Trier stützen und würde damit der notwendigen Präsenz in der Fläche nicht gerecht. Außerdem sollten bei einer solchen Hochzonung die zu erwartenden Transformationskosten sowie die politischen Kosten einer Herauslösung aus der Zuständigkeit der Kreise berücksichtigt werden. Zusammenfassend wären damit vermutlich weder auf der Effektivitäts- noch auf der Effizienzdimension große Vorteile im Vergleich zum Status quo zu erzielen. Zwar wäre auf der Legitimitätsdimension womöglich eine erleichterte politische Steuerung möglich, diese wird allerdings durch die zu erwartenden Schwierigkeiten bei der politischen Realisierbarkeit amortisiert.

Der Status quo zeichnet sich daher im Vergleich durch eine an sich funktionale Struktur aus, wofür auch ein Stück weit die geringe Varianz im Bundesländervergleich spricht. Nichtsdestotrotz sind oben angesprochene Optimierungsmöglichkeiten möglich. Die Anpassung der An-

zahl der Kreise in RLP bietet sicherlich die stringentste Möglichkeit, um eine regionale Präsenz einerseits und die Vorteile größerer Einheiten andererseits zu verwirklichen. Dazu zählt die Möglichkeit, mit Kapazitätsengpässen generell, aber auch bei Krankheitsvertretungen und auftretenden Krisensituationen, besser umgehen zu können und dabei die Qualität der Leistung aufrechterhalten zu können. Gerade im Fall von Tierseuchen bspw. stoßen relativ kleine Veterinärämter schnell an ihre Kapazitätsgrenzen (Hesse 2011, 212). Ggf. können in diesen Einheiten dann auch Einsparpotentiale sichtbar werden, die in den derzeitigen Strukturen nicht gehoben werden können. Auch für die Koordination der Lebensmittelüberwachung und des Veterinärwesens durch das LUA würde die Reduzierung der Ansprechpartner einen funktionalen Vorteil bedeuten. Diese Aspekte sind vor allem unter den Zeichen gestiegener und vermutlich steigender Anforderungen zu sehen, die mittel- und langfristige Anpassungen erleichtern und damit den Aufgabenbereich „zukunftsfest“ machen können. Sollten die entsprechenden Kreisgrößen in einem zukünftigen Szenario nicht verwirklicht sein oder bestehen darüber hinaus Kapazitätsengpässe, stehen auch in diesem Bereich die grundsätzlichen Möglichkeiten kommunaler Kooperation, bspw. im Rahmen eines Zweckverbandes zur Verfügung. Für einen solchen in Niedersachsen 2007 geschaffenen weist Hesse (2011, 213f.) eine durchaus hoch zu bewertende Kooperationsrendite aus.<sup>94</sup> Im Vergleich zu einer konsolidierten „in-house“ Lösung innerhalb einer Kreisverwaltung dürften diese Kooperationsformen aufgrund von mehr Schnittstellen und Transaktionskosten allerdings eine etwas weniger gute Effektivitäts- und Effizienzbilanz aufweisen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Kommunalisierung auf den kreisangehörigen Raum</b>	--	--	--	3
<b>Kommunalisierung Landkreise (Status quo)</b>	+	+	+	1
<b>Hochzoning in eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (Landesuntersuchungsamt)</b>	0	0	+	2

---

<sup>94</sup> Verständlicherweise sind diese Erkenntnisse nicht eins-zu-eins auf RLP übertragbar.

### 3.3 Kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Gemeindeverbände

#### 3.3.1 Grundschulen (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 SchulG)

<b>Prüfbogen 47 - Grundschulen (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 SchulG)</b>	
<u>Produkt:</u> - Grundschulen	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro VG	4,69 VZÄ
Maximaler Aufwand	11,00 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,03 VZÄ

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Produktgruppe „Grundschulen (§9 Abs. 3 Nr. 1 SchulG)“ wird der Hauptproduktgruppe „Schule und Kultur“ bzw. dem Produktbereich „Schulträgeraufgaben – allgemeinbildende Schulen“ zugeordnet. In den vier Verbandsgemeinden, die an der kommunalen Aufgabenerfassung teilgenommen und darüber hinaus auch Angaben zur vorliegenden Produktgruppe gemacht haben, umfasst diese jeweils das Produkt Nummer 2110 „Grundschulen“ bzw. die Leistung „Grundschulen ohne angegliederte Vorklasse und ohne angegliederten Schulkindergarten“. Drei dieser vier Verbandsgemeinden klassifizieren die Trägerschaft von Grundschulen als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums für Bildung Rheinland-Pfalz (BM). Die vierte hier untersuchte Verbandsgemeinde beschreibt die Trägerschaft für Grundschulen allerdings als Auftragsangelegenheit des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur Rheinland-Pfalz (MWWK). Der Aufwand für die Aufgabenwahrnehmung beläuft sich dabei auf 0,03 VZÄ bis 11 VZÄ, wobei im Durchschnitt der vier Verbandsgemeinden, für die Daten vorliegen, 4,69 VZÄ für die Aufgabenwahrnehmung aufgewendet werden.

Dem §76 Abs. 1 SchulG zufolge können neben Verbandsgemeinden auch Ortsgemeinden Träger von Grundschulen sein, wenn „deren Schulbezirk sich mit dem Gebiet einer Ortsgemeinde deckt“. Dies muss jedoch durch die Ortsgemeinde beantragt werden und die Zustimmung der Verbandsgemeinde und der Schulbehörde finden. Als Beispiel kann ihn diesem Zusammenhang die Grundschule Orenhofen angeführt werden, welche durch die gleichnamige Ortsgemeinde und nicht durch die Verbandsgemeinde Speicher getragen wird (Dorfard 2014, 86). Insgesamt gibt es im rheinland-pfälzischen Landesgebiet 940 Grundschulen (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018), sodass die Fallzahl in jedem Fall die Ansiedlung der Trägerschaft von Grundschulen auf der Ebene der Verbandsgemeinden rechtfertigt.

Für die folgende Diskussion des Dezentralisierungspotentials der Trägerschaft von Grundschulen ist in diesem Zusammenhang jedoch anzumerken, dass es in Rheinland-Pfalz insgesamt über 2.200 Ortsgemeinden gibt (Stubenrauch 2011, 8). Des Weiteren ist in diesem Zusammen-

hang zu betonen, dass die Trägerschaft von Grundschulen erst 2008 auf die Verbandsgemeinden übertragen wurde. Damit wurde nicht nur ein Element der sogenannten „64er-Liste“ umgesetzt, sondern auch eine Anpassung der Organisationsstruktur der Schulträgerschaft von Grundschulen an die Bundesländer Niedersachsen und Sachsen-Anhalt vorgenommen, die ebenfalls über Verbands- bzw. sogenannte Samtgemeinden verfügen (Hesse 2010, 16)

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein vollständiger Aufgabenwegfall der Schulträgerschaft für Grundschulen ist der Sache nach nicht denkbar, da sowohl das primäre als auch das sekundäre staatliche Bildungswesen auf der Existenz von Schulen basiert und diese wiederum einen Träger benötigen. Eine Verlagerung der Schulträgerschaft auf Dritte ist im Bereich freier und privater Schulen bereits Realität, sodass diese Option in Abhängigkeit der Nachfrage und des politischen Willens mehr oder weniger umfassend denkbar ist.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Auch bezüglich der Trägerschaft von Grundschulen stellt sich angesichts der Ausnahmeregelungen für Ortsgemeinden die Frage, ob nicht eine vollständige Dezentralisierung der Trägerschaft für Grundschulen auf die Ebene der Ortsgemeinden möglich wäre. Hierfür sprechen verschiedene Faktoren. Hervorzuheben ist die Bedeutung einer Grundschule vor Ort für die lokale Identität. In Interviews, die im Rahmen dieses Gutachtens auch mit Ortsgemeindegemeistern geführt worden sind, wurde deutlich, dass Grundschulen in Ortsgemeinden als „unsere Schule“ angesehen werden und entsprechend eine große Bedeutung für die lokale Identität aufweisen. Die Diskussion um Schließungen kleiner Grundschulen in Ortsgemeinden verdeutlicht dies: So wird darauf verwiesen, dass solche Grundschulen das „Herzstück der Gemeinde“ seien und eine „weit über den pädagogischen Auftrag hinaus(gehende)“ Bedeutung hätten, denn sie „nehmen belebende und sozial verbindende Aufgaben wahr“ (Bell 2017). Des Weiteren wurde gerade die geringe Größe dieser Grundschulen von einigen Eltern als Merkmal für eine überdurchschnittliche professionelle Qualität der Aufgabenwahrnehmung gewertet, da diese Schulen kleine Klassengrößen und damit ein individuelles Lernumfeld schaffen, welches sonst nur kostenintensivere Privatschulen bieten können (Rühle 2017).

Dem ist jedoch gegenüberzustellen, dass auf über 2.200 Ortsgemeinden (Stubenrauch 2011, 8) in Rheinland-Pfalz nur 940 Grundschulen (Bildungsserver Rheinland-Pfalz 2018) kommen, sodass eine flächendeckende Dezentralisierung daran scheitern würde, dass es weniger als eine Grundschule pro Ortsgemeinde gibt. Dementsprechend würde eine Dezentralisierung die landesweite Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zusätzlich zum Status quo, in dem sowohl Verbands- als auch Ortsgemeinden Träger von Grundschulen sein können, erschweren. Des Weiteren wurde bereits gezeigt, dass in Bezug auf die Effizienz der Aufgabenwahrneh-

mung im Status quo tatsächlich Einsparpotenziale vorliegen (von Auer et al. 2011, 2). Demzufolge liegen aus ökonomischer Perspektive bei der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Trägerschaft von Grundschulen tatsächlich Skaleneffekte vor, sodass bereits empfohlen wurde, die territoriale Struktur der Ortsgemeinden mithilfe der Einführung von Mindestgrößen zu konsolidieren, um auf diese Art und Weise weitere Einsparungen zu ermöglichen (ebd., 6).

Eine Dezentralisierung der Trägerschaft von Grundschulen auf die Ebene der Ortsgemeinden kann daher nur dann den Kriterien der landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung und der Effizienz entsprechend, wenn einem entsprechenden Reformprojekt eine umfassende territoriale Konsolidierung der Ortsgemeindestruktur vorausgegangen ist. Wenn dies politisch nicht realisierbar ist, so wird empfohlen, die Aufgabenwahrnehmung vollständig auf der Ebene der Verbandsgemeinden anzusiedeln und die bestehenden Ausnahmeregelungen für Ortsgemeinden abzuschaffen. Die Verbandsgemeinden sind bereits im Status quo groß und leistungsstark genug, um die Trägerschaft für Grundschulen auch mittelfristig gewährleisten zu können. Eine Hochzoning der Aufgabenwahrnehmung auf die Ebene der Landkreise wird vor diesem Grund aus Gutachtersicht nicht empfohlen. Insbesondere können die Verbandsgemeinden gegenüber den Landkreisen ein Mindestmaß an Aufrechterhaltung lokaler Identität sicherstellen. Die vorangegangenen Ausführungen haben wiederum die Bedeutung lokaler Identität bei der Aufgabenwahrnehmung der Trägerschaft von Grundschulen verdeutlicht, sodass diesem Kriterium aus der Gutachterperspektive entsprechendes Gewicht eingeräumt wird.

## **Fazit**

Eine Dezentralisierung der Trägerschaft von Grundschulen auf die Ebene der Ortsgemeinden würde zwar mit wünschenswerten Effekten bezüglich der lokalen Identität einhergehen. Angesichts der fragmentierten Territorialstruktur und der die Anzahl der Grundschulen in Rheinland-Pfalz überschreitenden Anzahl von Ortsgemeinden kann eine vollständige Dezentralisierung der Trägerschaft von Grundschulen auf die Ebene der Ortsgemeinden jedoch nur nach einer umfassenden Konsolidierung der Territorialstruktur der Ortsgemeinden erfolgen. Wenn dies nicht realisiert werden kann, so wird aus der Gutachterperspektive vor dem Hintergrund des Kriteriums der landesweit einheitlichen und damit transparenten Aufgabenwahrnehmung empfohlen, die Trägerschaft für Grundschulen vollständig auf der Ebene der Verbandsgemeinden anzusiedeln. Eine darüber hinausgehende Hochzoning auf die Ebene der Landkreise ist aus Gutachtersicht nicht notwendig, da die Verbandsgemeinden für die Aufgabenwahrnehmung hinreichend leistungsfähig sind und zudem darüber hinaus ein höheres Maß an lokaler Identität sicherstellen können.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
Status quo „Plus“ (Trägerschaft ausschließlich bei VGs)	+	+	0	1
Status quo (Trägerschaft bei VGs und OGs)	-	0	+	2
Dezentralisierung (auf die OG-Ebene)	0	-	+	2
Hochzoning (auf die LK-Ebene)	0	-	-	3

### 3.3.2 Bau und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen

<b>Prüfbogen 48 - Bau und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen</b>	
<u>Produkte:</u> - Kommunale Sportstätten und Bäder	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro VG	0,23 VZÄ
Maximaler Aufwand	0,5 VZÄ
Minimaler Aufwand	0,02 VZÄ

#### Organisation und Aufgabenbestand

Der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen fällt unter die Produktgruppe 424 "Sportstätten und Bäder (ohne Sporeinrichtungen der Schulen und der Einrichtungen, die Teile eines Kurbetriebs sind)", die wiederum zum Produktbereich Sportförderung gehört<sup>95</sup>. Zu der besagten Produktgruppe machten vier Verbandsgemeinden Angaben. Diese beinhaltet laut Datenlieferungen das Produkt 4241 "Kommunale Sportstätten und Bäder" sowie die Leistungen 42411 "Sportplätze, Stadien, Turn- und Sporthalle, Tennisplätze" und 42418 "Hallen-, Frei-, Luft-, Licht-, Sonnenbäder, Flussbadeanstalten, Saunen, Volks- Wannenbäder und dgl.". Alle Verbandsgemeinden charakterisierten den Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen dabei als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung unter der Fachaufsicht des Ministeriums des Innern und für Sport (Mdl). Der mit der Aufgabenwahrnehmung betraute Personaleinsatz wurde mit durchgehend geringen Werten zwischen 0,02 VZÄ bis 0,5 VZÄ angegeben, der Durchschnitt aller gelieferten VZÄ-Angaben beträgt 0,23 VZÄ.

Laut rheinland-pfälzischem Kommunalbrevier gehören der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen gemäß § 67 Abs. 1, Nr. 3 Gemeindeordnung (GemO) zu den geborenen Aufgaben der Verbandsgemeinde. Eine spezialgesetzliche Aufgabenregelung enthält das Sportförderungsgesetz. Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen sind demnach öffentliche Einrichtungen, "die Zwecken des Sports, des Spiels oder der Freizeitgestaltung dienen und die nach ihrer Planung oder nach Standort, Umfang und Ausstattung nicht nur für die Benutzung durch die Einwohner der Ortsgemeinde des Standorts, sondern auch für die Mehrheit der übrigen Gemeinden derselben Verbandsgemeinde bestimmt und geeignet sind." (Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz). Zu den Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen im Sinne dieses Sportförderungsgesetzes gehören (vgl. § 4 Sportförderungsgesetz (SportFG)):

1. Turn- und Sporthallen, die sich für den Übungs- und Wettkampfbetrieb der Schulen, der Vereine und anderer Benutzergruppen eignen,
2. Sportplatzanlagen, die in verschiedene Übungs- und Wettkampfbereiche gegliederte Freiflächen umfassen, Übungs- und Wettkampfmöglichkeiten für im Freien zu betreibende

<sup>95</sup> Teil der Hauptproduktgruppe "Gesundheit und Sport".

Sportarten bieten und von denen mehrere auch zu Gesamtsportplatzanlagen räumlich und funktionell verbunden werden können,

3. Hallen- und Freibäder, die der schwimmsportlichen Betätigung und Erholung der Bevölkerung sowie dem Lehr-, Übungs- und Wettkampfbetrieb der Schulen, Sportvereine und Verbände dienen,

4. Sondersportanlagen, die für Spezialsportarten bestimmt sind,

5. öffentliche Spielplätze,

6. Freizeitzentren, die vielfältig eingerichtete Sport-, Spiel- und Erholungsgelegenheiten bieten.

Die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden sind nicht für auf den örtlichen Bedarf einer Ortsgemeinde zugeschnittene Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen zuständig, auf die in diesen Fällen die Unterhaltungslast fällt. Allerdings kann eine zentrale Sportanlage gleichzeitig die Aufgabe einer örtlichen Sportanlage der Standortgemeinde erfüllen. Zentral ist in diesem Zusammenhang nicht ausnahmslos räumlich zu verstehen. Vielmehr geht es um die zentrale Bedeutung der entsprechenden Anlage, die sie in erster Linie durch ihre Funktion und erst nachrangig durch ihre Lage für die Benutzung der Mehrheit der Einwohner der Verbandsgemeinde bestimmt und geeignet (sprich: zentral) werden lässt (OVG RP, Urteil vom 29. Juli 1980 - 7 A 95/79 - AS 16, 34) (Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz).

Hintergrund ist, dass eine Ortsgemeinde ab einer gewissen Größenordnung regelmäßig nicht umhin kommt, eine normgerechte Sportanlage zur Verfügung zu stellen. Von der Wahrnehmung dieser Aufgabe und der entsprechenden Kostentragung ist die betreffende Ortsgemeinde durch den Aufgabenübergang auf die Verbandsgemeinde nicht entlastet worden (ebd.).

Die Planung aller Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen wird zwischen den Landkreisen und den Verbands- bzw. verbandsfreien Gemeinden in einem gesetzlich geregelten, zweistufigen Verfahren abgestimmt. Nach der Landesverordnung zur Erstellung der Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne (Sportstätten-Planungs-Verordnung) erstellen die Landkreise im Zusammenwirken mit den großen kreisangehörigen Städten, den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden die Sportstätten-Rahmenleitpläne, welche die Grundlage für deren Sportstätten-Leitpläne bilden sollen (§ 2 Landesverordnung zur Erstellung der Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne (Sportstätten-Planungs-Verordnung)).

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Wegfall der Aufgabe kommt aufgrund der Bedeutung des Sports für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die gesundheitliche Verantwortung des Landes für seine Bürger nicht in

Betracht. Der Bau und Unterhalt von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen leistet diesbezüglich einen wichtigen Beitrag.

Obwohl sich die Mehrzahl der Sportanlagen in kommunaler Trägerschaft befindet, verfügen auch einige weitere Träger wie Sportvereine oder Verbände über Sportstätten bzw. betreiben diese. Der Beteiligung Dritter stehen keine Vorbehalte gegenüber, wenn diese wirksam zur Bereitstellung eines vielfältigen Sportangebotes beiträgt. Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen stehen ausnahmslos in der Verantwortung der Verbandsgemeinden.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Die Herstellung, Unterhaltung und der Betrieb zentraler Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen durch die Verbandsgemeinden bringt aus Gutachtersicht zwei wesentliche Vorteile mit sich. Zum einen lässt sich auf diesem Weg den in einer Verbandsgemeinde lebenden Bürgern zumindest ein vergleichbares Mindestangebot an Sportmöglichkeiten (z.B. Freibäder) unterbreiten. Durch den Bau und Unterhalt zentraler Anlagen werden die Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeinden entlastet, wenn beispielsweise keine eigenen Kapazitäten zur Verfügung stehen. Obwohl die Aufgabe nach § 67, Abs. 1, Nr. 3 GemO auf die Verbandsgemeinden übergegangen ist, müssen die Ortsgemeinden ab einer bestimmten Größenordnung zwar noch immer entsprechende Anlagen bereitstellen.<sup>96</sup> Ein Ausgleich unterschiedlicher gemeindlicher Interessen (z.B. bezüglich Standort, Ausstattung etc.) ließe sich bei einer Alleinzuständigkeit der Ortsgemeinden aber deutlich schwerer realisieren.

Aus Sicht der Gutachter sind die Verbandsgemeinden durch ihre mittelgroßen Zuständigkeitsgebiete am ehesten in der Lage, für eine wirtschaftliche und gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen zu sorgen (vgl. § 1, Abs. 1 Sportstätten-Planungs-Verordnung).<sup>97</sup> Weder eine Verlagerung der Aufgabe auf die über 2.000 Ortsgemeinden noch deren Hochzonung auf die Landkreise könnten diesbezüglich bessere Ergebnisse liefern, weil erstere nicht über die nötige Leistungsfähigkeit verfügen bzw. opportunistisches Verhalten zu erwarten wären und die territorialen Zuschnitte letzterer zu weiträumig sind. Für einen Aufgabentransfer auf die Landkreise bestehen außerdem "verfassungsrechtliche Bedenken" (Hesse 2010, 20). Die Verbandsgemeinden bieten demzufolge einen dankbaren Kompromiss. Nichtsdestotrotz hat Hesse mit seiner Behauptung recht, dass einer erweiterten Koordination und interkommunalen Kooperationen in Zukunft eine größere Beachtung geschenkt werden müsse, um Fragen der "Auslastung, der Finanzierbarkeit und der mittel-

---

<sup>96</sup> Faktisch stehen hinreichend große Ortsgemeinden trotz der Aufgabenverlagerung der zentralen Anlagen auf die Verbandsgemeinden weiterhin in der Pflicht, eigene Anlagen zu unterhalten und zu betreiben. Diese kann durch kombinierte Anlagen aber entkräftet werden (siehe unten).

<sup>97</sup> Dies entspricht auch den Motiven des Baus und Unterhalts von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen.

und langfristigen Tragfähigkeit solcher Infrastruktureinrichtungen“ (ebd.) zufriedenstellend beantworten zu können.

Zum anderen kann eine zentrale Sportanlage gleichzeitig die Aufgabe einer örtlichen Sportanlage der Standortgemeinde erfüllen, die von hinreichend großen Ortsgemeinden weiterhin zu unterhalten und finanzieren sind. Die von den Verbandsgemeinden in diesen Fällen erhobene Sonderumlage<sup>98</sup> belastet zwar den Haushalt der Standortgemeinden, kombinierte Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen nehmen gleichzeitig aber auch einigen Druck von den Schultern der Verantwortlichen der Ortsgemeinden. Da dies Handlungsspielräume in anderen Verwaltungsbereichen eröffnen kann, ergibt sich aus Sicht der Gutachter hierdurch eine *Win-Win*-Situation für alle Beteiligten (Verbandsgemeinden, Standortgemeinden, Bürger, Vereine etc.).

Weiterhin sind die zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen Teil der Sportstätten-Planung, die ein gewisses Maß an effizienter Bürgernähe und lokaler Identität erfordert. So heißt es beispielsweise in der Sportstätten-Planungs-Verordnung, die Sportorganisationen und sonstige betroffene Gruppen sollen rechtzeitig vor der Verabschiedung der Sportstätten-Pläne mit dem Hinweis gehört werden, dass Anregungen und Bedenken vorgetragen werden können (§ 3, Abs. 2 Sportstätten-Planungs-Verordnung). Eine alleinige Aufgabenwahrnehmung durch die Ortsgemeinden würde die zur Sportstättenplanung erforderliche Bürgerbeteiligung angesichts deren hoher Anzahl langwieriger und ineffizienter machen.<sup>99</sup> Eine Hochzoning auf die Landkreise hätte hingegen nicht nur eine größere Intransparenz zur Folge, sondern würde auch zu einer Situation führen, in der kaum noch von bürgernahen Entscheidungen gesprochen werden könnte. Zur Gewährleistung ausreichender Partizipationsmöglichkeiten für die Adressaten der Aufgabe sind die Verbandsgemeinden aus Gutachtersicht dementsprechend am ehesten geeignet.

Zuletzt sollten die Erfahrungen mit den Instrumentarien der Sportstättenplanung Berücksichtigung finden. Denn sowohl die Sportstätten-Rahmenleitplanung als auch die Sportstätten-Leitplanung fanden in einer Vielzahl rheinland-pfälzischen Kommunen in der Vergangenheit keine Anwendung. So verfügten im Jahr 2005 lediglich 47,6 % der betroffenen Gebietskörperschaften über eine Sportstätten-Leitplanung, wobei die Verbandsgemeinden mit einer Quote von nur 43,9 % besonders schlecht abschnitten (Institut für Sportmanagement und Sportmedizin 2005; 23f. zit. nach Steinebach/Esper 2013, 172f.).<sup>100</sup> Eine weitere Dezentralisierung der

---

<sup>98</sup> Bei einer solchen kombinierten Sportanlage ist seitens der Verbandsgemeinde die Erhebung einer Sonderumlage erforderlich, mit der die der Standortgemeinde ersparten Aufwendungen abgeschöpft werden (vgl. Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz).

<sup>99</sup> Nicht umsonst werden die Ortsgemeinden z.B. bei der Bestimmung des Gesamtbedarfs an Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen ebenfalls nicht berücksichtigt (vgl. § 4, Abs. 1 Sportstätten-Planungs-Verordnung).

<sup>100</sup> Auch wenn die Studie bereits vor einiger Zeit durchgeführt wurde, kann nicht zwingend von einer gesteigerten Nutzung von Sportstätten-Leitplänen ausgegangen werden. So verwiesen die Autoren explizit auf die fehlende Motivation vieler Befragter, diese in Zukunft zu implementieren.

Aufgabe birgt dementsprechend die Gefahr eines weiteren Planungs-vakuums, das es grade für die ländlichen Regionen zwingen zu vermeiden gilt. Davon wären auch die zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen betroffen.

### Fazit

Zusammenfassend stellt die Wahrnehmung des Baus und Unterhalts von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen durch die Verbandsgemeinden in allen untersuchten Performanzdimensionen die bestmögliche Option dar. Zu den wesentlichen Vorteilen gehören der Ausgleich gemeindlicher Interessen, eine hohe Praktikabilität und Partizipationsmöglichkeiten bei der Sportstättenplanung sowie territoriale Zuschnitte, die die Gewährleistung eines vergleichsweise gleichwertigen Mindestsportangebots für eine große Zahl von Einwohnern in den Ortsgemeinden, ermöglicht.

Weder eine Dezentralisierung auf die Ortsgemeinden (Leistungsüberforderung, Opportunismus) noch die Hochzonung auf die Landkreise (zu große Gebietseinheiten, geringe Bürger-nähe, Intransparenz, verfassungsrechtliche Bedenken) bieten hier realistische Alternativen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo (VGs)</b>	++	+	+	1
<b>Hochzonung (auf die LK-Ebene)</b>	-	0	-	2
<b>Dezentralisierung (auf die OG-Ebene)</b>	--	--	0	3

### 3.3.3 Brandschutz und technische Hilfe

<b>Prüfbogen 49 - Brandschutz und technische Hilfe</b>	
<u>Produkt:</u> - Brandschutz - Einrichtungen des Brandschutzes	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro VG	Datenlieferung nicht aussagekräftig
Maximaler Aufwand	
Minimaler Aufwand	

#### Organisation und Aufgabenbestand

Nach § 67 Abs.1, Nr. 2 GemO gehört der Brandschutz und die technische Hilfe zu den Aufgaben der Verbandsgemeinden. Deren Datenlieferungen waren für diesen Bereich jedoch recht lückenhaft und dementsprechend wenig aussagekräftig, so dass diese nicht weiter thematisiert werden sollen. In jedem Fall beinhaltet das Brand- und Katastrophenschutzgesetz (LBKG) eine spezialgesetzliche Zuweisung, nach der die Gemeinden im Brandschutz und in der allgemeinen Hilfe folgende Aufgaben wahrnehmen (vgl. § 3, Abs. 1 LBKG):

1. eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende Feuerwehr aufzustellen und mit den erforderlichen baulichen Anlagen und Einrichtungen auszustatten,
2. für die Aus- und Fortbildung der Feuerwehrangehörigen zu sorgen,
3. Alarm- und Einsatzpläne für den Brandschutz und die allgemeine Hilfe aufzustellen und fortzuschreiben,
4. die Selbsthilfe der Bevölkerung zu fördern,
5. sonstige, zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung von Gefahren notwendige Maßnahmen zu treffen, insbesondere Übungen durchzuführen.

Weiterhin schreibt das Gesetz vor, dass die Gemeinden ihre Aufgaben als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung erfüllen. Die nach diesem Gesetz den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben obliegen nach Maßgabe der GemO dabei den Verbandsgemeinden. Bei der Aufgabenerfüllung haben die Verbandsgemeinden besondere Rücksicht auf die Belange der Ortsgemeinden zu nehmen, so dass beispielsweise in der Regel örtliche Feuerwehreinheiten aufzustellen sind (vgl. § 2, Abs. 2 LBKG).

Die Festlegung des Brandschutzes und der technischen Hilfe als geborene Aufgabe der Verbandsgemeinden hatte daher nicht die Auflösung bestehender örtlicher Einheiten, sondern deren organisatorische Zusammenfassung innerhalb größerer Stützpunktbezirke zur Erleichterung der Zusammenarbeit zum Ziel (vgl. Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz).

## **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Tätigkeiten des Brandschutzes und der technischen Hilfe für die Sicherheit der Bürger und auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt (insbesondere in dünn besiedelten Gebieten) ist ein vollständiger Aufgabenwegfall nicht möglich. Eine Verlagerung der Aufgabe auf Dritte ist ebenfalls nicht zu empfehlen, da es sich zu weiten Teilen um koordinierende und strategische Tätigkeiten handelt.

## **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Die herausragende Bedeutung der örtlichen Feuerwehreinheiten für das Gemeinwohl steht aus Gutachtersicht einer vollständigen Aufgabenverlagerung entgegen. Die stark zergliederte Organisation der freiwilligen Feuerwehren und deren Verwurzelung im gemeindlichen Lebensraum führt zu dem Schluss, die Trägerschaft der örtlichen Feuerwehren und den Brandschutz und die technische Hilfe zu weiten Teilen auf der Verbandsgemeindeebene zu belassen (vgl. Hesse 2010, 19). Dafür spricht auch die Feststellung des Landesfeuerwehrverbandes, dass sich die bestehenden Strukturen des Brand- und Katastrophenschutzes in der Vergangenheit im Großen und Ganzen als leistungsfähig erwiesen haben und daher weitestgehend gestärkt werden sollten. Allerdings müssten in den bestehenden Strukturen gleichzeitig Aufgaben und Verantwortlichkeiten an die sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst und verändert werden (vgl. Landesfeuerwehrverband Rheinland-Pfalz 2014).

Konkret fordert der Verband eine Neudefinition der Aufgaben der Landkreise im Brandschutz und der Allgemeinen Hilfe, da diese auf der örtlichen Ebene nur noch teilweise lösbar seien. Als mögliche Unterstützungsleistungen werden in diesem Zusammenhang eine Erweiterung der Aufgaben der Landkreise (z.B. Einrichtung von Feuerwehren mit überörtlichen Aufgaben im ländlichen Raum, Erweiterung der Ausbildungseinrichtungen, Erweiterung des Beratungsangebotes für die Gemeinden) sowie die Schaffung von Brandschutzdienststellen bei den Kreisverwaltungen vorgeschlagen. Diese sollen unter anderem bei der Aus- und Fortbildung der Feuerwehrangehörigen, der Fahrzeugbeschaffung und Gerätewartung, der strategische Planung, sowie der Einsatzvor- und Nachbereitung (Feuerwehreinsatzpläne, Alarm- und Ausrückordnung, Platzierung von Fahrzeugen unter taktischen Gesichtspunkten, Einsatzbereichswesen) behilflich sein (vgl. ebd.).

Aus Gutachtersicht ist die Einschätzung des Feuerwehrverbandes bei der Bewertung der Reformoptionen zu berücksichtigen, wobei ein Großteil der Aufgaben weiterhin auf der Verbandsgemeindeebene erfüllt werden sollte. Tätigkeiten wie die Organisation des Brandschutzes; die Mitwirkung bei der Alarm- und Einsatzplanung; die Aufstellung und Betreuung von Feuerwehren, Jugendwehren und Bambinifeuerwehren oder die Ausstattung der Feuerwehren mit der erforderlichen Ausrüstung, Fahrzeugen und Gerätehäusern erfordern eine hohe Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten sowie funktionierende Netzwerke auf der gemeindlichen Ebene. Weiterhin sollte der hauptsächliche Koordinierungs- und Steuerungsaufwand von

Körperschaften erbracht werden, die in engem, regelmäßigen Austausch mit den örtlichen Feuerwehreinheiten stehen.

Eine *vollständige* Hochkonzentration der Aufgaben auf die Landkreise, erscheint vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Das wird beispielsweise deutlich, wenn man die zukünftig zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Ehrenamtlichen berücksichtigt. Zwar hat das Ministerium des Innern und für Sport (Mdi) erst kürzlich bekannt gegeben, dass sich die Mitgliederzahl der Freiwilligen Feuerwehren trotz immer noch fallender Tendenz bei ca. 50.000 bis 51.000 Feuerwehrangehörigen stabilisiert hat (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2017). Trotz ergriffener Gegenmaßnahmen kann ein weiterer Mitgliederschwund allerdings nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Unter anderem diese Ungewissheit formuliert Anforderung an die koordinierenden Instanzen des Brandschutzes und der technischen Hilfe, die bezüglich der Organisation als auch der personellen und finanziellen Ausstattung der Freiwilligen Feuerwehren mit großer Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit über Alternativen zum Status quo nachzudenken haben (vgl. Hesse 2010, 18). Um Lösungen für die Probleme finden zu können, ist es – wie bereits dargestellt – wichtig, die Gegebenheiten vor Ort zu kennen. Außerdem spielt auch eine gewisse Erfahrung mit den Aufgaben und persönliches Vertrauen der Akteure eine nicht zu unterschätzende Rolle, das in den aktuellen Strukturen jahrzehntelang wachsen konnte.

Die Landkreise sollten vor diesem Hintergrund lediglich eine unterstützende Funktion wahrnehmen. Die vom Landesfeuerwehrverband geforderte Einrichtung von Brandschutzdienststellen als Service für weniger leistungsfähige Gemeindeeinheiten stellt aus Sicht der Gutachter diesbezüglich eine vielversprechende Möglichkeit dar. Auf diesem Weg könnten die Verbandsgemeinden weiterhin für einen Interessen- und Bedarfsausgleich der örtlichen Feuerwehreinheiten sorgen, erfahren bei der Koordinierung und strategischen Planung im Bedarfsfall aber Unterstützung durch die Kreise. Ebenso sind die Einrichtung von Feuerwehren mit überörtlichen Aufgaben in der Peripherie oder die Erweiterung von Beratungsangeboten denkbare Möglichkeiten zur Entlastung der Gemeindeebene (vgl. Landesfeuerwehrverband Rheinland-Pfalz 2014).

Die Übertragung einzelner abgrenzbarer Aufgabenbereiche auf die Landkreise ist hingegen lediglich in Erwägung zu ziehen, sollten die Verbandsgemeinden diese zukünftig aufgrund von Leistungsgrenzen nicht mehr eigenständig erbringen können. Eine Einschätzung, um welche Aufgaben es sich hierbei konkret handeln könnte, kann zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund fehlender Daten allerdings nicht abgegeben werden. Durch die Zuständigkeit der Landkreise für den *überörtlichen* Brandschutz und die überörtlichen allgemeinen Hilfe wären je nach Aufgabencharakter aber fachliche Synergieeffekte zu erwarten.

## **Fazit**

Der aktuelle Verwaltungsaufbau wird den Anforderungen an den Brandschutz und die technische Hilfe grundsätzlich gerecht. Die organisatorische Bündelung der Aufgabe bei den Verbandsgemeinden ermöglicht zum einen eine Koordination der notwendigen Unterstützungsleistungen für die örtlichen Feuerwehreinheiten und schützt diese gleichzeitig vor einer Überforderung aufgrund von komplexen rechtlichen Vorgaben (vgl. Hesse 2010, 19). Allerdings sollten die Landkreise in Zukunft angesichts der steigenden Herausforderungen in Form stärker unterstützend tätig werden (Stichwort IKZ). Sowohl die Einrichtung von Brandschutzdienststellen als auch engere Kooperationen mit den Verbandsgemeinden in bestimmten Arbeitsbereichen (z.B. bei der Bedarfsplanung) sind hier denkbare Optionen. Eine Übertragung ganzer Aufgabenbereiche von den Verbandsgemeinden auf die Landkreise ist hingegen nur bei Unterschreiten einer Leistungsgrenze zu empfehlen und bedarf einer eingehenden Prüfung.

Eine Dezentralisierung der Aufgabe auf die Ortsgemeinden (kein Bedarfs- und Interessenausgleich möglich, Fehlen einer übergeordneten Koordinierungsinstanz) ist nicht anzuraten.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo (VGs)</b>	+	+	+	1
<b>Unterstützung der VGs durch die LK-Ebene (z.B. durch Brandschutzdienststellen bei den Kreisverwaltungen)</b>	+	+	+	1
<b>Hochkonzentration von Teilaufgaben (auf die LK-Ebene)</b>	0	0	+	2
<b>Dezentralisierung (auf die OG-Ebene)</b>	--	-	0	3

### 3.3.4 Bau und Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen

<b>Prüfbogen 50 - Bau und Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen</b>	
<u>Produkt:</u> -	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro VG	Datenlieferung nicht aussagekräftig
Maximaler Aufwand	
Minimaler Aufwand	

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Unter die in der GemO aufgeführten geborenen Aufgaben der Verbandsgemeinden fallen nach § 67, Abs. 1, Nr. 6 auch der Bau und der Unterhalt überörtlicher Sozialeinrichtungen. Zu diesen gehören beispielsweise „Sozialstationen, Altenheime, Altenpflegeheime, Jugendheime, Unterkünfte für Obdachlose und Nichtsesshafte oder zu ähnlichen Zwecken bestimmte und geeignete Einrichtungen, die nach ihrer Planung oder nach Standort, Umfang und Ausstattung nicht nur für die Einwohner einer Ortsgemeinde, sondern auch für Einwohner der Mehrheit der Ortsgemeinden derselben Verbandsgemeinde bestimmt und geeignet sind“ (ebd.). Eine Zuständigkeit der Verbandsgemeinde kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn kein freier Träger Sozialeinrichtungen für das entsprechende Gebiet errichtet (Subsidiaritätsprinzip).

Eine spezialgesetzliche Regelung für Kindertagesstätten regelt weiterhin, dass deren Trägerschaft grundsätzlich Aufgabe der Ortsgemeinden ist und von der Verbandsgemeinde nur im Bedarfsfall wahrgenommen werden kann (§ 10 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz (KitaG)).

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. /der Verlagerung auf Dritte**

Überörtliche Sozialeinrichtungen sind für die flächendeckende soziale und gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung nicht entbehrlich, sodass ein Aufgabenwegfall keine Option darstellt.

Die in der GemO festgelegte Erstzuständigkeit freier gemeinnütziger Träger für überörtliche Sozialeinrichtungen verdeutlicht die besondere Stellung von Dritten in der öffentlichen Daseinsvorsorge. Diese sollte auch in Zukunft bestehen bleiben.

#### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Für die zu untersuchende Aufgabe ergeben sich aus Gutachtersicht keine Reformoptionen, die zu einer effektiveren oder effizienteren Leistungserbringung führen würden. Der Betrieb von Sozialeinrichtungen ist aufgrund der benötigten Adressatennähe und Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten ohne Zweifel dem gemeindlichen Verantwortungsbereich zuzurechnen (vgl. Hesse 2010, 21). Diese Einschätzung gilt analog für die von den Verbandsgemeinden unterhaltenen, überörtlichen Einrichtungen. Wie bei den zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen übernehmen die Verbandsgemeinden hier eine ausgleichende Funktion, die das Risiko von

Versorgungslücken reduziert. Durch das Subsidiaritätsprinzip werden die überörtlichen Aufgaben allerdings vorrangig - und bei Bestehen entsprechender Kapazitäten - freien Träger der Wohlfahrtspflege übertragen. Die Verbandsgemeinden werden dementsprechend gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erst tätig, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Für die Fälle, in denen sich Verbandsgemeinden für den Bau und Unterhalt überörtlicher Sozialeinrichtungen verantwortlich zeigen, gibt es keine Anzeichen für eine defizitäre Aufgabenerfüllung.

Eine Hochzonung auf die Landkreise stellt angesichts der engen Verflechtung zwischen Orts- und Verbandsgemeinden keine empfehlenswerte Reformoption dar. Zum einen ist davon auszugehen, dass Letztere die Bedürfnisse „ihrer“ Gemeinden am besten kennen und daher passende Lösungen anbieten können. Zum anderen sind die territorialen Zuschnitte der Landkreise und kreisfreien Städte aufgrund ihrer Weiträumigkeit aus Gutachtersicht für die Erfüllung der Aufgabe aus Gutachtersicht wenig geeignet (Gefahr der Intransparenz, etc.).

Eine Dezentralisierung des Baus und Unterhaltes überörtlicher Sozialeinrichtungen auf die Ortsgemeinden kommt schon aufgrund des Aufgabencharakters nicht in Betracht. Überörtliche Tätigkeiten auf der untersten Gemeindeebene anzusiedeln, ist per Definition wenig zielführend. In der Verwaltungspraxis würde durch einen solchen Reformschritt auf die Ortsgemeinden ein erheblicher Koordinationsaufwand zukommen, den es zwingend zu vermeiden gilt.

## Fazit

Auch wenn die Datenlage zu den überörtlichen Sozialeinrichtungen in Rheinland-Pfalz nur lückenhaft und für die Analyse wenig aussagekräftig ist, ergeben sich aus Sicht der Gutachter keine Anhaltspunkte für eine Aufgabenverlagerung. Dafür spricht, dass das Ausmaß der Aufgabe durch das angewandte Subsidiaritätsprinzip für die kommunalen Verwaltungsträger vergleichsweise gering ist. Weiterhin ließen sich keine Anzeichen für eine defizitäre Leistungserbringung finden. Vor diesem Hintergrund würde weder die Übertragung der Aufgabe auf die Ortsgemeinden (durch den Aufgabencharakter) noch eine Hochzonung (geringere Bürger-nähe, Risiko der Intransparenz) zu einer Verbesserung des Status quo führen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Status quo (VGs)</b>	+	+	+	1
<b>Dezentralisierung (auf die OG-Ebene)</b>	--	--	++	3
<b>Hochzonung (auf die LK-Ebene)</b>	0	0	0	3

### 3.3.5 Flächennutzungsplan

<b>Prüfbogen 51 - Flächennutzungsplan</b>	
<u>Produkte:</u> (Die Angabe von Produkten und Leistungen ist nur begrenzt aussagefähig, da die Gemeinden diese teilweise individuell definieren können.)	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro VG	Datenlieferung nicht aussagekräftig
Maximaler Aufwand	
Minimaler Aufwand	

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Im Rahmen der Bauleitplanung besteht eine Trennung zwischen den konkreten Bebauungsplänen und den Flächennutzungsplänen. Der Flächennutzungsplan nimmt dabei die Funktion einer vorbereitenden Bauleitplanung ein, auf deren Basis dann Bebauungspläne verabschiedet werden. Flächennutzungspläne enthalten dabei Vorgaben über die grundsätzliche Nutzung von Flächen wie bspw. Wohnflächen, Gewerbeflächen, landwirtschaftliche Flächen oder Grünflächen, während ein Bebauungsplan dann die tatsächliche Bebauung einzelner Flächen auf dem Gemeindegebiet regelt. Durch den Flächennutzungsplan entsteht keine unmittelbare Rechtswirkung für den Bürger, allerdings entwickelt er dadurch Konsequenzen für die Bebauung, als dass er behördenintern ein verbindliches Programm darstellt. Eingebunden ist die Flächennutzungsplanung ihrerseits wiederum in die Regionalplanung der vier Planungsregionen (plus eine grenzüberschreitende Region) in Rheinland-Pfalz. Im Grundsatz arbeiten Regionalplanung und Flächennutzungsplanung im „Gegenstromprinzip“, da die Bauleitplanung an die Regionalplanung anzupassen ist und gleichzeitig die Regionalplanung kommunale Belange berücksichtigen muss. Daraus entstehende Überschneidungen und Konflikte sind verständlicherweise nicht selten.<sup>101</sup> Die Regionalplanung ist wiederum in die Landesplanung eingebettet.

Die unmittelbaren oder mittelbaren Adressaten der Flächennutzungsplanung sind Ortsgemeinden, Bürger und Betriebe. Einbezogen werden bei der Flächennutzungsplanung verschiedene Fachbehörden, die Öffentlichkeit sowie grundsätzlich Träger öffentlicher Belange und Umweltverbände. Personelle und technische Anforderungen liegen in den Bereichen Planung/Planungsrecht und Planungssoftware. Die Gliederung in Landes-, Regional-, Flächennutzungs- und Bebauungspläne und deren Zuständigkeiten folgt in allen Bundesländern dem gleichen grundsätzlichen Muster. Dabei ist die Flächennutzungsplanung auf der Ebene der Gemeinden angesiedelt, sowie im Fall von Niedersachsen bei den Samtgemeinden und von Sachsen-Anhalt bei den Verbandsgemeinden. Es besteht auch die Möglichkeit, die Flächennutzungsplanung in verschiedene Formen interkommunaler Kooperationen zu übertragen, bspw.

---

<sup>101</sup> Der Hessische Verwaltungsgerichtshofs entschied allerdings kürzlich in einem konkreten Fall, dass Regionalpläne entgegenstehende Flächennutzungspläne verdrängen (Geßner & Thiele, 2018).

in sog. *Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften* in Baden-Württemberg oder die *Verwaltungsgemeinschaft* in Sachsen.

### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall sowie eine Verlagerung auf Dritte ist aufgrund rechtlicher Vorgaben und der zentralen Bedeutung, die die Flächennutzungsplanung für die Raumordnung wahrnimmt, keine Option, die einer weitergehenden Diskussion bedarf.

### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Im Hinblick auf einen funktional erfolgreichen Vollzug ist offensichtlich, dass eine zu kleinräumige Planung bei der Ausweisung von Flächennutzungen Defizite mit sich bringt. Beispielsweise kann im Bereich von Gewerbegebieten und Wohnsiedlungen eine direkte geographische Konkurrenz kleinerer Planungseinheiten dazu führen, dass keiner der Nutzungsräume sinnvoll ausgelastet werden kann, statt in einer übergreifenden Planung die Erfordernisse eines größeren Raumes zu berücksichtigen und zu koordinieren. Ein zusätzliches Argument für eine großräumigere Planung besteht in der Abmilderung der „not in my backyard“-Problematik; d.h. dass grundsätzlich bzw. politisch wünschenswerte Zielstellungen am (verständlichen) Widerstand gegen selektiv lokal anfallenden Belastungen scheitern – wie beispielsweise im Fall des Ausbaus der Windenergie: Im Rahmen von Flächennutzungsplänen nutzen VGs die Standortausweisungen für Windenergieanlagen, um deren eigentlich privilegierte Stellung beim Bau im Außenbereich „einzufangen“. Dadurch kann es auch unter Windhöufigkeits- und raumordnerischen Aspekten zu suboptimalen Standortentscheidungen kommen. Schließlich könnte theoretisch durch größere Planungseinheiten notwendige Expertise im Planungsbereich gebündelt werden. Auf der anderen Seite erfordern Entscheidungen über die Flächennutzungsplanung auch durchaus ein gewisses Maß an Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und Präferenzen, weshalb sehr große Planungseinheiten auch nachteilige Seiten haben. Ein weiterer Aspekt der Funktionalität bezieht sich auf die Zuständigkeitstrennung zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, wodurch ein höheres Maß an Koordination zwischen beiden Planungsebenen notwendig ist.

Im Fall der Flächennutzungsplanung sollten verschiedene Aspekte der Legitimität berücksichtigt werden. Die Flächennutzungsplanung ist eine „geborene“ kommunale Aufgabe. Da die Flächennutzungsplanung eine direkt zurechenbare und bedeutsame Wirkung für die Bevölkerung vor Ort entfaltet, ist die politische Teilhabe und damit die demokratische Legitimation der Flächennutzungsplanung durch gewählte Gremien vor Ort ein wichtiges Argument für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung. Hinsichtlich der Realisierbarkeit einer Zentralisierung auf die Kreisebene sind entsprechend vor allem die verfassungsrechtliche Ausgangslage und die extremen politischen Widerstände zu berücksichtigen.

Die praktische Ausarbeitung der Flächennutzungsplanung erfolgt durch Planungsbüros. Deren Beauftragung, Steuerung und die Verarbeitung ihrer Ergebnisse ist mit beträchtlichem finan-  
ziellem und administrativem/politischem Aufwand verbunden. Eine weitere Dezentralisierung  
der Zuständigkeiten auf die Ortsgemeinden ist entsprechend nicht darstellbar. Darüber hinaus  
werden im Status quo selbst die Bebauungspläne in den Ortsgemeinderäten lediglich ent-  
schieden, die vorbereitende und begleitende Verwaltungstätigkeit findet ohnehin bereits in  
den VGs statt. Zusätzliche Verbundeffekte treten entsprechend bei keiner der möglichen Lö-  
sungen auf. Solche zusätzlichen Verbundeffekte mit verwandten Verwaltungsleistungen be-  
stehen theoretisch mit der Bauverwaltung der Kreise, die für entsprechende Genehmigungs-  
verfahren ohnehin die Bebauungs- und Flächennutzungspläne kennen und in ihrem Rahmen  
entscheiden müssen. Auf der anderen Seite bedeutet die Abweichung vom Status quo auch  
die Aufgabe von Verbundeffekten zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan auf der  
Ebene der Verbandsgemeindeverwaltung.

Die Verlagerung der Flächennutzungsplanung auf die Ortsgemeindeebene schließt sich folg-  
lich aus funktionalen und wirtschaftlichen Gründen aus. Der Aufwand, für die zahlreichen  
rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden eigene Flächennutzungspläne zu erstellen, wäre unver-  
hältnismäßig hoch, zumal die Verwaltungsleistung von den Verbandsgemeinden vollzogen  
werden müsste, da die Ortsgemeinden keine eigenen Verwaltungseinheiten vorhalten. Dar-  
über hinaus würde bei einer Verlagerung nach unten die übergreifende Planungsfunktion der  
Flächennutzung und damit eine koordinierte Raumplanung deutlich geschwächt. Dies gilt für  
Rheinland-Pfalz mit seiner sehr kleinteiligen Ortsgemeindestruktur in besonderem Maße.

Für eine Hochzonung der Zuständigkeit auf die Kreisebene gäbe es prinzipiell einige funktio-  
nale Gründe. Eine übergreifende Planung könnte zu kleinräumigem Denken vorbeugen und  
integrierte Gesamtlösungen hervorbringen. Dazu zählt auch, dass lokale Einheiten bei unlieb-  
samen Flächennutzungen durch „konkurrierende“ Planung versuchen, potentiell sinnvolle  
aber lokalpolitisch ungewollte Nutzungen abzuwenden. Dabei sei nochmals auf die oben er-  
wähnte Praxis im Bereich des Windenergieausbaus verwiesen, die bei einer großräumigeren  
Planung behoben werden könnte. Auf der anderen Seite sollte man einwenden, dass ein ge-  
wisses Maß an Kleinräumigkeit eine Anpassung an die konkreten örtlichen Gegebenheiten si-  
cherstellt und damit die Hochzonung unter diesem Gesichtspunkt nicht in allen Belangen zu  
einem funktionalen Vorteil führt. Darüber hinaus würde sich in der Konsequenz die Frage nach  
der Zuständigkeit für den Bebauungsplan stellen. Würde man diesen von den Ortsgemeinden  
auf die Verbandsgemeinden übertragen, wäre der Gestaltungsspielraum des Ortsgemeinde-  
rates – und damit ein Stück weit dessen Existenzberechtigung – erheblich eingeschränkt. Ab-  
schließend sind die oben erwähnten Aspekte der örtlichen Teilhabe und der Realisierbarkeit  
beinahe als prohibitiv für eine Verlagerung der Flächennutzungsplanung auf die Kreisebene  
einzuschätzen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Ortsgemeinde</b>	--	--	+	3
<b>Verbandsgemeinde (Status quo)</b>	+	+	+	1
<b>Hochzonung auf die Landkreise</b>	0	+	-	2

Zusammengefasst ist also weder eine Hochzonung noch eine Verlagerung auf die Ortsgemeinden realistisch (vgl. mit analoger Folgerung Hesse 2010, 15f.), wodurch verstärkt Optimierungen des Status quo geprüft werden sollten. Im Grundsatz wäre eine stärkere Verzahnung zwischen den übergeordneten Regionalplänen mit den Flächennutzungsplänen eine angemessene Strategie zwischen Koordination und örtlicher Zuständigkeit. Ein Ansatz dazu wäre, die Regionalplanung grundsätzlich weiter zu konkretisieren und zu präzisieren. Zu prüfen wäre dabei, inwieweit auch unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie noch entsprechende Potentiale bestehen (Röhl 1998, 20). Für die Möglichkeit einer engeren Regionalplanung und deren Durchsetzungsfähigkeit spricht auch das oben genannte Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (Geßner/Thiele, 2018). Darüber hinaus bestünde eine weitere Anpassung in einer erweiterten Koordinierung der Flächennutzungspläne untereinander. Die Möglichkeit regionaler Flächennutzungspläne, wie sie bspw. in der Städteregion Ruhr oder im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main aufgestellt wurden, könnten dabei dazu dienen, den vierstufigen Aufbau aus Landes-, Regional-, Flächennutzungs- und Bebauungsplanung durch Kombination der Regional- und Flächennutzungsplanung zu entflechten. Darüber hinaus sieht bereits § 204 des Baugesetzbuchs explizit die Möglichkeit einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung vor. Zur Ausschöpfung dieser Möglichkeiten könnten ggf. Anreizprogramme des Landes für besonders verflochtene Gebietsstrukturen geprüft werden.

### 3.3.6 Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

<b>Prüfbogen 52 - Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung</b>	
<u>Produkte:</u> - Kommunale Abwasserbeseitigung - Wasserversorgung	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand pro VG	Datenlieferung nicht aussagekräftig
Maximaler Aufwand	
Minimaler Aufwand	

#### Organisation und Aufgabenbestand

Im Hinblick auf die technische Umsetzung sind die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung voneinander getrennte Bereiche und auch in ihrer Organisation in den Verbandsgemeinden sind diese meist getrennt, allerdings gelten für beide Produkte ähnliche Voraussetzungen und Anforderungen, weswegen diese gemeinsam betrachtet werden. Die wesentlichen Leistungen beider Bereiche bestehen in der flächendeckenden Versorgung mit Trinkwasser und der Abwasserbeseitigung. Die Adressaten der Aufgabe sind Bürger und Betriebe. In beiden Produkten liegt die Zuständigkeit bei den Verbandsgemeinden (als geborene Aufgaben), den verbandsfreien Gemeinden und den kreisfreien Städten. Für den Bereich der Wasserversorgung sind die Rechtsformen Eigenbetrieb, Zweckverband und öffentlich-private Gesellschaft am weitesten verbreitet, wobei mit 57 % die Eigenbetriebe dominieren. In zwei Drittel der Fälle kooperieren die Wasserversorgungsunternehmen und nutzen ebenso häufig einen Netzverbund. Im Bereich der Abwasserbeseitigung sind über 90 % als Eigenbetrieb organisiert und gut die Hälfte der Unternehmen arbeitet in Kooperationen (Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten 2015, 39f, 63f).

Innerhalb der Aufgaben der Verbandsgemeinde nehmen die beiden Aufgaben personell einen recht großen Anteil ein. In der Datenerfassung für die Verbandsgemeinden sind zusammengeordnet zwischen 12 und 33 VZÄ in beiden Bereichen zu finden. Je nach spezifischer Organisationsform sind im Bereich der personellen Anforderungen technische Qualifikationen wie Bauingenieurwesen, Fachausbildungen im Wasser- und Abwasserbereich sowie bilanzbuchhalterische Kenntnisse notwendig. Darüber hinaus sind die technischen Anforderungen an die Aufgabenerledigung durch die immobilen Anlagen ebenfalls vergleichsweise hoch. An der Aufgabenerledigung mitwirkende Dienststellen sind die SGDen als Fachbehörde sowie die Kreisverwaltungen als Kommunalaufsicht, als untere Wasserbehörde und das Gesundheitsamt. Die Vor-Ort-Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ist in allen deutschen Flächenländern eine gemeindliche Aufgabe, die in vielen Fällen durch Zweckverbandsstrukturen ergänzt ist.

## **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall kommt für diese beiden elementaren Bedürfnisse nicht in Frage. Bereits im Status quo sind die Aufgaben häufig formell privatisiert. Die Grundlagen für eine materielle Privatisierung bestehen in Deutschland allerdings nicht. Auch die internationalen Beispiele für die Privatisierung der Wasserversorgung sprechen aus funktionalen Gründen nicht gerade für einen solchen grundsätzlichen Wandel.

## **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Für eine funktional erfolgreiche Aufgabenerledigung ist vor allem die Einhaltung der hohen Versorgungs-, Sicherheits- und Gesundheitsstandards zentral. Dabei ist maßgeblich, dass die Versorgungsstrukturen nicht zu kleinteilig gestaltet sind, um die notwendige personelle Expertise vorhalten zu können. Zu großteilige Lösungen haben andererseits den Nachteil, dass entsprechende räumliche Besonderheiten nur schwer berücksichtigt werden können, da bspw. in Abhängigkeit von der Geographie, den natürlichen Wasservorkommen und der Siedlungsdichte unterschiedliche Lösungen zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gefunden werden müssen. Darüber hinaus ist gerade bei der Wartung der Versorgungsleitungen Ortsnähe ein funktionaler Vorteil.

Im Hinblick auf eine wirtschaftlich effiziente Versorgung zeigt sich im Status quo vor allem, dass die Auslastung der Anlagen tendenziell in größeren Verbänden besser gegeben ist. Auch unter Aspekten des demographischen Wandels in strukturell schwächeren ländlichen Regionen besteht prospektiv eine nicht optimale Auslastung der Ver- und Entsorgungssysteme (vgl. Hesse 2010, 22). Darüber hinaus haben größere Anlagen der Abwasserentsorgung eine größere Möglichkeit der Eigenenergieerzeugung, was sich wiederum positiv auf die Wirtschaftlichkeit des Betriebs auswirkt (Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten 2015, 7f.). Im Fall einer weitgehend immobilen Infrastruktur sollten allerdings im besonderen Maße potentielle Transformationskosten berücksichtigt werden, die ggf. Wirtschaftlichkeitsvorteile bei einer passgenaueren Auslastung der Anlagen ausgleichen können.

Aspekte der politischen Teilhabe können für den Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung insofern eine Rolle spielen, als die gewählten Vertreter entweder direkt oder über die Entsendung in die Gremien der Zweckverbände und Eigenbetriebe maßgeblich Einfluss auf die Versorgungsleistungen ausüben können; dazu zählt bspw. auch die Gebührenstruktur oder die Qualitätssicherung. Daher ist unter Legitimitätsaspekten die klare (lokal-)politische Zuordnung nicht zu vernachlässigen.

Aufgrund dieser Anforderungen lassen sich folgende organisatorische Konsequenzen ableiten: Eine Verlagerung auf die Ebene der Ortsgemeinde schließt sich aus, da damit die teils bestehende Problematik kleinräumiger Strukturen noch weiter verschärft und den geographischen Verflechtungen nicht entsprochen würde. Darüber hinaus ist eine wirtschaftliche Auslastung in diesen Strukturen nicht gegeben. Eine ganz grundsätzliche Hochzonung der Zuständigkeit

auf die Kreise könnte unter Effizienzaspekten und aus der Perspektive einer Nivellierung der sich insb. aus geographischen Gründen stark unterscheidenden Gebührensätzen zu guten Lösungen führen, allerdings ist die reine Orientierung an den Kreiszuschnitten keine optimale Lösung, um den sehr individuell verschiedenen Anforderungen vor Ort gerecht werden zu können. Darüber hinaus lässt sich nicht eindeutig beantworten, inwieweit eine Kreiszuständigkeit tatsächlich Einsparungen erbringen könnte. Wesentliche Stellschraube wäre der effizientere Einsatz des technischen Personals über eine größere Zahl von Anlagen hinweg. Inwiefern sich Synergien erzielen lassen, ist jedoch nicht quantifizierbar. Analog zur Bewertung von Hesse (2010, 23) für die Rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden bedürfte also eine Verlagerung auf die Kreisebene einer deutlich eingehenderen Prüfung, die hier nicht abschließend geleistet werden kann. Eine weitergehende Integration in kommunale Kooperationslösungen im Rahmen von flexiblen, freiwilligen Ansätzen, die die lokalen Erfordernisse berücksichtigen und dennoch Effektivitäts- und Effizienzvorteile realisieren, erscheint nach wie vor ein geeigneter Mittelweg, um den Status quo inkrementell zu verbessern (vgl. Hesse 2010, 23).

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
<b>Ortsgemeinde</b>	--	--	+	3
<b>Verbandsgemeinde (Status quo)</b>	+	+	+	1
<b>Hochzonung auf die Landkreise</b>	0	+	0	2

### 3.3.7 Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung

<b>Prüfbogen 53 - Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung</b>	
<u>Produkte:</u> - Ausbau und Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung	
<u>Aufgabenumfang:</u>	
Durchschnittlicher Aufwand VG	Datenlieferung nicht aussagekräftig
Maximaler Aufwand	
Minimaler Aufwand	

#### **Organisation und Aufgabenbestand**

Die Verbandsgemeinden sind nach §§ 63 Abs. 1 und 71 Abs. 1 Landeswassergesetz (LWG) für den Ausbau und die Unterhaltung der Gewässer dritter Ordnung zuständig. Diese Aufgabe wird als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung wahrgenommen. Sie erstreckt sich nur auf Fließgewässer. Nach § 63 Abs. 4 LWG obliegt die Unterhaltung der stehenden Gewässer den Eigentümern; wenn dies Gemeinden sind, liegt die Zuständigkeit bei den Ortsgemeinden, nicht den Verbandsgemeinden.

#### **Prüfung des Aufgabenwegfalls bzw. der Verlagerung auf Dritte**

Ein Aufgabenwegfall oder eine Verlagerung auf Dritte im Sinne einer Privatisierung kommt für den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung nicht in Frage. Die Aufgaben sind europa- und bundesrechtlich vorgegeben und stehen für das Land nicht zur Disposition. Auch tatsächlich sind der Ausbau und die Unterhaltung der Gewässer nötig, um die Sicherheit von Mensch und Natur zu gewährleisten.

#### **Optimierungspotential und Reformoptionen**

Wie auch bei den höheren Wasserbehörden haben sich die Anforderungen an die für die Gewässerunterhaltung zuständigen Behörden in den letzten Jahren, vor allem durch Europäisches Recht wie die Wasserrahmenrichtlinie, deutlich erhöht. Darauf weist auch schon Hesse (2010, 23) hin. Diesen neuen fachlichen Anforderungen könnte bei einer Bündelung des Ausbaus und der Unterhaltung der Gewässer *dritter und zweiter Ordnung* bei den Landkreisen voraussichtlich besser Rechnung getragen werden. Dies gilt insbesondere, weil die Verbandsgemeinden im Vollzug der Aufgabe hinsichtlich ihrer quantitativen und fachlichen Personal Kompetenzen häufig an ihre Grenzen stoßen. Da zudem auch die Fließgewässer dritter Ordnung regelmäßig die Verbandsgemeindegrenzen überschreiten und nicht im unmittelbaren Lebensumfeld des Bürgers stehen (anders als z.B. die Daseinsvorsorge), rät Hesse zu überprüfen, ob die Aufgabe nicht „in einem Ausmaß aus den örtlichen Bezügen herausgewachsen ist, dass sie effizienter auf der Kreisebene wahrgenommen werden sollte“ (Hesse 2010, 23). Diese Überlegungen behalten heute unverändert weiter ihre Gültigkeit. Entsprechend wird eine Hochzonung dieser Zuständigkeit empfohlen.

	Effektivität	Effizienz	Legitimität	Fazit
Hochkonzentration (auf LK-Ebene)	+	+	0	1
Status quo	0	0	0	2
Dezentralisierung (auf OG-Ebene)	-	-	-	3

### 3.4 Ortsgemeinden

Im Grundsatz stellen die Ortsgemeinden<sup>102</sup> neben den Städten und verbandsfreien Gemeinden die Gemeindeebene im engeren Sinn dar, da die Verbandsgemeinden im strengen Sinn Gemeindeverbände darstellen (Stubenrauch 2011, 14). Im Grundsatz gilt für die Ortsgemeinden eine Zuständigkeitsvermutung sowohl für Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch Auftragsangelegenheiten. Das letztliche Aufgabenportfolio ist allerdings vor allem durch die Gemeindeordnung (GemO) determiniert, in der ausgehend von der Einführung der Verbandsgemeinden Ende der 60er Jahre die Aufgabenteilung zwischen Orts- und Verbandsgemeinde festgeschrieben ist. Dabei sind – wie in Abschnitt 3.1 erläutert – den Ortsgemeinden nach § 67 GemO bestimmte festgelegte Aufgaben zugunsten der Verbandsgemeinde entzogen (*geborene* Aufgaben), sowie die Ortsgemeinden Aufgaben eigenständig an die Verbandsgemeinden übertragen können (*gekorene* Aufgaben). Darüber hinaus führt die Verbandsgemeinde nach § 68 GemO die Verwaltungsgeschäfte für die Ortsgemeinde. Dementsprechend ist das Aufgabenportfolio der Ortsgemeinden bereits relativ beschränkt.

Die Schwerpunkte der Tätigkeit der Ortsgemeinden in der Praxis liegen in den Bereichen der baulichen Entwicklung, der Entscheidung über Herstellung und Ausbau der Ortsstraßen und Wirtschaftswege, der Dorferneuerung, der Unterhaltung und Pflege der bestehenden Einrichtungen, der Gestaltung der Gemeinde als Kultur- und Lebensraum sowie dem Erlass des Haushaltsplans und dem Erlass von Abgabensatzungen und Bebauungsplänen (Stubenrauch 2011, 14). Dabei werden konkret die folgenden Aufgaben wahrgenommen: die Einrichtung und der Erhalt von Gemeindestraßen, Geh-, Feld- und Wirtschaftswegen, die Sicherstellung der Bereitstellung eines Kindergartenangebots sowie die Trägerschaft für den örtlichen Friedhof und den kommunalen Wald. Zusätzlich unterhalten die Ortsgemeinden freiwillige Feuerwehren, mit denen sie neben den Aufgaben des Brandschutzes auch zum Vereinsleben vor Ort beitragen. Das Personal der Ortsgemeinden besteht dabei aus dem ehrenamtlichen Bürgermeister und 1-3 ehrenamtlichen Beigeordneten (Stubenrauch 2011, 25). Darüber hinaus können Ortsgemeinden zwar keine eigene Verwaltung einrichten bzw. kein eigenes Verwaltungspersonal beschäftigen, allerdings ist für die örtlichen Einrichtungen durchaus Personal notwendig, bspw. im Bereich des Bauhofs, der Kitas oder im Gebäudemanagement. Der Personaleinsatz schwankt verständlicherweise extrem in Abhängigkeit der Größe und des lokalen Angebots der Ortsgemeinde.

Bei einer Analyse der Aufgabenoptimierung auf Ebene der Ortsgemeinden sollte im ersten Schritt vorausgeschickt werden, dass eine potentielle Hochkonzentration der wenigen auf der Ortsgemeindeebene verbliebenen Aufgaben eine funktionale Aushöhlung der Ortsgemeinden bedeuten kann. Das Ausmaß dieser Aushöhlung würde die weitere Existenz von Ortsgemeinden aus funktionaler Perspektive ggf. infrage stellen. Dies gilt es vor allem zu berücksichtigen, falls die „rechtliche Eigenständigkeit der Ortsgemeinden nicht zur Disposition“ steht (Hesse 2010,

---

<sup>102</sup> Zu den stärker strukturellen Aspekten der Ortsgemeindeebene siehe Abschnitt 4.2.2.

10). Auf der anderen Seite ist das Potential zur Dezentralisierung von Aufgaben anderer Verwaltungsebenen auf die Ortsgemeinden ebenfalls begrenzt, da unter der derzeitigen Ausstattung und Struktur der Ortsgemeinden zusätzliche Belastungen zu vermeiden sind (vgl. Hesse 2010, 10). Diese Einschätzung wird durch die mit Ortsgemeindebürgermeistern geführten Interviews gestützt, aus denen deutlich hervorgeht, dass die Ortsgemeinden bereits im Status quo Schwierigkeiten damit haben, ihre Aufgaben mit den gegebenen Ressourcen und Mitarbeitern zu erledigen. Im Fall von Dezentralisierungen, so die eindeutige Botschaft aus diesen Interviews, müssten mit entsprechenden Reformprojekten Aufstockungen der personellen Ressourcen der Ortsgemeinden einhergehen.

Im Grundsatz ergibt sich durch diesen trade-off ein de facto stark begrenzter Spielraum für Optimierungen der Aufgabenstruktur der Ortsgemeinden, wenngleich damit keineswegs gemeint ist, dass keine funktionalen Defizite bestehen und Optimierungen der Ortsgemeindeaufgaben nicht sinnhaft sein könnten. Beispielsweise ist die Frage nach der Zuständigkeit für die Kitas bei den Ortsgemeinden durchaus umstritten, da gerade im Fall von Krankheitsvertretungen und sonstigen Kapazitätsengpässen eine übergreifende Koordination auf Verbandsgemeindeebene vorteilhaft sein kann und die Zielgruppe gerade in kleinteiligen Ortsgemeindestrukturen sich nicht an deren Grenzen orientiert. Diese Vorteile wurden teils sogar von Vertretern der Ortsgemeinden angemerkt.

Ein weiteres Feld betrifft den effektiven und effizienten Betrieb von Bauhöfen. Dabei handelt es sich um klassische Vollzugsaufgaben, die keine besonderen örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen müssen, sondern in allen Ortsgemeinden in gleicher Weise anfallen. Neben den gesteigerten Möglichkeiten für flexibleren Personaleinsatz bietet darüber hinaus der vergleichsweise hohe technisch-infrastrukturelle Aufwand gute Voraussetzungen für eine optimierte Auslastung. Die Ebene der Verbandsgemeinde könnte in dieser Hinsicht einen geeigneten Kompromiss aus Ortsnähe und gesteigerter Effizienz darstellen. Dieses Verbesserungspotential wurde auch in den Interviews identifiziert.

Teilweise wurde in den Gesprächen vor Ort auch angemerkt, dass die getrennten Zuständigkeiten im Bereich der Bauleitplanung erhöhten Koordinierungsaufwand bedingen. Bei den Verbandsgemeinden liegt die Zuständigkeit für den Flächennutzungsplan (siehe auch Abschnitt 3.3.5), bei den Ortsgemeinden für den konkreten Bebauungsplan. Die Koordination der Einzelinteressen bspw. im Fall des Baus von Windkraftanlagen kann durchaus zu deutlichen zusätzlichen Belastungen der Verbandsgemeindeverwaltung und des Bürgermeisters führen.

Schließlich stellen einige stärker prozedurale Aspekte zusätzliche Herausforderungen der derzeitigen Orts- und Verbandsgemeindestruktur dar. Zum einen besteht eine gewisse „Janusköpfigkeit“ der Ortsgemeindebürgermeister, die einerseits ihre jeweiligen Gemeindeinteressen verfolgen und andererseits teilweise im Verbandsgemeinderat aktiv sind. Dadurch kann es zu Interessenkonflikten und reduzierter Handlungsfähigkeit des Verbandsgemeinderats kommen. Darüber hinaus bedeutet die teils sehr kleingliedrige Struktur vieler Ortsgemeinden

ein nicht zu unterschätzendes Problem für die ehrenamtliche Rekrutierung von Ortsbürgermeistern, Beigeordneten und Ratsmitgliedern. In Fällen, in denen diese Ämter aufgrund fehlender Bewerber nicht mehr besetzt werden können, kann das Funktionieren der lokalen Demokratie und der Institutionen vor Ort nicht umfänglich garantiert werden. Darüber hinaus kann in sehr kleinen Ortsgemeinden das Problem persönlicher Betroffenheit und dadurch eingeschränkter Entscheidungsfindung bestehen.

Teils sprechen die angesprochenen funktionalen Defizite in Verbindung mit dem vorhandenen Verbesserungspotential für eine weitergehende Verlagerung von Aufgaben auf die Verbandsgemeinde und in der weiteren Konsequenz für eine Hinterfragung der Ortsgemeinden *per se*.<sup>103</sup> Vor diesem Hintergrund sollten allerdings auch die Vorteile einer Ortsgemeindestruktur und daran anschließend auch potentielle Hindernisse diskutiert werden. So nehmen im Status quo – abseits aller teilweise auftretenden Koordinierungsschwierigkeiten – die Ortsbürgermeister teilweise eine kanalisierende Funktion der Bürgerinteressen wahr. Als Ansprechpartner werden die Probleme vor Ort gebündelt aufgenommen und bei entsprechender Zuständigkeit an die Verbandsgemeinde weitergetragen. Dadurch übernehmen die Ortsgemeinden eine für die Verbandsgemeindeverwaltung entlastende Funktion. In den Interviews wurde darüber hinaus keine generelle Unzufriedenheit mit den Strukturen weder von Orts- noch von Verbandsgemeindeseite geäußert und die Koordination im Tagesgeschäft meist als gut funktionierend beschrieben. Darüber hinaus ist der räumliche Bezugs- und Identifikationspunkt vieler Bürgerinnen und Bürger nach wie vor an den Ortsgemeindestrukturen orientiert, weswegen eine Abschaffung vermutlich mit einem erheblichen Maß an öffentlichem Widerstand und politischen Kosten einhergehen dürfte.

Unter dem Szenario der Beibehaltung der Ortsgemeindestrukturen stellt sich die Frage nach einem Lösungswegen zur Optimierung des Status quo. Inwieweit Hochkonzentrationen von Aufgaben unter Wahrung der Eigenständigkeit und Daseinsberechtigung der Ortsgemeinden dennoch tragbar sind, müsste (und sollte) gesondert geprüft werden. Dabei äußerten allerdings mehrere Akteure in den Interviews, dass es sich bspw. im Fall der Kitas und der Bauhöfe teils um die „letzten Bastionen“ der Ortsgemeinden handelt und dementsprechend die grundsätzliche Rolle der Ortsgemeinden sehr schnell zur Disposition stehen könnte. Als Mittelweg zwischen einer Abschaffung der Ortsgemeindeebene und der derzeitigen kleinteiligen Struktur bestünde die Möglichkeit, Mindestgrößen für Ortsgemeinden einzuführen bzw. anzuheben (vgl. von Auer et al. 2011, 8), oder in einem ersten Schritt vom Recht nach § 11 Abs. 3 GemO Gebrauch zu machen und Ortsgemeinden mit weniger als 300 Einwohnern (auch gegen deren Willen) zu fusionieren. Eine grundsätzliche Konsolidierung der Ortsgemeindestruktur würde

---

<sup>103</sup> Allerdings muss man an dieser Stelle einschränkend festhalten, dass die Problembeschreibungen nicht in gleichem Maße auf ganz Rheinland-Pfalz anwendbar sind. Die Interviews haben gezeigt, dass entsprechende Problemlagen oder unausgeschöpfte Potentiale sehr stark von der tatsächlichen Größe der Ortsgemeinden, der Anzahl an Ortsgemeinden innerhalb einer Verbandsgemeinde, der Heterogenität der Ortsgemeinden, der Geographie – insb. Siedlungsdichte, räumliche und Fahrtentfernungen – und der gegebenen wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtung abhängen.

darüber hinaus nicht nur eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verbandsgemeinden nach sich ziehen, sondern könnte weitere positive Effekte verursachen: So könnte auf diese Weise auch die Außendiensttätigkeit von Verbandsgemeindemitarbeitern durch eine Reduktion der notwendigen Besuche von Sitzungen auf der Ortsgemeindeebene verringert werden (vgl. von Auer et al. 2011, 189, 321). Vor diesem Hintergrund wird aus Gutachtersicht empfohlen, Mindestgrößen für Ortsgemeinden einzuführen und konsequent umzusetzen (vgl. Kap. 4.2.2).

## 4 Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung

### 4.1 Überblick über Entwicklungsoptionen der Gesamtstruktur

Die vorliegende Analyse der Landes- und Kommunalaufgaben hat gezeigt, dass je nach Gewichtung verschiedener Leistungskriterien und je nach territorialen Kontextbedingungen (Gebietsreformszenarien) unterschiedliche Varianten der Aufgabenanlagerung und -neuorganisation möglich sind.

Da die kommunale Ebene und ihre Leistungs- und Aufnahmefähigkeit Ausgangspunkt jeder umfassenden Strukturbetrachtung sein muss, soll auch hier „von unten nach oben“ argumentiert werden. Allerdings lassen sich die denkbaren funktionalen Reformoptionen nur teilweise im Rahmen der gegebenen organisatorischen Strukturen der Landes- und Kommunalverwaltung umsetzen. Beispielsweise treffen einige grundsätzlich denkbare Kommunalisierungsoptionen auf das Problem einer zu kleinteilig organisierten und damit in ihrer Leistungsfähigkeit unzureichenden kreiskommunalen Ebene, die die entsprechenden staatlichen Aufgaben nur unter Inkaufnahme von Effizienz- und/oder Effektivitätsverlusten zu erbringen in der Lage wäre. Kommunalisierungen sind somit oft nur im Zusammenhang mit der Ertüchtigung der aufnehmenden Ebene – in welcher Form auch immer – darstellbar.

Daran anschließend bedürfen auch funktionale Umschichtungen innerhalb der Landesverwaltung teilweise weiterer organisatorischer Anpassungen, um die gewünschten Wirkungen, wie etwa Skalen- und Verbundeffekte, zu erzielen. Die damit verbundenen, oft beträchtlichen Transformationskosten beeinflussen die Gesamtbewertung der Sinnhaftigkeit dieser Reformoptionen wesentlich – teilweise bis hin zur Empfehlung der Beibehaltung des Status quo. Die Diskussion um die organisatorische Weiterentwicklung der Landesverwaltung muss an der Bündelungsfunktion ansetzen. Hier sind die Weiterführung des Direktionskonzepts zu diskutieren oder auch Fragen einer möglichen Rückführung bzw. Konzentration der mittelinstantzlichen Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden im Anschluss an die funktionale Analyse und Aufgabenkritik weitergehende Überlegungen hinsichtlich der möglichen strukturellen Auswirkungen formuliert werden. Auch hier geht es nicht darum, den einen möglichen Reformweg zu skizzieren, sondern Varianten aufzuzeigen, die jeweils mit Gewichtungen der beteiligten Verwaltungsebenen im Zusammenhang stehen und deren konkrete Auswahl auch eine politische und normative Entscheidung zur zukünftigen Balance zwischen zentraler und dezentraler Verwaltungsebene voraussetzt. Um diese Grundsatzentscheidung zu erleichtern, werden im Folgenden jeweils Vor- und Nachteile der in Frage kommenden Organisationsmodelle aufgezeigt und bewertet.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass die Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz im Bundesländervergleich als durchaus fortgeschritten hinsichtlich struktureller Reformen gelten kann. Dies wird u.a. daraus ersichtlich, dass die relative Verringerung der Landesbehördenzahl (staatliche

Kernverwaltung) zwischen 1992 und 2014 im Vergleich zu anderen westdeutschen Bundesländern deutlich höher war (ähnlich auch in Hessen und Baden-Württemberg) und somit in Rheinland-Pfalz mit 68% eine überdurchschnittlich hohe Behördenabbaurate zu verzeichnen hat (vgl. Grotz et al. 2016, 47ff.)<sup>104</sup>. Allerdings ist dieser deutliche Abbau auch vor dem Hintergrund einer überdurchschnittlichen Behördendichte zu sehen, die mit 11 Behörden pro 100.000 Einwohner im Jahre 1992 deutlich über dem Durchschnitt der mittelgroßen Länder (8,7) und selbst über dem damaligen Bundesdurchschnitt (9,4) lag. Unabhängig davon, wie man zu diesen abstrahierenden Maßzahlen steht, lassen sich die bisherigen Reformen Rheinland-Pfalz sicherlich als beachtliche Schritte in Richtung einer organisatorischen Konsolidierung der Landesverwaltung interpretieren, die sich insoweit auch in einen bundesweiten Trend einfügen.

Dennoch lassen die Aufgabenanalyse und die Betrachtung der gegebenen Organisationsstrukturen auf der Landes- und Kommunalebene erkennen, dass durchaus weiterhin Reformbedarf besteht, insbesondere, um auch in Zukunft Verwaltungsaufgaben effizient und professionell erledigen zu können. Dies gilt nicht nur für die kleingliedrige Struktur der kommunalen Ebene, sondern auch für die Organisation der Landesverwaltung, die oft im Detail Straffungspotenzial erkennen lässt, vor allem wenn die vorgeschlagenen funktionalen Umschichtungen mit den gewünschten Effekten realisiert werden sollen.

Hinsichtlich der möglichen strukturellen Entwicklungsoptionen bietet es sich zum einen an, grundsätzlich den gegebenen Status quo der Verwaltungsstruktur beizubehalten, diesen aber durch weitere Reformschritte zu optimieren und zu konsolidieren. Zum anderen und ggf. als Folgemaßnahme der Status quo-Optimierung könnte eine grundlegende Modernisierung der Landes- und Kommunalverwaltung angestrebt werden, die aus Sicht der Gutachter mittel- bis langfristig erforderlich scheint, um jenseits von singulären sektoralen Umschichtungen weitergehende Aufgabenverlagerungen im Mehrebenensystem zu ermöglichen und die Verwaltungsstrukturen nachhaltig zu konsolidieren. Wählt man diesen Weg der weiterreichenden Strukturreformen, so ist wiederum zu unterscheiden zwischen einem eher zentralisierenden und einem eher dezentralisierenden Reformmodell. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist hier die Rolle der kommunalen Ebene und die Frage, inwieweit Gebietsanpassungen auf der Kreisebene vorgenommen werden, die wiederum weitergehende Kommunalisierungen möglich machen würden.

Theoretisch denkbar wäre auch ein Modell „Status quo ante“, das im Wesentlichen die Rückkehr zum früheren Modell der regional zuständigen Bezirksregierungen und eine Re-Dekonzentration der im Jahr 2000 in die damals neuen Mittelinstanzen integrierten Sonderbehörden beinhalten würde. Angesichts der Reformprogrammatik der Landesregierung erscheint es jedoch als nicht zielführend, dieses Modell ernsthaft in Erwägung zu ziehen, da zum einen mit

---

<sup>104</sup> Am höchsten liegen die Abbauraten allerdings in den ostdeutschen Bundesländern mit zwischen 70% und 79% des Ausgangsbestandes. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 66%.

Effizienz- und Effektivitätsverlusten zu rechnen wäre, wenn der inzwischen erreichte Grad an organisatorischer und funktionaler Konsolidierung wieder aufgegeben und die Landesverwaltung re-fragmentiert würde. Diese Option würde dem Anspruch an eine schlanke Verwaltungsorganisation sowie einer zeitgemäßen Interpretation des Bündelungsauftrags von Mittelinstanzen in Gestalt eines Direktionskonzepts (vgl. Hesse 2004, 110) zuwiderlaufen. Außerdem hat sich ausweislich der hier vorgelegten Analyse die grundsätzliche institutionenpolitische Weichenstellung, die Bündelungsfunktion der Mittelinstanzen zu modernisieren und zu flexibilisieren, indem das klassische Territorialmodell der aus dem Jahre 1815 stammenden Regierungspräsidien durch ein modernes Direktions- oder Centermodell ersetzt wurde, als grundsätzlich richtiger Weg erwiesen, der zudem anschlussfähig an weitere Reformschritte ist. Auch aus diesem Grunde erscheinen die mit einer rückwärts gerichteten Reform einhergehenden erheblichen Transformationskosten aus Sicht der Gutachter als nicht gerechtfertigt und auch öffentlich kaum vermittelbar, so dass dieses Modell im Folgenden nicht weiter behandelt werden soll. Somit sind aus Sicht der Gutachter die folgenden Entwicklungsmodelle für die Landes- und Kommunalverwaltung in Rheinland-Pfalz denkbar:

#### I. Kommunale Ebene

*Nicht-Optionen:* Durch die in der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform beschlossene Optimierung von Gebietsstrukturen der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ist ein grundlegender Umbau des dreistufigen kommunalen Systems sowie der Territorialzuschnitte von Verbandsgemeinden in der zweiten Stufe der Reform äußerst unwahrscheinlich. Zum einen erscheint die Einführung eines zweistufigen Kommunalmodells durch territoriale Konsolidierung der Ortsgemeinden bei gleichzeitigem Wegfall der Verbandsgemeindeebene als Selbstverwaltungskörperschaft durch Hochzoning ihrer wesentlichen Selbstverwaltungsaufgaben auf Städte und Kreise unrealistisch. Zum anderen kann auch die Schaffung von Einheitsgemeinden an Stelle der Orts- und Verbandsgemeinden politisch, verfassungsrechtlich und kulturell gegenwärtig nicht als ein gangbarer Weg angesehen werden. Gleichwohl hätten beide genannten Modelle funktionale Vorzüge, da sie für klare Zuständigkeiten, reduzierte Verwaltungskosten und eine Aufwertung des verbleibenden kommunalen Ehrenamtes stehen würden. Die Repräsentation und Mitgestaltungsmöglichkeit der Ortsgemeinden könnten durch etablierte Instrumente (unechte Teilortswahl<sup>105</sup>, Ortsteilräte, Ortschaftsräte o.ä.; vgl. Kersting/Kuhlmann 2018, 99ff.) sichergestellt werden, vollziehende Tätigkeiten sind hier ohnehin nur sehr spärlich vorhanden. Gleichzeitig würde jedoch die lokale

---

<sup>105</sup> Die unechte Teilortswahl wurde in Baden-Württemberg (§ 27 GemO) als ein besonderes Wahlverfahren eingeführt, welches den Ortsteilen eine bestimmte Anzahl von Sitzen im Gemeinderat der Gesamtgemeinde garantiert, um so die Interessen der Bürger in Gemeindeteilen auch personell abzubilden. Dies verhindert, dass kleine, ehemals selbständige Ortsteile aufgrund ihrer geringen Zahl an Wahlberechtigten bei reiner Mehrheitswahl oder Verhältniswahl in Verbindung mit dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt keine Vertreter in den Gemeinderat entsenden könnten. In Baden-Württemberg wird die unechte Teilortswahl von den Gemeinden selbst durch Hauptsatzung eingeführt und kann von diesen auch wieder aufgehoben werden. Sie wurde entsprechend in Baden-Württemberg nicht als dauerhaftes Instrument angesehen (vgl. Frech 2009, 205f.).

politische Repräsentation auf Ebene der Ortsgemeinden deutlich verändert und auch abgewertet. Die genannten Optionen werden im Folgenden aus den oben genannten Gründen nicht näher betrachtet.

Verbleibende Strukturoptionen:

- a. Optimiertes Bestandsmodell: Graduelle Optimierung der Strukturen innerhalb des bestehenden dreistufigen Kommunalmodells (Verringerung der Heterogenität).

oder

- b. Kommunalisierungsmodell: Substanzielle funktionale Ertüchtigung der Kreisebene und innerhalb der neuen Strukturen Kommunalisierung staatlicher Aufgaben

In Kapitel 3 wurden ausgewählte Aufgabenbestände der kommunalen Ebenen aus einer Aufgabenperspektive betrachtet. Hieraus ergab sich für jedes der betrachteten Aufgabencluster eine Empfehlung bezüglich der für den Vollzug *sinnvollen* Leistungsfähigkeit der vollziehenden Einheiten und damit auch Anlagerungsempfehlungen. Sinnvoll bedeutet in diesem Zusammenhang, dass über das gesamte Spektrum der hier zugrunde gelegten Performanzkriterien (vgl. Kap. 1.3.3) ein zumindest zufriedenstellendes Ergebnis erzielt wird. Erreichen nicht *alle* vollziehenden Einheiten in einem Aufgabencluster die empfohlene Leistungskraft, so besteht hier grundsätzlicher Reformbedarf. Der Gesetzgeber kann hierauf auf verschiedene Weise reagieren: a) durch eine (partielle) Territorialreform, die alle Einheiten auf eine Mindestgröße hebt; b) durch den grundsätzlichen Entzug einzelner Aufgaben und ihre Hochzoning auf eine höhere Ebene bis hin zur *Zentralisierung* auf eine staatliche Ebene; c) durch die bedingte Hochzoning der betreffenden Aufgaben, welche eine Rückholoption für ausreichend leistungsfähige Einheiten beinhaltet, so dass entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken die niedrigste zum Vollzug befähigte Einheit vollzieht; d) durch die pflichtige Implementation von alternativen Vollzugsmodellen, insbesondere Formen von Kooperationslösungen. Von letzterer Möglichkeit sollte aufgrund des bestehenden, im Ländervergleich sehr hohen Besatzes und dichter Staffelung an kommunalen Ebenen nur unter Rückgriff auf *bereits bestehende* Verwaltungseinheiten und somit ohne die Einrichtung einer neuen Verwaltungsebene gebraucht gemacht werden. Erscheint (ggf. durch analoge Maßnahmen) auch auf der darunterliegenden Ebene eine flächendeckende und dauerhafte Leistungsfähigkeit über alle Performanzdimensionen als sichergestellt, so ist eine *Herunterzoning* der Aufgabe angezeigt. In Kap. 4.2 sollen die faktisch in Frage kommenden Modelle vorgestellt und diskutiert werden.

## II. Landesverwaltung

Die strukturelle Ausgestaltung der Landesverwaltung ist untrennbar mit dem Aufgabenportfolio der kommunalen Ebene verbunden. Gehen Aufgaben auf eine ertüchtigte kommunale Ebene über, so zieht dies häufig eine kritische Prüfung der abgebenden Behördenstrukturen

nach sich. Zwar erfolgt ein Aufgabenübergang selten vollständig, da diverse Aufgaben aus rechtlichen, funktionalen, politischen oder wirtschaftlichen Gründen auf der staatlichen Ebene verbleiben müssen. Bspw. verblieb selbst beim sehr weitreichenden Kommunalisierungsmodell in Baden-Württemberg 2005 in vielen betroffenen Bereichen rund die Hälfte des Personals auf der staatlichen Ebene. Dennoch ist beispielsweise eine dezentrierte, auf ortsnahe Vollzugstätigkeiten ausgerichtete Behördenstruktur zu hinterfragen, wenn die entsprechenden Tätigkeiten bspw. von der Landkreisebene übernommen werden. Neben der Entscheidung über das zukünftige Ausmaß an Bündelung landesstaatlicher Verwaltungsaufgaben (einschließlich der Diskussion über die Zukunft der Mittelinstanzen) ist für die zu erwartenden Effekte der jeweiligen Modelle wesentlich, inwieweit Kreisgebietsreformen oder alternative Modelle territorialer Konsolidierung (höhere Kommunalverbände, interkommunale Kooperation, funktionale Vor-Ort-Lösungen) auf der Kreisebene umgesetzt werden können, da dies Auswirkungen auf potenzielle Verlagerungen von der Landes- auf die Kommunalebene und innerhalb der kommunalen Ebene hat. Dies gilt allerdings nur für diejenigen Aufgabenbereiche, die im Ergebnis der hier vorgelegten Analyse als prinzipiell kommunalisierungsfähig anzusehen sind. Die im Folgenden vorgestellten Organisationsmodelle sind entsprechend nicht gänzlich unabhängig von den Entscheidungen zur funktionalen Neuordnung der Zuständigkeiten zu betrachten, können jedoch hier auf einer abstrakten Ebene abgelöst vom Gesamtmodell diskutiert werden:

- a. Konsolidiertes Direktionsmodell: konsolidierter und optimierter Status quo
- b. Konzentriertes Direktionsmodell: Konzentration der Bündelungs- und Koordinationsfunktion in einer bündelnden Oberbehörde durch formale Zusammenführung der SGDen und der ADD
- c. Zweistufiges Modell: Übergang zur „echten“ Zweistufigkeit unter Auflösung bündelnder Mittel- und Oberbehörden (SGDen, ADD)

In Kap. 4.2.6 sollen die o.g. Modelle hinsichtlich ihrer organisatorischen Implikationen und zu erwartenden Effekte kurz erläutert und bewertet werden. Dabei sei darauf hingewiesen, dass die im Folgenden skizzierten Entwicklungsmodelle durchaus auch im Sinne von kurz-, mittel- und längerfristig zu implementierenden Reformschritten zu verstehen sind. So könnte es auch mit Blick auf die politische Umsetzbarkeit und Akzeptanz sinnvoll sein, zunächst eine Optimierung im Status quo zu erreichen, um mittel- bis langfristig zu einem konzentrierten Direktionsmodell mit dezentraler Ausrichtung zu gelangen, was dann mit einer Kreisgebietsreform bzw. alternative Schritte der territorialen Konsolidierung einhergehen würde. Insofern wäre unter Einbeziehung der Zeitdimension auch eine Abfolge der Modelle denkbar und sinnvoll.

## 4.2 Nachhaltige Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung

Die Nachhaltigkeit kommunaler Strukturen wird an ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit festgemacht. Entsprechend dem Leitbild zur Kommunal- und Verwaltungsreform der Rheinland-Pfälzischen Landesregierung soll „jede kommunale Gebietskörperschaft so leistungsfähig sein, dass sie in der Lage ist, ihre Kernaufgaben selbständig zu erfüllen.“ (Leitbild Version Okt. 2017, Ziff. 30). Dies umfasst explizit die langfristig gesicherte Leistungskraft für einen fachlich fundierten und wirtschaftlichen Vollzug, eine weitgehende Deckungsgleichheit von Funktion- bzw. Verflechtungsräumen und Verwaltungsraum wie auch den Erhalt von Partizipationsmöglichkeiten. Diese Zielstellungen werden in den diesem Gutachten zugrunde gelegten Performanzdimensionen und -kriterien abgedeckt und ergänzt (vgl. Kap. 1.3.3).

Das Prinzip der weitestgehend dezentralen Aufgabenwahrnehmung entsprechend Art. 28 Abs. 2 GG erfordert auf Seiten der kommunalen Gebietskörperschaften einen Gebietszuschnitt, der die Übertragung prinzipiell möglich sowie wirtschaftlich und organisatorisch rechtfertigt (Laux 1999, 168). Die historisch gewachsenen oder in politischen Reformprozessen gestalteten Gemeindestrukturen ermöglichen zwar rechtlich-theoretisch eine Aufgabenübertragung, scheinen in ihrer überkommenen Struktur häufig jedoch nicht mehr den im Zeitverlauf exponentiell gewachsenen funktionalen Anforderungen zu entsprechen (siehe auch Kuhlmann/Wollmann 2014, 150ff.; Wayenberg/Kuhlmann 2018, 854ff.). Eine Gebietsreform schafft nach Mehde (2009, 24) entsprechend erst die Voraussetzung für weitere Reformmaßnahmen.

### 4.2.1 Stand der verwaltungswissenschaftlichen Forschung zu kommunalen Gebietsgrößen

Abseits der funktionalen, aufgabenbezogenen Betrachtung stellt sich die Frage, welche Gebietsstruktur und Größe die Verwaltungseinheiten einer Ebene mindestens aufweisen sollten, um dauerhaft ihren Aufgaben nachkommen zu können. Die Literatur zu dieser Frage ist vielfältig, lässt sich jedoch grob in eine finanzwissenschaftliche und eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Perspektive differenzieren (für einen internationalen Überblick vgl. Pitlik/Wirth/Lehner 2010, 25ff.; Ebinger/Kuhlmann/Bogumil i.E.; siehe ferner Denters et al. 2014; Kuhlmann et al. 2017 m.w.N.). Ausweislich der vorliegenden nationalen und internationalen verwaltungswissenschaftlichen Literatur (siehe oben) können aus den funktionalen Eigenschaften von Aufgaben nicht zwingend Größenvorgaben für Gebietskörperschaften als Ganze abgeleitet werden. Zwar wäre theoretisch die Ableitung eines aufgabenspezifischen („optimalen“) Territorialzuschnitts der Verwaltung für jeweils einzelne Funktionen möglich, wie dies ja auch für Zweckverbandslösungen in Deutschland oder für ähnliche Konstruktionen in anderen europäischen Ländern, etwa die „Funktionaleinheiten mit optimalem Territorialzuschnitt“ (*autorità di ambiti territoriali ottimali* – ATO) in Italien, der Fall ist (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2014, 161; für einen internationalen Überblick siehe Teles/Swianiewicz 2018). Dies sind aber mono- oder allenfalls mehr-funktionale (administrative/kontraktuelle) Einheiten, jedoch keine multifunktionalen allzuständigen „echten“ kommunalen Gebietskörperschaften, für die

sich eine funktional ableitbare *Optimalgröße* oder „optimale Betriebsgröße“ ausschließt (siehe auch Bogumil 2016: 36). Dies hat auch die oben skizzierte und in Kap. 3 für die wichtigsten Aufgaben durchexerzierten Vorgehensweise klar ergeben. Ausweislich des einschlägigen verwaltungswissenschaftlichen Forschungsstandes gilt Folgendes:

- Der in der Literatur nachgewiesene Zusammenhang zwischen Gebietsgröße und Verwaltungs-/Veranstaltungskraft (vgl. bereits Wagener 1983; ferner Bogumil 2016; Kuhlmann et al. 2017, 20ff. m.w.N.) ist immer auch durch weitere Faktoren (wie fiskalische Situation, Ressourcenausstattung, sozio-ökonomischer Kontext etc.) beeinflusst (ebd., 13ff. m.w.N.). So wurde gezeigt, dass kleine Gemeinden ein bestimmtes Leistungsvolumen und entsprechende Leistungsstandards nicht in gleichem Maße wie größere Gemeinden zu erbringen in der Lage sind bzw. dies nur unter Inkaufnahme eines ineffizienten Ressourceneinsatzes möglich ist (vgl. Kuhlmann et al. 2017, 20ff.; 34ff.). Dies hängt zum einen damit zusammen, dass spezifische Ressourcen aufgrund geringer Fallzahlen nicht ausgelastet werden. Zum anderen resultiert dieser Aufwand aus höheren Kosten pro Einwohner, welche die meisten kleineren Gemeinden nicht dauerhaft bzw. ohne eine überproportionale Verschuldung aufbieten können. Derartige Größeneffekte sollten folglich am ehesten in einer ökonomischen Betrachtung erkennbar sein.<sup>106</sup>
- Zweitens kann aufgrund der unterschiedlichen zu bevorzugenden Größenanforderungen der einzelnen Aufgaben (vgl. Wagener 1969) aus einer Aufgabenbetrachtung keine generelle Aussage zu einer „optimalen“ Einwohnerzahl oder Größe von Gebietskörperschaften abgeleitet werden. Eine solche Aussage könnte bestenfalls für ein spezifisches, vordefiniertes Portfolio an zwingend von der Gebietskörperschaft zu vollziehender Aufgaben erfolgen. Bei einem solchen Vorgehen definiert jene Aufgabe mit den höchsten Anforderungen (bspw. hinsichtlich des Spezialisierungsbedarfs) die Größenbedarfe für eine Ebene, obwohl ggf. die weiteren Aufgaben mit deutlich geringerer Verwaltungskraft zufriedenstellend zu vollziehen wären. Eine umfassende quantitativ und qualitativ unterlegte Erfassung der Bedarfe aller Aufgaben ist angesichts der vielen tausend Einzelaufgaben *realiter* nicht leistbar. In der Praxis orientiert man sich an eher groben Maßstäben basierend auf Einwohnerzahlen, Fallzahlen von Verwaltungsvorgängen und Entfernungen zur Gemeindeverwaltung sowie fallweise an raumordnerischen Überlegungen (vgl. Thieme/Prillwitz 1981, 54).

---

<sup>106</sup> Eine entsprechende Herangehensweise würde bereits für die Ebene der Verbandsgemeinden im Zuge der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform angewandt (vgl. Junkernheinrich et al. 2011). Ebenso existieren bereits Größenvergleiche hinsichtlich der Verschuldung von Ortsgemeinden. Für die Ebene der Landkreise gestaltet sich eine ökonomische Betrachtung schwieriger, da aufgrund der teilweisen Umlagefinanzierung Verschuldungskennzahlen keine belastbaren Indikatoren darstellen. Hier müsste zum Vergleich auf die pro-Kopf Ausgaben in einzelnen Positionen der Kommunalhaushalte zurückgegriffen werden.

- Drittens und in Folge der vorhergehenden Punkte ist offensichtlich, dass quantitativ hergeleitete Aussagen zum Grenznutzen steigender Einwohnerzahlen oder Flächengrößen aus funktionaler Perspektive aufgrund der Unterschiedlichkeit der sozio-ökonomischen Gegebenheiten, der abweichenden politischen Prioritätensetzungen wie auch variierender Managementqualitäten in den Gebietskörperschaften nicht erwartet werden können. Eine solche (Schein-) Präzision ist eher von ökonometrischen Analysen der pro-Kopf Ausgaben unter Einbeziehung diverser Kontrollvariablen zu erwarten, da diese nur auf flächendeckend quantitativ fassbare Daten zurückgreifen und entsprechend auch Aussagen auf diesem höheren Abstraktionsniveau produzieren.
- Viertens muss betont werden, dass einem Unterschreiten von Mindestgrößen nicht zwingend mit einer Gebietsfusion begegnet werden muss. Diese ist verfassungsrechtlicher Perspektive die „ultima ratio“ (Laux 1999, 169). Mildere Maßnahmen wie präzisere Vorgaben zum Vollzug oder die schlichte Hochzonung entsprechender Aufgaben sind denkbar und werden unten (vgl. Kap. 4.2.6) kurz diskutiert.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen hat die finanz- sowie die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung Vorschläge zu leistungsfähigen Größenklassen kommunaler Gebietskörperschaften der verschiedenen Typen und Ebenen unterbreitet (Seitz 2005, 2006; Junkernheinrich et al. 2010; Junkernheinrich 2013; Kuhlmann et al. 2012, Bogumil 2016). Diese resultieren zum einen aus vergleichenden Betrachtungen und empirischen Beobachtungen von Veränderungen der Vollzugsqualität nach Fusionen unter Einbeziehung gegebener (landes-/regionalspezifischer) Kontextbedingungen. Zum anderen bilden ausgabenbezogene Analysen und entsprechende multivariate Berechnungen eine vielfach verwendete empirische Basis. So hat die umfangreiche verwaltungswissenschaftliche Literatur zu diesem Thema ausgehend von den Reforminitiativen der 1960er Jahre bis in die Gegenwart die Erfahrungen zur Performanz von bestimmten Größenklassen zusammengetragen und aufbereitet (vgl. Thieme/Prillwitz 1981; Wagener 1983; Ebinger/Kuhlmann/Bogumil 2018). Entsprechende Empfehlungen zu Mindestgrößen oder Spannen finden sich auch in den Leitbildern der jüngeren Gebietsreforminitiativen in den deutschen Bundesländern (vgl. Bogumil 2016; Kuhlmann et al. 2017) und wurden bei entsprechender Abwägung der Argumente auch von den Landesverfassungsgerichten bestätigt (s.u.). Diese Erkenntnisse können ausgewertet und auf Rheinland-Pfalz übertragen werden. Andererseits können für Rheinland-Pfalz auch auf Basis der vorhandenen Datenbestände insb. zu Personalbeständen der Kommunen in den einzelnen Aufgabenbereichen sowie aufgrund von Vollzugs- und Steuerungserfahrungen Ableitungen und Empfehlungen getroffen werden. Mittels ressourcenbezogener und funktionaler Indikatoren werden so Hinweise zur Untermauerung von Empfehlungen für Territorialzuschnitte bereitgestellt. Diese beruhen teilweise – wie darzustellen sein wird – lediglich auf einer begrenzten Datenbasis, die von ausgewählten kommunalen Gebietskörperschaften stellvertretend für ihre Ebene bereitgestellt wurde. Entsprechend ist der teilweise explorative Charakter bei der Bewertung der gewonnenen Ergebnisse zu berücksichtigen.

#### 4.2.2 Ortsgemeinden

Rheinland-Pfalz verfügt auf Ebene der Ortsgemeinden im bundesweiten Vergleich über eines der am stärksten fragmentierten Territorialmodelle und über den höchsten Anteil an sehr kleinen Ortsgemeinden. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern, in denen schon in den 1970er Jahren entweder durchweg Einheitsgemeinden geschaffen oder Mischformen aus Einheits- und Ortsgemeinden mit Mindestgrößen für letztere durchgesetzt wurden, blieben diese Strukturen in Rheinland-Pfalz weitgehend unangetastet (vgl. Tabelle 32; Tabelle 33; Kuhlmann/Wollmann 2014, 164f.). Selbst in Sachsen-Anhalt, wo das Verbandsgemeindemodell übernommen wurde, ist eine Mindestgröße der Ortsgemeinden von 1.000 festgeschrieben worden (vgl. Wallerath 2011, 295).

Tabelle 32: Gemeindegebietsreformen in den alten Bundesländern

	Anzahl der Gemeinden 1968	Anzahl der Gemeinden 1978	Anzahl der Gemeinden 2015	Reduzierung um
Saarland	347	52	52	85,6%
Hessen	2.684	426	426	84,2%
Nordrhein-Westfalen	2.277	396	396	82,6%
Niedersachsen	4.231	1.030	973	77%
Bayern	7.077	2.056	2.056	71,0%
Baden-Württemberg	3.379	1.111	1.101	67,4%
Rheinland-Pfalz	2.905	2.320	2.305	20,7%
Schleswig-Holstein	1.378	1.132	1.116	19%

Quelle: Bogumil 2016, 22

Diese kleingliedrige Struktur konnte deshalb bewahrt werden, da mit den *Verbandsgemeinden* eine vollwertige zweite Gemeindeebene als Vollzugs- und Unterstützungseinheiten etabliert wurden (siehe hierzu auch Kuhlmann et al. 2012; Kersting/Kuhlmann 2018, 113). In der Konsequenz liegt auf den Ortsgemeinden zwar einerseits die Allzuständigkeitsvermutung, andererseits *vollziehen* viele von ihnen faktisch kaum selbst Aufgaben. In ihre Verantwortlichkeit fällt bspw. das Friedhofswesen, die Gemeindewege, die Bauleitplanung, aber auch die (Bau-) Trägerschaft über Kindergärten und teils sogar der Grundschulen. Die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten – und sei es nur als politische Steuerungsfunktion sowie in Finanzierungsverantwortung – ist deshalb schwierig, da den verbandsangehörigen Ortsgemeinden in der GemO

nur in Ausnahmefällen eigenes, hauptamtliches Personal zugesprochen wird. Jenseits von einzelnen Mitarbeitenden in Eigenbetrieben verfügen nur die größeren verbandsangehörigen Ortsgemeinden über Schreibkräfte zur Unterstützung der ehrenamtlichen Bürgermeister. In den meisten, kleinen Gemeinden sind die Ehrenamtlichen auf die administrative aber auch inhaltliche Unterstützung durch die Verbandsgemeinde angewiesen. Diese Kapazitätsknappheit führt zu einer starken Abhängigkeit von den Verbandsgemeinden gerade der schwächeren Einheiten, da sie nicht nur administrativ, sondern auch in der Ausarbeitung und Bewertung von Handlungsoptionen unselbständig sind. Mangels eigener fachlicher Kapazitäten (bspw. hinsichtlich der Darstellung der Planungsfähigkeit bei der Aufstellung der in ihre Zuständigkeit fallenden Bauleitplänen) sind sie stark von der Vor- und Zuarbeit sowie Beratung ihrer Verbandsgemeinde abhängig, so dass selbst in diesen wenigen Entscheidungsräumen wenig tatsächlich eigenständig auszugestaltende Spielräume verbleiben (vgl. am Beispiel der Daseinsvorsorge Sailer/Furkert 2013; 272ff.; ferner Wallerath 2011, 297).

Hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung wurde eine teils unzureichende Leistungsfähigkeit der zuständigen Verwaltungseinheiten festgestellt (vgl. Kap. 3.4). Hier sollten also Schritte zur Sicherstellung einer durchgängig ausreichenden Leistungskraft ergriffen werden. Soweit am bestehenden zweistufigen Kommunalmodell festgehalten, auf umfangreichere Veränderungen der Größenklassen von Gemeinden verzichtet und insoweit die – aus Sicht der Gutachter prinzipiell zu bevorzugende – Variante einer größeren territorialen Strukturreform der kommunalen Ebene nicht als Option verfolgt wird, empfehlen die Gutachter die oben unter c) angeführte Handlungsoption: Eine Hochzoning der Aufgabe auf die Ebene der Verbandsgemeinde, einschließlich einer Rückholoption bei ausreichender Leistungsfähigkeit der Ortsgemeinde. Hiermit wird dem Subsidiaritätsgedanken am ehesten genüge getan, da die größeren leistungsfähigeren Gemeinden nicht von den durch die kleineren Gemeinden induzierten Beschränkungen belastet werden. Die angeführte Rückholoption sollte jedoch streng ausgestaltet sein, da bei den hier angeführten Aufgaben aufgrund der geringen faktischen Gestaltungsspielräume im alltäglichen Vollzug den wirtschaftlichen Erwägungen besondere Bedeutung zugemessen werden kann.

Losgelöst von diesen Erwägungen ist die Frage nach einer empfehlenswerten Mindestgröße für Ortsgemeinden. Aufgrund der auf der Ebene der Ortsgemeinden – und insb. bei den kleinsten Einheiten – nur sehr rudimentär ausgeprägten Vollzugstätigkeit treten weitere Faktoren in den Vordergrund. Hier soll erstens die Fähigkeit der Ortsgemeinden, dauerhaft ihre Organe mit Kandidaten zu besetzen, zweitens die Verhältnismäßigkeit des Aufwands zur Aufrechterhaltung der Organe und Verwaltung der Ortsgemeinden sowie drittens auch der verwaltungspraktische Aspekt der Qualität und Fehlerfreiheit der Führung und Verwaltung der Gemeinden thematisiert werden.

Eine verfassungsrechtliche Debatte die hier nicht vertieft werden kann betrifft die Frage, inwiefern insbesondere bei sehr kleinen Ortsgemeinden mangels gewichtiger Aufgaben (jenseits der Bauträgerschaft des örtlichen Kindergartens) sowie mangels Masse im Haushalt nicht

eine „Substanzlosigkeit“ (Laux 1999, 172) konstatiert werden muss, die eine Selbstverwaltung im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG in Frage stellt. Für die hier betrachtete funktionale Perspektive ist dieser Aspekt insofern bedeutend, als dass er auf die Verwechslung der Gemeinde als Gebietskörperschaft mit der Gemeinde als sozialen Raum hindeutet (Laux 1999, 171f.). Das Missverhältnis zwischen Bedeutung und repräsentativem Aufwand beeinflusst die Fähigkeit der Ortsgemeinden, in ausreichendem Maße Kandidaten für die zu besetzenden Positionen zu gewinnen und anzubieten. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass zum einen entsprechend GemO die Organe der Gemeinde (Bürgermeister und Gemeinderat) gesetzeskonform besetzt werden können, zum anderen aber auch eine wirkliche Wahlmöglichkeit im passiven Wahlrecht für die Bürgerinnen und Bürger besteht. Dies stellt gerade für die große Zahl an sehr kleinen Gemeinden in Rheinland-Pfalz (derzeit 639 unter 300 und 423 unter 500 Einw.; vgl. Statistisches Landesamt 2016, 19) eine Herausforderung dar. Der sehr hohe Altersdurchschnitt der Ehrenamtlichen in den Organen der Gemeinden kann hier als ein wesentlicher Indikator nicht nur für ein Repräsentations-, sondern auch Zukunftsproblem gesehen werden.

Laut § 29 GemO beträgt die Zahl der zu wählenden Ratsmitglieder in Gemeinden bis zu 300 Einwohnern sechs Personen, weiterhin muss das Amt des Bürgermeisters besetzt werden. Dies bedeutet, dass bei 300 Einwohnern mindestens einer von 48 Einwohnern ein Amt begleiten muss.<sup>107</sup> Geht man davon aus, dass rund  $\frac{3}{4}$  der Einwohner über ein aktives Wahlrecht verfügen, entspricht dies Einem von 36 Bürgerinnen und Bürgern. Hinzu kommen Ersatzleute für den Fall des Ausscheidens von Räten sowie im Idealfall weitere Kandidaten, um eine wirkliche Wahlmöglichkeit zu bieten. Sind die Gemeinden kleiner als 300 Einwohner, erhöht sich der Anteil der in politischen Ämtern stehenden Bürgerinnen und Bürgern entsprechend, im Extremfall – zumindest statistisch – bis zur unmittelbaren Repräsentation jedes ansässigen Familienverbandes. Dieser Sachverhalt, das sehr überschaubare Aufgabenportfolio und die geringen Gestaltungsräume der Ortsgemeinden sowie der im Regelfall in allen anderen Lebensbereichen auf das nächstgelegene Mittel- oder Oberzentrum gerichtete Fokus (in dem die allermeisten Belange des täglichen Lebens – Schulen, medizinische Versorgung, Einkaufsmöglichkeiten, Arbeitsplätze abgedeckt werden), kann wie oben bereits ausgeführt zu einem Mangel an willigen und im besten Fall auch geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten und letztlich zu einer Abwertung der Selbstverwaltungsfunktion der Ortsgemeinden führen.

Darüber hinaus führt diese extreme Repräsentation auch zu (gemessen am Haushalt der Ortsgemeinden) beträchtlichen Kosten für die Aufwandsentschädigungen der Gemeindeorgane. Damit soll nicht ausgesagt werden, dass die Ratsmitglieder und Bürgermeister eine zu hohe Entschädigung bekommen, sondern dass diese Entschädigung von einer verhältnismäßig kleinen Zahl von Bürgern getragen werden muss. Mit Blick auf die Steiermark, in der zum 1. Januar

---

<sup>107</sup> Zum Vergleich: eine Gemeinde mit 7.500 bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern muss 25 politische Repräsentanten aufbieten, so dass das ein knapp zehn Mal niedrigeres Verhältnis von Einwohnern zu Repräsentanten besteht.

2015 die Zahl der Kleinstgemeinden unter 1.000 Einwohnern massiv (von 200 auf 16) reduziert wurde, zeigen statistische Untersuchungen der Gutachter, dass in den fusionierten Gemeinden pro Einwohner und Jahr allein durch eingesparte Aufwandsentschädigungen für Repräsentanten rund 26 Euro weniger ausgegeben werden müssen.<sup>108</sup> Dies bewirkt statistisch signifikant gesenkte Verwaltungsausgaben in den fusionierten Gemeinden. Auch wenn dieser Befund für die Steiermark nicht unkritisch für Rheinland-Pfalz übernommen werden darf, so zeigt er doch, dass gerade für kleine und kleinste Gebietskörperschaften Aufwandsentschädigungen für Gemeindevertreter einen wesentlichen Ausgabeposten darstellen, der nicht vernachlässigt werden darf.

Schließlich führt die hohe, teils extreme Zahl an Ortsgemeinden (bis zu max. 71!) auch zu hohen Verwaltungskosten in den Verbandsgemeinden (vgl. Hesse et al. 2010, 24f.; Hamann 2005, 247; Junkernheinrich et al. 2010, 60; Kuhlmann et al. 2012, 15ff.). Hier müssen Gemeinderatssitzungen vor- und nachbereitet, Beschlussvorlagen entworfen und inhaltlich begleitet sowie die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan aufgestellt werden. Auch wenn die Mitarbeitenden der Verbandsgemeinden über große Routine in diesen Verfahren verfügen und sich viele Vorgänge bündeln lassen, so bedeutet die Betreuung einer so großen Zahl an Gemeinden doch gerade angesichts der sehr begrenzten finanziellen Ressourcen eine Herausforderung, insb. hinsichtlich der Aufrechterhaltung der notwendigen Qualität. Auch wenn der finanzielle Aspekt nicht in den Vordergrund gestellt wird bestehen hier Risiken aufgrund der mit der Zahl der Ortsgemeinden steigenden Fehlerwahrscheinlichkeit. Hier muss der Anspruch auf Partizipation und Selbstverwaltung auch mit dem Anspruch der Bürgerinnen und Bürgern auf einen möglichst fehlerfreien und rechtsstaatlich abgesicherten Vollzug ihrer Aufgaben abgewogen werden.

#### 4.2.3 Verbandsgemeinden/verbandsfreie Gemeinden

Verbandsgemeinden sind rechtlich, funktional und – auch nach der 1. Stufe der KVR – aufgrund ihrer extremen Einwohner- und Größendisparität umstritten (vgl. ausführlich Hesse 2010, 12ff.). Als eigenständig demokratisch legitimierte Ebene können sie im Ländervergleich als *Übermöblierung* der kommunalen Ebene aufgefasst werden, die sich so über drei oder – den Bezirksverband Pfalz mitgerechnet – gar vier Stufen verteilt. Diese Ebene wurde jedoch durch das 1. KVR Gesetz bestätigt. Diese „scheibchenweise“ Vorgehensweise wurde ebenfalls wiederholt kritisiert, da sie zu keinem Reformansatz aus einem Guss führen könne (Manns o.J.).

---

<sup>108</sup> Diese Einsparung kommt allein durch die geringere Zahl an Repräsentanten pro Einwohner zustande. Pro Vertreter wird nun aufgrund der höheren Größenklasse teilweise nun oft höhere Entschädigungen gezahlt.

Im Vorlauf zur 1. Stufe der KVR wurde ein ökonomisches Modell zur wirtschaftlichen Größe von Verbandsgemeinden errechnet (13-15 Tsd. Einwohner, vgl. Junkernheinrich et al. 2010) und mit der 1. Stufe eine – wenn auch hinter dieser Größenempfehlung zurückbleibende – Konsolidierung beschlossen und durchgeführt. Da aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Wiederneugliederung oder Auflösung der Verbandsgemeindeebene vor großen Hindernissen stehen könnte (vgl. die Gutachten von Ziekow und Schmidt), können entsprechende Veränderungen der Makrostruktur als nicht umsetzbar gelten und sollen deshalb hier nicht weiter diskutiert werden.

#### 4.2.4 Stadtkreise *und* Landkreise

Während die Einwohnerzahl der Kreisfreien Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz im Ländervergleich (durchschnittlich und hinsichtlich der Extremwerte) sehr gering ist, ist die Größenspanne innerhalb dieser Gruppen sehr hoch (vgl. Tabelle 33).

Tabelle 33: Gebietsstrukturen in den Flächenländern

Bundesland (sortiert nach EW-Zahl)	Ein- wohner (in Mio.)	Kreise (Anzahl und Ø EW- Zahl)	Kreise < 150.000 EW	Kreisfreie Städte (Anzahl und Ø EW-Zahl)	Kreisfreie Städte < 100.000 EW	Gemein- den (Anzahl und Ø EW- Zahl)	Gemein- den < 6.000 EW
Nordrhein-West- falen	17,64	31 339.331	2 6%	22 323.583	0	396 44.541	4 1%
Bayern	12,69	71 126.311	56 79%	25 148.938	17 68%	2.056 6.173	1.625 79%
Baden-Württem- berg	10,72	35 248.977	8 23%	9 222.494	1 11%	1.101 9.734	677 61%
Niedersachsen	7,83	38 179.950	21 55%	8 123.582	4 50%	973 8.044	667 69%
Hessen	6,09	21 220.644	4 19%	5 292.071	0	426 14.305	166 39%
Sachsen	4,06	10 273.097	0	3 441.436	0	426 9.519	294 69%
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>4,01</b>	<b>24</b> <b>123.908</b>	<b>18</b> <b>75%</b>	<b>12</b> <b>86.482</b>	<b>8</b> <b>67%</b>	<b>2.305</b> <b>1.740</b>	<b>2.205</b> <b>96%</b>
Schleswig- Holstein	2,83	11 201.001	3 27%	4 154.963	2 50%	1.110 2.550	1.026 92%
Brandenburg	2,46	14 147.547	6 43%	4 98.054	3 75%	417 5.894	305 73%
Sachsen-Anhalt	2,26	11 153.428	5 45%	3 182.612	1 33%	218 10.255	115 53%
Thüringen	2,16	17 94.487	17 100%	6 91.748	4 67%	849 2.540	789 93%
Mecklenburg- Vorpommern	1,60	6 217.139	0 0%	2 148.153	1 50%	753 2.124	715 95%
Saarland	0,99	6 164.839	4 67%	-	-	52 19.020	0
Deutschland	81,20	295 187.256	144 49%	107 242.589	41 38%	11.086 7.324	8.588 77%
Alte Bundeslän- der	65,22	237 193.447	116 49%	89 255.696	32 36%	8.422 7.744	6.370 76%
Neue Bundeslän- der	12,50	58 161.956	28 48%	18 172.842	9 50%	2.663 4.696	2.218 83%

Quelle: Bogumil 2016, 27; Gebietsstand: 30.06.2016, Bevölkerungsstand: 31.12.2014, Basis Zensus 2011.

Im Zuge der Verwaltungsreformen der späten 1960 und frühen 1970er Jahre erlebte Rheinland-Pfalz eine territoriale Konsolidierung, die im Bundesländervergleich als eine der schwächsten anzusehen ist (vgl. Tabelle 34).

Tabelle 34: Kreisgebietsreformen in Westdeutschland

	Anzahl der Kreise 1968	Anzahl der Kreise 2016	Reduzierung um
Bayern	143	71	-50%
Nordrhein-Westfalen	57	31	-46%
Hessen	39	21	-46%
Baden-Württemberg	63	35	-44%
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>39</b>	<b>24</b>	<b>-38%</b>
Niedersachsen	60	38	-37%
Schleswig-Holstein	17	11	-35%
Saarland	7	6	-14%

Quelle: Bogumil 2016, 23

Diese beiden Merkmale – territoriale Kleinteiligkeit und große Heterogenität – sind die Ansatzpunkte für eine Analyse der Nachhaltigkeit der derzeitigen Strukturen auf dieser Ebene. Unabhängig von der Übertragung originär staatlicher, das heißt nicht unmittelbar die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffenden Aufgaben stellt sich somit die Frage nach einer territorialen Mindestgröße, die für eine leistungsfähige Aufgabenerledigung und eine effektive wie auch effiziente Wahrnehmung eines bestimmten Aufgabenportfolios nötig ist. Es zeigt sich, dass sich die Funktionen kommunaler Tätigkeit (unter Ausklammerung der meist erst in der jüngeren Vergangenheit als Pflichtaufgaben nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten übertragenen staatlichen Aufgaben) im Ländervergleich stark ähneln. Somit können – unter Berücksichtigung der spezifischen geographischen und sonstigen Gegebenheiten – Vergleiche zwischen den Bundesländern gezogen werden. Diese Diskussion wurde aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive bereits vielfach geführt, so dass hier umfassend auf die Literatur verwiesen werden kann (vgl. Wagener 1969; Thieme/Prittitz 1991; Laux 1999). Erst jüngst fasste Bogumil (2016) den Stand der Diskussion zur Ableitung eines Reformbedarfs für kommunale Gebietszuschnitte in theoretischer wie – aufgliedert nach Ländern – empirischer Perspektive zusammen (s.u.). Ferner belegt ein neueres Gutachten anhand des nationalen und internationalen Forschungsstandes die Zusammenhänge zwischen kommunaler Aufgabenerledigung und Gebietsgrößen/-reformen für Deutschland und Europa, wobei die

Ziel- und Wirkungsdimensionen Leistungskraft, Effizienz und Partizipation betrachtet werden (Kuhlmann et al. 2017).

Für die rheinland-pfälzische Debatte steht entsprechend dem Leitbildbeschluss unter den Oberzielen einer kommunalen Gebietsreform – Optimierung (1) der Leistungsfähigkeit, bei (2) der weitest gehenden Wahrung der politischen Teilhabe und Repräsentation und (3) der Erfüllung überörtlicher Ziele (vgl. Thieme/Prillwitz 1981, 45) – klar das Ziel der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden im Vordergrund. Dieses umfasst die Verwaltungskraft, die Veranstaltungskraft, die Planungsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit, die Bürgerorientierung und die Entscheidungsfähigkeit (vgl. Bogumil 2016, 21 m.w.V.). Aufgrund der absehbaren demographischen Entwicklung der Bevölkerung wie auch unter den Verwaltungsmitarbeitenden, der für einen großen Teil der Gemeinden prekären Haushaltssituation wie auch der permanent steigenden fachlichen Anforderungen in sämtlichen Bereichen der Aufgabenerledigung muss die mittel- bis langfristige Sicherung der Leistungsfähigkeit Priorität genießen, da nur unter dieser Voraussetzung die weiteren Ziele, insb. eine tatsächliche Partizipation und Selbstverwaltung gewährleistet werden kann.

Das zweite zu berücksichtigende Ziel der Wahrung oder Optimierung der politischen Integration und Repräsentation umfasst die Integrationskraft der Gebietskörperschaft, der Bürgerbeziehung und der Übersichtlichkeit der Verwaltungsstruktur (Bogumil 2016, 21; Kuhlmann et al. 2017, 46 ff.). Es erscheint auf der hier diskutierten Ebene insbesondere für die Kreisfreien Städte als relevant, da diese bei jeder Form der politischen oder administrativen Annäherung an den umliegenden Raum hier am ehesten Einbußen hinnehmen müssten. Für die Landkreise erscheint dieses Ziel weniger vorrangig, da sie im demokratietheoretischen Sinne im Verhältnis zu den Ortsgemeinden trotz ihrer administrativen Bedeutung eher als nachrangige Selbstverwaltungsebene betrachtet werden können. Im Rahmen konventioneller, im Rahmen der in Westdeutschland und auch in Rheinland-Pfalz bereits heute üblichen Größenordnungen sind hier aus demokratietheoretischer Sicht keine gravierenden Partizipationsprobleme zu erwarten. Sollten extreme Hochskalierung der kreiskommunalen Ebene angedacht werden, wie sie in Kap. 4.2.5 angedeutet und als für den rheinland-pfälzischen Fall wenig empfehlenswert und realistisch verworfen werden, so müsste dieser Aspekt noch einmal vertieft betrachtet werden.

Das dritte Oberziel der Erfüllung überörtlicher Ziele (definiert als „Raumordnung und Landesentwicklung, die Berücksichtigung des zentralörtlichen Systems, die Übereinstimmung mit den sonstigen Trägern der öffentlichen Verwaltung und die Ausgleichsfunktion“ (Bogumil 2016, 21) verdient wiederum auf der Ebene der Stadtkreise und Landkreise besondere Beachtung, da hier einerseits oft die Gebietskörperschaft übergreifende Aufgabenstellungen (angefangen bei der Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung im Nahbereich) wie auch Ausgleichsfunktionen sowie der Vollzug übertragener staatlicher Aufgaben sichergestellt werden müssen.

In der verwaltungswissenschaftlichen Debatte wie auch unter Praktikern ist weitgehend unstrittig, dass die Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften eine Funktion ihrer Größe ist (siehe oben). Je mehr Einwohner eine Verwaltungseinheit betreut, desto geringer der pro-Kopf Aufwand in der allgemeinen Verwaltung aufgrund von Skalen- und Verbundvorteilen (Mengenvorteile, größere Routine auch in exotischeren Verfahren, Wegfall von Koordinationsaufwand für etwaige Kooperationslösungen mit Nachbarkommunen etc. Junkernheinrich et al. (2011) bestätigen diesen Effekt für die Verbandsgemeinden in RLP, gehen aber auch für die Kreisebene von einem starken Ortsgrößeneffekt aus (ebd., 8). Gleichzeitig steigt die Leistungsqualität durch Spezialisierungsmöglichkeiten und Professionalisierung, designierte Planungskapazitäten etc. Bogumil (2016) und Kuhlmann/Seyfried/Siegel (2018) fassen die Befunde nicht nur für die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz, sondern in konzentrierter Form auch diverse Studien zu aktuellen Reformen in Mecklenburg-Vorpommern (Seitz 2005), Schleswig-Holstein (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2014), Brandenburg (Westphal et al. 2013) und Sachsen (Landesrechnungshof Sachsen 2009) zusammen. Auf diese Übersicht der aktuellen Ergebnisse sei hier verwiesen. Alle Studien belegen positive Effekte von Gebietsreformen auf die Leistungskraft der betreffenden Einheiten. Während die Untersuchung von Junkernheinrich (2011) für Rheinland-Pfalz als Grundlage der 1. Stufe der KVR hier nicht wiedergegeben werden muss, sollen in Anlehnung an Bogumil (2016) und Kuhlmann/Seyfried/Siegel (2017) die Kernbefunde für die genannten Länder zusammengefasst werden:

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, der 140 kreisangehörige Verwaltungen in seine Prüfung einbezog, kommt in seinem Bericht (2014) zu dem Ergebnis, dass „durch die Vergrößerung (...) die Verwaltungen professioneller geworden (sind). Die Vertretung ist besser gewährleistet, Spezialisierungen sind möglich, Arbeitsspitzen können abgedeckt und Leistungen optimaler gebündelt werden.“ (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2014, 10).<sup>109</sup> Zusammenfassend wurde konstatiert, dass die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen erhöht und sowohl dem Ehrenamt wie auch den Bürgerinnen und Bürgern ein verbessertes Dienstleistungsangebot angeboten wird. Kosteneinsparungen wurden mit dieser Reform nicht erzielt, waren jedoch auch nicht angestrebt. Im Zentrum der Reform stand explizit, die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2014, 32).

Für Mecklenburg-Vorpommern stellt Hesse (2015) fest, dass die Kreisgebietsreform insgesamt klare Professionalisierungsgewinne und ein Ausbau des Leistungsangebots gebracht hat. Verbesserungen werden dezidiert für den Bereich des Bürgerservice und insbesondere der kontaktintensiven Dienstleistungsangebote durch Ausbau dezentralen Bürgerservices genannt. Einen Qualitätsschub brachten hier weiterhin extern erarbeitete Personalentwicklungs- und

---

<sup>109</sup> Im Ergebnis der Gebietsreform war die Anzahl der Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich von 217 auf 140 gesunken, was einer Minderung um 35% entspricht, und die durchschnittliche Einwohnerzahl der durch eine Verwaltung im kreisangehörigen Raum betreuten Einwohner von 9.900 auf 15.100 angestiegen.

Schulungskonzepte, und ein professionelles Wissensmanagement-System wie auch der möglich gewordene Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern kommt darüber hinaus zu dem Schluss, dass die Landkreisneuordnung auch in finanzieller Hinsicht positive Effekte gezeitigt hat (LRH MV 2015, 25). Dieser Befund wird von Hammerschmid et al. (2016) bestätigt. Zusätzlich zeigt die Studie auf, dass Synergieeffekte infolge der Reform vor allem in den Bereichen der IT-Strukturen, Kämmergeien und im Personalwesen festzustellen sind.

Für Sachsen evaluierte der Landesrechnungshof Sachsen (SRH 2009) die Funktional- und Kreisgebietsreform. Neben Einsparpotentialen durch die Zusammenlegung von Behörden und Einrichtungen wurden hier auch positive Effekte für die planerischen und strategischen Aufgaben der Kreisebene erwartet (SRH 2009, 332).

In der Gesamtschau dieser Studien wie auch der grundsätzlichen verwaltungswissenschaftlichen Perspektive muss jedoch betont werden, dass Kosteneinsparungen kein Ziel der Verwaltungsreformbemühungen sein können. Viel mehr steht die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit unter aversen Bedingungen (demographischer Wandel auch in den Verwaltungen, ständig steigende fachliche und gesetzliche Anforderungen, hoher fiskalischer Druck etc.) im Vordergrund. Entsprechend sind haushaltsbasierte Indikatoren nicht hilfreich zur Bewertung der Reformeffekte.

#### *4.2.4.1 Explorative Analyse auf Anhaltspunkte für nachhaltige kommunale Strukturen*

Die folgende explorative Analyse soll weitere empirische Anhaltspunkte für eine tiefergehende Diskussion über nachhaltige Kommunalstrukturen bieten.<sup>110</sup> Die Analyse kann aufgrund der beschränkten Datengrundlage keinen Anspruch auf wissenschaftliche Präzision und Belastbarkeit beanspruchen. Sie zielt darauf ab, basierend auf den von den kommunalen Gebietskörperschaften bereitgestellten Daten etwaige bereits bestehende oder für die Zukunft absehbare Defizite in der Personalausstattung zu verdeutlichen und so am praktischen Beispiel eine fundiertere Auseinandersetzung mit diesem Thema zu ermöglichen. Der theoretische Hintergrund für diese Herangehensweise liegt in der insb. im Kontext der Kommunalisierung von Aufgaben beobachteten Problematik, dass kleine Gebietskörperschaften häufig nicht die notwendigen quantitativen und qualitativen Personalkapazitäten bereithalten können, um dauerhaft, kontinuierlich und über die gesamte Breite der einzelnen Aufgaben einen effektiven Vollzug sicher zu stellen (vgl. Bauer et al. 2007; Ebinger 2010; Kuhlmann et al. 2011; Ebinger 2013; Kuhlmann et al. 2017). Mit Defiziten in der Personalausstattung sind a) Mangelausstattungen gemeint, welche Auswirkungen auf die Breite der vorhaltbaren Fachkompetenz haben können, b) eine im Sinne eines Risikomanagements nicht vertretbare Verlässlichkeit

---

<sup>110</sup> Konkrete, aufgabenbezogene Betrachtungen finden sich bereits in der Kommunalanalyse in Kap. 3.

der Personalpräsenz und Vertretungsfähigkeit sowie schließlich die unzureichende Sicherstellung der Ausbildungsfähigkeit und des Wissensübergangs im Rahmen der anstehenden altersbedingten Personalwechsel.

Die Analyse folgt einem Zweischnitt:

- In einem ersten Schritt wird Varianz des Personaleinsatzes über die Produktgruppen dargestellt (nur Landkreise). Mit diesem sehr einfachen Verfahren soll ein erstes, sehr grobes Bild des Personaleinsatzes gezeichnet werden. Hierzu wird ermittelt, welche Mindest- und Höchstausstattung in absoluten VZÄ-Zahlen die wesentlichen Produktgruppen (als kleingliedrigste vergleichbare Analyseebene) über die Untersuchungseinheiten aufweisen. Hierdurch werden die Teamgrößen und die hierin mögliche Arbeitsteilung sichtbar. Weiterhin wird deutlich, welche Produktgruppen sich durch eine hohe Varianz im Personaleinsatz auszeichnen und welche eher unelastisch in Bezug auf Größeneffekte zu sein scheinen, d.h. verhältnismäßig unabhängig von Rahmenbedingungen und Größe der Gebietskörperschaften mit einer bestimmten Personalausstattung bewältigt werden können.

Die berichteten Ergebnisse dürfen jedoch nur in der beschriebenen Form interpretiert werden: Es findet weder eine Verknüpfung der Personalzahlen mit der Größe oder Einwohnerzahl der untersuchten Einheiten noch in irgendeiner Weise eine Berücksichtigung der Rahmenbedingungen statt. Es wird darauf hingewiesen, dass selten die kleinste Einheit den geringsten absoluten Personaleinsatz in einer Produktgruppe aufweist. Nicht durchgängig, jedoch häufig weist jedoch die größte Einheit erwartungsgemäß auch den in absoluten Zahlen höchsten Personaleinsatz auf (vermutlich aufgrund des großen Abstands zu den sonstigen Einheiten).

- In einem zweiten Schritt werden Produktgruppen oder wo angezeigt auch entsprechend eigenständige Produkte identifiziert, bei denen der Personaleinsatz eine für einen nachhaltigen Vollzug *kritische Größe* unterschreitet. Diese kritische Größe wurde hier auf drei Vollzeitäquivalente festgelegt. Diese Festlegung entspringt der einfachen Überlegung, dass einerseits eine gewisse Spezialisierung sowie die Einbringung unterschiedlicher Qualifikationen möglich sein muss, andererseits aber auch bei dem temporären oder dauerhaften Ausfall eines Mitarbeitenden (durch Urlaub, Krankheit, Weiterbildung, altersbedingten Ausscheiden etc.) noch eine arbeits- und vertretungsfähige Einheit zurückbleibt.

Analyseeinheiten sind die drei Kreisfreien Städte sowie neun Landkreise, für die von den kommunalen Spitzenverbänden Daten insb. zum Personaleinsatz bereitgestellt wurden. Ggf. wurden bei einzelnen Analyseschritten einzelne Einheiten ausgewählt, welche bestimmte Größenklassen bzw. repräsentieren.

Die Produktgruppenebene der kommunalen Haushaltssystematik des Landes ist verbindlich gegliedert und bietet sich entsprechend als Vergleichsebene an. Der Haushalt der Kreisfreien

Städte und Landkreise gliedert sich dabei in die sechs Haupt-Produktbereiche Zentrale Verwaltung, Schule und Kultur, Soziales und Jugend, Gesundheit und Sport, Umwelt und Zentrale Finanzleistungen. Jeder dieser Haupt-Produktbereiche umfasst mehrere Produktbereiche, die sich wiederum in Produktgruppen gliedern. Innerhalb dieser Produktgruppen sind die in ihrer Ausgestaltung im Ermessen der Gemeinden liegenden Produkte und Leistungen gegliedert. Die berichteten VZÄ wurden zur Verbesserung der Lesbarkeit gerundet.

#### 4.2.4.2 Landkreise

Im ersten Analyseschritt wurde die Varianz im Personaleinsatz über die neun einbezogenen Landkreise erfasst (vgl. Tabelle 35). Die Varianz in der Größe dieser Einheiten liegt zwischen gut 60.000 und 200.000 Einwohnern, so dass unter der Annahme einer linearen Funktion im Mitarbeiterbedarf ein Faktor von 3,3 im Personaleinsatz zu beobachten sein müsste. Die Auswertung zeigt, dass sich die Teams in den untersuchten Landkreisen stark in ihrer Größe unterscheiden. Produktgruppen, welche in der am besten ausgestatteten Einheit mit rund 5 VZÄ vollzogen werden, drohen in den am schwächsten ausgestatteten Einheiten mit nur einem VZÄ oder gar nur einem Bruchteil desselben vollzogen zu werden. Bei der Mehrheit der betrachteten Produktgruppen ist eine Varianz zwischen Faktor zwei und fünf im Personaleinsatz zu konstatieren. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Aufgaben, welche eine deutlich höhere Varianz aufweisen. Die Analyse zeigt, dass dies insb. kleinere Aufgaben betrifft. Wenn bei schwächer ausgestatteten Einheiten lediglich Stellenanteile in die Erledigung einer Aufgabe fließen, treibt dies oft die Varianz über alle untersuchten Einheiten stark in die Höhe. Diese hohen Werte sind vermutlich zumindest zum Teil auf Artefakte aufgrund ungenauer Datenmeldungen zurückzuführen. So dürfte gerade bei Mitarbeitenden, welche mehrere Produktgruppen verantworten, die Abgrenzung und Zurechnung der Aufgabenanteile kaum verzerrungsfrei gelingen und unterschiedliche Prioritätensetzungen, Ausbildungshintergründe oder Selbstwahrnehmungen der Verwaltungen und Mitarbeitenden dürften ihrerseits beträchtliche Verzerrungen bewirken.

Grundsätzlich zeigt sich, dass es durchaus eine spezifische aufgabenabhängige Varianz der Mitarbeiterbedarfe zu geben scheint. So zeigt eine ganze Reihe von Aufgaben eine hinter der Größenvarianz der Kreise zurückbleibende, relativ geringe Ausprägung der Varianz in der Personalausstattung: Dies betrifft in bunter Mischung von Aufgaben die Betreuungsleistungen, die Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen, Prüfung und Kommunalaufsicht, die Umweltschutzmaßnahmen und den Zivil- und Katastrophenschutz. Hier scheint eine geringe Größenelastizität des Bedarfs vorhanden zu sein, so dass wir von Skaleneffekten sprechen können. Mit einer bestimmten Grundausstattung kann oder muss die Aufgabe erledigt werden, ein größerer Umfang der Aufgabe ist mit abnehmenden Grenzkosten verknüpft. Einige in diese Kategorie fallende Produktgruppen überraschen, da sie einen klaren Fallbezug haben und folglich eine beinahe lineare Verknüpfung zwischen Fallzahlen und Bedarfen zu erwarten gewesen wäre.

Eine den Erwartungen entsprechende Varianz mit Faktor drei bis vier im Personaleinsatz findet sich in den Produktgruppen Bau- und Grundstücksordnung; Denkmalschutz und -pflege; Jugendarbeit; Maßnahmen der Gesundheitspflege; ÖPNV; Ordnungsangelegenheiten; Schülerbeförderung; Tageseinrichtungen für Kinder und der Wohnungsbauförderung. Eine überdurchschnittliche Ausprägung der Varianz findet sich für die Produktgruppen Finanzen; Kreisstraßen; Naturschutz und Landschaftspflege; Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz; Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen; Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; Sonstige soziale Hilfen und Leistungen; Unterhaltsvorschussleistungen; Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz, Verkehrsangelegenheiten und Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung und Verwaltungssteuerung. Diese erhöhte Varianz ist für eine Reihe dieser Produktgruppen nachvollziehbar, da der Aufwand im Wesentlichen von Rahmenbedingungen wie Naturräumen und Topographie oder Industrieansiedlungen abhängen.<sup>111</sup> In einigen anderen Produktgruppen ist diese Varianz jedoch nicht unmittelbar nachvollziehbar, zumindest nicht, ohne weitere sozioökonomische Rahmendaten einzubeziehen. Schließlich weisen eine Reihe von Produktgruppen sehr extreme Ausprägungen in ihrer Varianz auf: Brandschutz; Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege; Hilfen für Asylbewerber; Land- und Forstwirtschaft, Weinbau; Recht und Rettungsdienst. Wie oben angesprochen sind insb. eher kleine Aufgaben in dieser Kategorie zu finden. Entsprechend wird ein Gutteil dieser extremen Schwankungen in der Personalausstattung auf Artefakte wie die unterschiedliche Klassifizierung von Aufgaben oder Nicht- bzw. Fehlmeldungen zurückzuführen sein. Andere, wie bspw. der Besatz des Justiziariats sind eher von Führungsstil und interner Aufgabenorganisation geprägt, während Dritte Aufgaben wie die Hilfen für Asylbewerber oder die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege auch von politischen Prioritätensetzungen getrieben sein wird.

---

<sup>111</sup> Die große Varianz in der Produktgruppe Naturschutz und Landschaftspflege kann neben der unterschiedlichen Naturausstattung der Gebietskörperschaften auch auf die teils hier in neuerer Zeit angelagerten Klima- und Energiebeauftragten zurückgeführt werden.

Tabelle 35: Varianz in der absoluten Personalausstattung der Landkreise nach Produktgruppen

Produktgruppe	Min. VZÄ	Max. VZÄ	Faktor zw. Extremwerten Max./Min.	Ausprägung der Varianz
Bau- und Grundstücksordnung	4	15	4	0
Betreuungsleistungen	2	4	2	-
Brandschutz	> 0	8	14	++
Denkmalschutz und -pflege	> 0	1	3	0
Finanzen	2	10	5	+
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	> 0	6	12	++
Förderung von Trägern der Wohlfahrts- pflege	0	1	/	/
Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen	12	26	2	-
Hilfen für Asylbewerber	> 0	8	20	++
Jugendarbeit	1	3	3	0
Jugendhilfeplanung	0	2	/	/
Kreisstraßen	> 0	2	5	+
Land- und Forstwirtschaft, Weinbau	1	11	7	++
Leistungen nach dem Bundeskindergeld- gesetz	0	2	6	+
Maßnahmen der Gesundheitspflege	11	40	4	0
Naturschutz und Landschaftspflege	< 1	5	5	+
Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche An- lagen, Gewässerschutz	1	5	5	+
ÖPNV	> 0	1	2	0
Ordnungsangelegenheiten	6	18	3	0
Prüfung und Kommunalaufsicht	3	7	2	-
Räumliche Planungs- und Entwicklungs- maßnahmen	< 1	4	5	+
Recht	< 1	5	10	++
Rettungsdienst	> 0	2	20	++
Schülerbeförderung	2	8	4	0
Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	17*	78	5	+
Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	4	20	5	+
Tageseinrichtungen für Kinder	1*	5	4	0
Umweltschutzmaßnahmen	< 1	1	2	-

Unterhaltsvorschussleistungen	1	6	5	+
Verkehrsangelegenheiten	8	30	5	+
Verwaltungssteuerung	< 1	6	6	+
Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung	8	38	5	+
Wohnungsbauförderung	> 0	1	4	0
Zivil- und Katastrophenschutz	< 1	1	2	-

Berücksichtigt wurden nur Produktgruppen, für die von mindestens vier Landkreisen Daten vorlagen. (-) unterdurchschnittliche Varianz; (0) erwartete Varianz; (+) erhöhte Varianz > 1,5-facher erwarteter Wert; (++) stark erhöhte Varianz > 2-facher erwarteter Wert; \* Datenpunkte, die offensichtliche Ausreißer darstellten wurden durch den nächsthöheren/nächsttieferen ersetzt. Werte gerundet.

In Analyseschritt zwei werden jene Aufgaben identifiziert, für die aus Sicht der Gutachter eine risikobehaftete Personalausstattung festgestellt wurde. In Tabelle 36 werden jene Produktgruppen und herausgehobene Produkte aufgelistet, welche mit weniger als drei VZÄ bewältigt werden. Es zeigt sich, dass in der kleinsten untersuchten Einheit mit rund 60.000 Einwohnern insg. 26 Produktgruppen oder Produkte von nennenswerter Größe und Bedeutung explizit eine solche kritische Personalausstattung aufweisen. Bei zehn dieser Produkte/Produktgruppen handelt es sich (zumindest teilweise) um Auftragsangelegenheiten. Darüber hinaus liegen für weitere drei potenziell<sup>112</sup> kritisch ausgestattete Produktgruppen/Produkte keine Daten vor, so dass auch hier von einer kritischen Ausstattung ausgegangen wird.<sup>113</sup> Im Vergleich hierzu sind in der Einheit mit rund 150.000 Einwohnern lediglich 18 (davon sechs Auftragsangelegenheiten, plus zwei potentiell kritische Aufgabe) und in der größten untersuchten Einheit mit < 200.000 Einwohnern nur 15 solcher Einheiten (davon lediglich sechs Auftragsangelegenheiten) zu finden. Weiterhin ist bemerkenswert, dass von den oben in Tabelle 35 identifizierten Produktgruppen, welche eine sehr geringe Ausprägung der Varianz aufweisen und sich folglich durch potentiell hohe Skalenerträge auszeichnen könnten, sich die Mehrzahl in der Liste der kritisch ausgestatteten Produktgruppen wiederfinden (Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen, Umweltschutzmaßnahmen, Zivil- und Katastrophenschutz). Hier kann angenommen werden, dass der Vollzug in den größeren Einheiten deutlich effizienter erfolgt. Zieht man die entsprechenden Produktgruppen bzw. Produkte von der Gesamtzahl der schwach ausgestatteten Produktgruppen ab, sinkt deren Zahl um vier bis fünf. In der Folge wären in der größten hier betrachteten Größenkategorie nur noch 11 der Produktgruppen kritisch besetzt.

<sup>112</sup> Für diese Produkte liegen Daten aus dem zweitkleinsten analysierten Landkreis vor, welche ein kritisches Volumen aufweisen.

<sup>113</sup> Nicht gemeldete Aufgaben sind vermutlich entweder in einer anderen Produktgruppe aufgegangen oder werden in so geringem Umfang (mit-) vollzogen, dass sie bei der Erhebung unberücksichtigt blieben.

Tabelle 36: Kritische Personalausstattung nach Produktgruppen und Produkten in den Landkreisen.

Produktgruppe / Produkte & Aufgaben	HH-Nr.	Auftragsangelegenheit	< 75 Tsd. Einw. Kreis I	< 75 Tsd. Einw. Kreis II	150 Tsd. Einw.	200 Tsd. Einw.
Ordnungsangelegenheiten	122	✓	6	8	10	18
→ Sicherheit und Ordnung	1220/ 1221	✓	2	4	5	6
→ Aufenthaltsrecht von Ausländern (einschließlich Asylbewerber und Flüchtlinge)	1225	✓	4	3	3	9
Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung (div. Produkte)	124	✓	9	8	13	16
→ Fleischhygiene	1243	✓	2	1	5	7
Brandschutz	126		2	> 0	2	4
Rettungsdienst	127	✓	> 0	< 1	> 0	1
Zivil- und Katastrophenschutz	128		1	1	< 1	1
Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen	311		13	12	18	25
→ Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	3111		> 0	1	1	1
→ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	3112		< 1	/	1	8
→ Sonstige Hilfen in anderen Lebenslagen	3117		< 1	< 1	1	2
Hilfen für Asylbewerber	313	✓	> 0	3	1	> 0
Unterhaltsvorschussleistungen	341		2	2	3	6
Betreuungsleistungen	343		2	3	2	4
Sonstige soziale Hilfen (div. Produkte)	351	teils	2	5	7	20
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	361		1	1	2	2
Jugendarbeit	362		1	1	2	3
Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) (div. Produkte)	363		23	20	33	77
→ Schul- und Jugendsozialarbeit	3631		8	2	4	2

→ Förderung der Erziehung in der Familie			3	3	5	7
→ Hilfen für junge Volljährige			/	0	/	7
→ Inobhutnahme und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen	3635		2	2	2	11
→ Adoptionsvermittlung	3636		> 0	0	1	2
→ Familiengerichts- und Jugendgerichtshilfe	3638		2	2	4	3
Jugendhilfeplanung	3640		/	0	/	2
Maßnahmen der Gesundheitspflege	414	teils	11	13	40	30
→ Gesundheitsplanung und -förderung	4141	✓	2	2	< 1	2
→ Kinder- und Jugendärztlicher Gesundheitsdienst	4142		2	2	5	5
→ Gesundheitsschutz, Infektionsschutz	4143	✓	3	2*	11	9
→ Stellungnahmen	4144	✓	2	4	15	6
→ Beratung und Betreuung	4145		2	3	7	10
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen (div. Produkte)	511	teils	2	4	4	1
Wohnungsbauforderung	522	✓	> 0	< 1	> 0	1
Denkmalschutz und -pflege	523	✓	< 1	< 1	1	< 1
ÖPNV	547		< 1	< 1	< 1	1
Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz	552	✓	1	1	3	5
Naturschutz und Landschaftspflege	554	✓	3	1	2	3
Land- und Forstwirtschaft, Weinbau	555	✓	3	4	6	4
Umweltschutzmaßnahmen	561		/	< 1	1	1
<b>SUMME (+ Datenlücken)</b>			<b>26 (+3)</b>	<b>24 (+1)</b>	<b>18 (+2)</b>	<b>15 (+0)</b>

Quelle: Erhebungsdaten ausgewählter Stadtkreise. VZÄ gerundet. Entsprechend bezeichnet „> 0“ einen Stellenanteil bis 0,5; < 1 einen Stellenanteil von 0,5 bis 0,99; / bezeichnet nicht ausgewiesene Stellenanteile; Produktgruppen/Produkte mit weniger als 3 VZÄ sind gefettet; Produktgruppen, die differenzierter in Produkten betrachtet werden, sind grau hervorgehoben und mit der insgesamt in der Produktgruppe beschäftigten Mitarbeiterzahl ausgewiesen; \* inkl. Medizinalaufsicht.

Dieser Befund einer fast Halbierung der Zahl der kritisch kleinen Einheiten verdeutlicht, dass eine steigende Gebietsgröße mit einer abnehmenden Häufigkeit sehr geringfügig ausgestatteter Produktbereiche und Produkte einhergeht. Auch wenn aufgrund fehlender Daten belegbare Aussagen hierzu nur bis zu einer Größenordnung von Gebietskörperschaften von gut 200.000 Einwohnern gemacht werden können, so besteht doch Grund zur Annahme, dass der beobachtete Effekt einer Abnahme der Zahl dieser Einheiten mit höheren Einwohnerzahlen weitergeht. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass territoriale Mindestgrößen dazu beitragen können, solche Verwaltungseinheiten zu etablieren, die personell stärker besetzt und damit potenziell robuster sind, was Risiken im Vollzug reduzieren und die Effektivität der Aufgabenerledigung steigern kann. Erst durch die Erreichung einer Mindestgröße der vollziehenden Einheiten kann überhaupt arbeitsteilig gearbeitet werden, da nicht alle Mitarbeitenden im Falle von Urlauben, Krankheiten oder sonstigen Personalengpässen sämtliche innerhalb einer Produktgruppe anfallenden Aufgaben bearbeiten müssen. Dies ist angesichts der sehr hohen und permanent steigenden Komplexität der einzelnen Regelungsfelder notwendig, um verlässlich die dauerhaft zu fordernde Qualität im Vollzug sicherstellen zu können. So stehen bspw. selbst hinter den einzelnen Produkten, die als kleinste Einheiten hier betrachtet werden teils Regelungsapparate im Umfang ganzer Sozialgesetzbücher. In der Konsequenz kann für die Landkreisebene aus dieser auf eine Perspektive der Risikominimierung konzentrierten Sichtweise die Aussage getroffen werden, dass bei Kreisgrößen ab 150.000 und noch deutlicher ab 200.000 Einwohnern eine signifikante Reduzierung von potentiell kritisch ausgestatteten Aufgabenbereichen zu beobachten ist. Grundsätzlich ist die Minimierung solcher Risiken zu empfehlen. Wie sich größere Gebietszuschnitte auf die *Effizienz* des Aufgabenvollzugs auswirken, kann hier nicht beantwortet werden.

#### 4.2.4.3 Stadtkreise

Analog zum Vorgehen auf Ebene der Landkreise wird im Folgenden die Ebene der Kreisfreien Städte analysiert. Im ersten Analyseschritt wurde die Varianz im Personaleinsatz über die drei Kreisfreien Städte erfasst, die nutzbare Datensätze bereitgestellt haben (vgl. Tabelle 37). Die Varianz in der Größe dieser Einheiten liegt zwischen 40.000 und 115.000 Einwohnern, so dass unter der Annahme einer linearen Funktion im Mitarbeiterbedarf ein Faktor von 2,9 im Personaleinsatz zu beobachten sein müsste. Die Auswertung zeigt, dass sich die Teams in den untersuchten Kreisfreien Städten unterschiedlich stark in ihrer Größe unterscheiden. Wie in den Landkreisen werden auch hier am unteren Ende des Größenspektrums einige Aufgaben mit nur einem VZÄ oder gar nur einem Bruchteil desselben vollzogen. Festzuhalten bleibt, dass auch hier eine beträchtliche Varianz berichtet wurde.

Tabelle 37: Varianz in der absoluten Personalausstattung der Kreisfreien Städte nach Produktgruppen.

Produktgruppe	Min. VZÄ	Max. VZÄ	Faktor zw. Extremwerten Max./Min.	Ausprägung der Varianz
Bau- und Grundstücksordnung	8	10	1,25	-
Betreuungsleistungen	< 1	4	6	++
Brandschutz	24	126	5	+
Denkmalschutz und -pflege	> 0	1	3	0
Finanzen	k.A.	12	/	/
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	1	3	3	0
Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	k.A.	> 0	/	/
Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen	20	26	1,3	-
Hilfen für Asylbewerber	2	14	7	++
Jugendarbeit	2	3	1,5	-
Jugendhilfeplanung	k.A.	1	/	/
Kreisstraßen	8	16	2	-
Land- und Forstwirtschaft, Weinbau	> 0	12	100	++
Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz	< 1	6	12	++
Maßnahmen der Gesundheitspflege	***	***	/	/
Naturschutz und Landschaftspflege	k.A.	2	/	/
Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz	1	3	3	0
ÖPNV	k.A.	1	/	/
Ordnungsangelegenheiten	22	140	6,3	++
Prüfung und Kommunalaufsicht	7	9	1,3	-
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	21*	50	2,4	0
Recht	4	11	2,9	0
Rettungsdienst	17	67	4	0
Schülerbeförderung	< 1	2	2,3	0
Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	21	124	5,9	++
Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	3	21	7	++
Tageseinrichtungen für Kinder	***	***	4	0
Umweltschutzmaßnahmen	k.A.	17	/	/

Summe NatSch/Landschaftspflege & Umweltschutzmaßn.	2*	17	8,1	++
Unterhaltsvorschussleistungen	2	9	4,5	+
Verkehrsangelegenheiten	13	154	12	++
Verwaltungssteuerung	6	30	5	+
Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung	5**	7	1,3	-
Wohnungsbauförderung	7	6	4	0
Zivil- und Katastrophenschutz	< 1	1	2	-

Berücksichtigt wurden alle Produktgruppen, für die von mindestens einer Kreisfreien Stadt Daten vorlagen; (-) unterdurchschnittliche Varianz; (0) erwartete Varianz; (+) erhöhte Varianz > 1,5-facher erwarteter Wert; (++) stark erhöhte Varianz > 2-facher erwarteter Wert; \* Datenpunkte, die offensichtliche Ausreißer darstellten wurden durch den nächsthöheren/nächsttieferen ersetzt. \*\* bei einem Teil der Städte per IKZ auf Kreisverwaltung übertragen; \*\*\* Daten entfernt wegen extremer Varianz aufgrund unterschiedlicher Organisationsmodelle; Werte gerundet.

In Tabelle 38 werden entsprechend Analyseschritt zwei jene Produktgruppen aufgelistet, welche mit weniger als drei VZÄ aufgrund der damit verbundenen Risiken und Herausforderungen als kritisch erachtet werden. Es zeigt sich, dass in der kleinsten untersuchten Einheit mit weniger als 50.000 Einwohnern insg. 15 Produktgruppen oder Produkte von nennenswerter Größe und Bedeutung eine solche kritische Personalausstattung aufweisen. Sechs dieser Produkte/Produktgruppen sind Auftragsangelegenheiten. Eine berichtete Produktgruppe ist bereits im Zuge einer Kooperationsvereinbarung auf einen Nachbarlandkreis delegiert.<sup>114</sup> Im Vergleich hierzu sind in der Einheit mit etwas unter 100.000 Einwohnern lediglich neun (davon sechs Auftragsangelegenheiten) und in der größten untersuchten Einheit mit < 120.000 Einwohnern (bei jedoch lückenhafter Datenbasis)<sup>115</sup> nur vier solcher Einheiten (davon keine einzige Auftragsangelegenheiten) zu finden. Dieser Befund legt nahe, dass es auch bei den Stadtkreisen durchaus einen Größeneffekt hinsichtlich des Auftretens von kritisch ausgestatteten Produktgruppen und Produkten gibt.

---

<sup>114</sup> Dies deutet auf das in Rheinland-Pfalz bereits heute sehr stark zur Bildung wirtschaftlicher Einheiten genutzte Instrument der interkommunalen Kooperationen (IKZ) hin, welches in Kap. 4.2.6 tiefergehend diskutiert wird.

<sup>115</sup> Für insg. sechs Produktgruppen/Produkte sind für die größte Kreisfreie Stadt keine Daten ausgewiesen. Die Wahrscheinlichkeit, dass trotz dieser Lücken faktisch Personal vorhanden sein wird, ist mit Blick auf den Personalbestand der Stadt mit 100.000 Einwohnern deutlich größer, als dies bei der kleinsten untersuchten Stadt der Fall ist.

Tabelle 38: Kritische Personalausstattung nach Produktgruppen und Produkten in den Landkreisen

Produktgruppe / Produkte & Aufgaben	HH-Nr.	Auftrags- angelegen- heit	< 50 Tsd.	< 100 Tsd.	< 120 Tsd.
Ordnungsangelegenheiten	122	✓			
➔ Verfolgung schädlicher Um- welteinwirkungen	1220/ 1221	✓	4	9	16
➔ Jagd- und Fischereiwesen	1221	✓	/	1	4
➔ Aufenthaltsrecht von Auslän- dern (einschließlich Asylbewer- ber und Flüchtlinge)	1225	✓	3	12	10
Veterinärwesen, Lebensmittelüberwa- chung	124	✓	Auf LK dele- giert	5	7
Zivil- und Katastrophenschutz	128		1	1	1
Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen	311				
➔ Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	3111		2	2	1
➔ Hilfe zur Gesundheit (5. Kapitel SGB XII)	3113	✓	0	1	3
➔ Erstattungen an Krankenkassen für die Übernahme der Kosten einer Krankenbehandlung (§ 264 Abs. 7 SGB XII)	3114	✓	0	1	/
Hilfen für Asylbewerber	313	✓	2	7	14
Unterhaltsvorschussleistungen	341		2	3	5
Betreuungsleistungen	343		1	4	2
Sonstige soziale Hilfen	351				
➔ Wohngeld		✓	2	3	6
➔ Soz. Sonderleistungen			1	2	2
Förderung von Kindern in Tageseinrich- tungen und in Tagespflege	361		1	3	3
Jugendarbeit	362		2	2	3
Denkmalschutz und -pflege	523	✓	0	1	/
Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz	552	✓	1	3	/
Naturschutz und Landschaftspflege	554		2	2	/
Umweltschutzmaßnahmen	561		/	3	/
Wirtschaftsförderung	571		0	/	/
<b>Summe (+ Datenlücken)</b>			<b>15 (+2)</b>	<b>9 (+1)</b>	<b>4 (+6)</b>

Quelle: Erhebungsdaten ausgewählter Stadtkreise. VZÄ gerundet. Entsprechend bezeichnet „> 0“ einen Stellenanteil bis 0,5; < 1 einen Stellenanteil von 0,5 bis 0,99; / bezeichnet nicht ausgewiesene Stellenanteile; Produktgruppen/Produkte mit weniger als 3 VZÄ sind hervorgehoben.

Analog zum Befund auf Landkreisebene kann auf Basis der dargelegten Daten angenommen werden, dass mit zunehmender Größe bzw. Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften die Zahl kritisch schwach ausgestatteter Einheiten deutlich abnimmt. Entsprechend kann auch hier gefolgert werden, dass Kreisfreie Städte mit höheren Einwohnerzahlen – wie das Beispiel mit 100.000 Einwohnern – hier deutlich geringere Risiken aufweisen. Weitere Maßnahmen zur Minimierung kritischer Personalausstattung sind dort angezeigt, wo eine klare Größenabhängigkeit im Ausstattungsbedarf beobachtet werden kann. Wiederum kann auch hier die Frage, wie sich größere Gebietszuschnitte auf die *Effizienz* des Aufgabenvollzugs auswirken, nicht beantwortet werden.

#### 4.2.5 Kommunalisierungsmodell

Die Anlagerung von öffentlichen Aufgaben ist nicht statisch, sondern befindet sich in ständiger Bewegung. In der Folge technischer Entwicklungen, der steigenden Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene aber auch steigender Anforderungen einzelner Aufgaben sowie zu guter Letzt auch aufgrund der Verschiebungen politischer und gesellschaftlicher Prioritäten zwischen den o.g. Performanzdimensionen und einem geänderten Staatsverständnis wird permanent die Anlagerung von Aufgaben diskutiert. Die Gebietsstrukturen der kommunalen Ebene sind im Gegensatz dazu weniger beweglich bzw. Veränderungen finden tendenziell eher in größeren zeitlichen Abständen statt. Während auf der Ebene der Verbandsgemeinden erst jüngst mit der ersten Stufen der Kommunal- und Verwaltungsreform eine die kleinsten Einheiten betreffende Gebietsreform beschlossen und durchgeführt wurde, liegt die letzte Konsolidierung der Kreisebene einschließlich der Kreisfreien Städte in den Jahren 1969/1970 fast 50 Jahre zurück.

Trotz (oder teils wegen) der grundlegenden technischen Veränderungen sowie des immensen Aufwuchses an Aufgaben und Kapazitäten auf Kreisebene ist heute zu konstatieren, dass die nachhaltige Leistungsfähigkeit gerade der kleineren Einheiten dieser Ebene in Frage gestellt werden muss. Angesichts der geringen Gebietsgrößen bietet eine Übertragung von weiteren originär staatlichen Aufgaben kaum substantielle Vorteile. Stattdessen ist als Folge von Kommunalisierungen innerhalb der gegebenen Strukturen mit einer Fragmentierung der Kapazitäten sowie mit Spezialisierungsdefiziten im Vollzug zu rechnen. Fehlende Skalenerträge und überwiegend negative Entwicklungen auf der Mehrzahl der Performanzdimensionen wären zu erwarten (vgl. zusammenfassend Ebinger 2010). Neben den augenscheinlichen funktionalen Schwächen, die bspw. jüngst in Baden-Württemberg konstatiert (vgl. Bogumil et al. 2016)

und zu einem bisher seinesgleichen suchenden Ertüchtigungsprogramm<sup>116</sup> der Umweltverwaltung im Land geführt haben, sind auch die fiskalischen Effekte häufig stark negativ (vgl. RH Thüringen 2015, 89ff.)<sup>117</sup>. Insofern sind positive Potentiale von Aufgabenkommunalisierungen untrennbar mit der Voraussetzung einer vorhergehenden Ertüchtigung der zur Aufnahme der Aufgaben vorgesehenen Einheiten verbunden (vgl. auch Seitz 2007b, 9; Kuhlmann et al. 2017, 22f.). Erst hierdurch öffnen sich neue Optionen der Anlagerung, die sich sonst aufgrund hoher Transformationskosten und absehbaren, gravierenden Defiziten verbieten. Diese Ertüchtigung erfolgt – sofern nicht nur marginale Aufgaben verlagert werden – klassischer Weise über Gebietsvergrößerung. Diese Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches erlaubt bspw. die Beschäftigung von höher qualifiziertem Personal, Spezialisierungen, die Hebung von Skalenerträgen durch Auslastung von Mitarbeitern und Ausstattung sowie die Herausbildung von Routinen.

Entsprechend muss sich eine funktionale Bemessung der Kreisgrößen in einem Kommunalisierungsmodell an den Erfordernissen derjenigen zu übertragenden Aufgabe orientieren, die die größten Herausforderungen für die aufnehmende Gebietskörperschaft mit sich bringt. Auf der Basis der gegebenen, sehr heterogenen Strukturen mit einem beträchtlichen Anteil sehr kleiner bzw. einwohnerschwacher Landkreise können Kommunalisierungen derzeit nur unter expliziter Inkaufnahme von Leistungseinbußen empfohlen werden. Ein Kommunalisierungsmodell, bei dem in nennenswertem Umfang Aufgaben auf die kommunale Ebene der Stadtkreise und Landkreise übertragen werden sollen, ergibt nur im Rahmen einer umfassenden kommunalen Gebietsreform und einer Verwaltungsstrukturereform unter Einbeziehung der Landesebene Sinn. Dies bedeutet, dass zeitgleich mit einer starken Konsolidierung der Kreisstrukturen und Aufgabenübertragungen auf diese neuen Einheiten auch eine grundlegende Neustrukturierung der staatlichen Verwaltungsstrukturen einhergehen müsste. Diese Umstrukturierung ginge mit einem massiven Abbau von vollziehenden Behörden, insb. auf Ebene der unteren Landesbehörden einher. Eine solche grundlegende Umstrukturierung bringt hohe Transformationskosten sowie Belastungen für die Mitarbeitenden mit sich. Ob ein solcher Eingriff insgesamt als empfehlenswert erachtet werden kann, wird weiter unten diskutiert (vgl. Kap. 4.3.3).

#### 4.2.6 Alternative Modelle zur Ertüchtigung der kommunalen Ebene

Angesichts der bereits dargelegten und in den weiteren Gutachten vertieften Entwicklungen, wie demographischer Wandel, unterentwickelte Steuerkraft, steigende Regulierungsdichte und zunehmende Ansprüche der Bevölkerung, steht die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz

---

<sup>116</sup> Die Landesregierung Baden-Württemberg beschloss Ende 2017 zur Abwendung von Wettbewerbsnachteilen der heimischen Wirtschaft zahlreiche Maßnahmen zur Behebung von Defiziten in der Umweltverwaltung. Dieses Programm wird mit 225 Neueinstellung unterlegt (vgl. Baden-Württemberg, LT- Drucksache 16/3217; 16/3017.

<sup>117</sup> Der Thüringer Rechnungshof stellte fest, dass die Kommunalisierung der Staatlichen Umweltämter allein von 2008 bis 2012 für das Land Mehrkosten von insgesamt rund 57 Mio. Euro verursachte.

als Ganze unter hohem Druck. Dieser Druck kann gerade in jenen Einheiten, die in mehreren Bereichen stark belastet sind, die langfristige Leistungsfähigkeit stark gefährden. Der konventionelle Ansatz zur Begegnung dieser Herausforderungen ist die Vergrößerung der Gebietszuschnitte. Derartige grundlegende Veränderungen stellen jedoch oftmals die Landes- und Kommunalpolitik und -verwaltung vor besondere Herausforderungen, sind häufig mit massiven Widerständen verbunden und gerade in jüngerer Zeit auch mit zunehmend emotionalisierten Debatten, die letztlich auch politische Kosten für die Entscheidungsträger verursacht haben (vgl. Kuhlmann et al. 2017; Ebinger et al. 2018). Es ist entsprechend nachvollziehbar, dass die Politik und teils auch die Bürgerschaft mildere Mittel vorzieht und entsprechend „alternative Lösungen“ einfordert. Derartige alternative Lösungen lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen:

- a) Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) als Kooperationslösung
- b) Alternative Gebietsreformen

Die Frage ist nun, ob derartige funktionale Gegenmodelle zu einer Gebietsreform einer kritischen Betrachtung standhalten (vgl. Laux 1999, 168). Zunächst wäre zu klären, inwieweit die Alternativmodelle tatsächlich als „funktionale Äquivalente“ zur Gebietsreform gelten, d.h. dieselbe Leistungsfähigkeit aufbieten können. Dies bedeutet, dass bspw. die in der aufgabenbezogenen Analyse genannten Schwellen zur Übertragung von weiteren staatlichen Aufgaben auf die kommunale Ebene ebenso erreicht oder ggf. – bspw. bei höheren kooperationsbedingten Kosten – noch übertroffen werden müssen. Klar ist im Übrigen auch, dass weder Gebietsreformen noch auf Kooperation setzende Alternativmodelle die grundsätzlichen fiskalischen Probleme der öffentlichen Hand – und damit der kommunalen Ebene – beheben können (vgl. Bull 2008, 300f.).

#### *4.2.6.1 Interkommunale Zusammenarbeit*

Der klassische Ansatz zur Darstellung einer die lokalen Ressourcen übersteigenden Leistungskraft ist der Einsatz von Interkommunalen Kooperationen (IKZ). Bei jedem Reformvorhaben der Länder werden regelmäßig verschiedene Ausgestaltungen dieses Ansatzes ins Feld geführt, um Gebietsreformen zu vermeiden (vgl. für einen Überblick Hesse/Götz 2006). IKZ als systematischer Lösungsansatz hat folglich als Abwehrgeneration Konjunktur. Entsprechende Handlungsformen der Kooperation sind allerdings keineswegs ein neues Phänomen, sondern werden – mit zunehmender Intensität – seit langem von Gebietskörperschaften mit verschiedenen Zielsetzungen eingesetzt: Zur Erhaltung oder Schaffung von Leistungs- und Gestaltungsfähigkeit, zur Behebung von Auslastungsdefiziten, zur Kostensenkung oder zur Vermeidung von schädlichem Wettbewerb durch nachbarschaftliches oder regionales Zusammenwirken (vgl. DStGB 2004; Hesse/Götz 2006; Hesse 2009, 33; Jock 2011, 14f.; Seuberlich 2012, 105f.; für internationale Perspektiven siehe Hulst/Montfort 2009, 2012; Wollmann 2010; Franzke et al. 2016; Teles/Swianiewicz 2018). Angesichts der sehr unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Aufgaben einer Ebene kann IKZ dazu dienen, eine Zwischenlösung

zwischen Nicht-Kooperation und Integration darzustellen. Hierdurch wird die Flexibilität der gegebenen Strukturen erhöht, so dass Aufgaben, welche die Kapazitäten einzelner Einheiten übersteigen, flächendeckend auf der entsprechenden kommunalen Ebene gehalten werden können.

Auch und gerade in Rheinland-Pfalz mit seinen kleinteiligen und heterogenen Strukturen wird dieser Ansatz bereits häufig genutzt, u.a. auf Ebene der Kreisfreien Städte und Kreise (vgl. Farkert 2008; During 2013). Grundlage für Zweckverbände ist das Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) vom 22. Dezember 1982. Entsprechend § 4 dieses Gesetzes können auch Pflichtverbände eingerichtet werden. In Tabelle 39 sind die Kooperationen von sechs Kreisfreien Städten (nach Produktgruppen) aufgelistet.<sup>118</sup>

Tabelle 39: Überblick über die Interkommunalen Kooperationen von Kreisfreien Städten

- Rettungsdienste/Brand- und Katastrophenschutz (114)
  - o Beschaffung von Einsatzfahrzeugen
  - o Schnelleinsatzgruppe/Gruppe von Notärzten (x 2)
  - o Integrierte Leitstelle / Feuerwehrleitstelle (x 2)
  - o Kooperationen Brand- und Katastrophenschutz/Brandschutzdienstleistungen (x 2)
- Ordnungsangelegenheiten (122)
  - o Zentralen Bußgeldstelle für (sonstige) Ordnungswidrigkeiten x2
  - o Zentrale Behördenrufnummer 115
- Verkehrsangelegenheiten
  - o Gemeinsame KFZ-Zulassungsstelle (x 4)
- Gemeinsame Schulträgerschaft (200)
  - o Allg. Schulverwaltung (x 3)
  - o Erstattung Schulkostenbeiträge
  - o Berufsbildende Schulen u. Schulen mit Förderschwerpunkten
- Heimat- und sonstige Kulturpflege (281)
  - o Nutzung des Bücherbuses
- Sonstige Hilfe in anderen Lebenslagen (311)
  - o Psychatriekoordination (x 2)
- Sonstige soziale Hilfen und Leistungen (351)
  - o Betreuungsgeld
  - o BAFöG (x 2)
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (361)
  - o Qualifizierung Tagespflege
- Jugendarbeit (362)
  - o Regionale Planungskonferenz der Jugendämter

---

<sup>118</sup> Diese Befragung wurde auf Bitten der Gutachter durch den Städtetag dankenswerter Weise kurzfristig durchgeführt.

- Jugendhilfeplanung (364)
  - o Gebietskörperschaftsübergreifende AG nach § 78 SGB VIII
  - o Jugendhilfeplanung
- Abfallwirtschaft (537)
  - o Abfallentsorgung
  - o Abfallsammlung und -weiterverwertung
- Öffentliches Grün und Landschaftsbau (551)
  - o Betreuung Baumbestand
- Öffentliche Gewässer, wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz (552)
  - o Wasserversorgung/Entwässerungssystem/Abwasserbehandlung (x 3)
- Räumliche Planungs- u. Entwicklungsaufgaben (573)
  - o Gemeinsames Industriegebiet
  - o Messen- und Ausstellungskooperation
  - o AG Wirtschaftsförderung
- Rechenzentrum

Die Auflistung in Tabelle 39 der Kooperationen der Stadtkreise stellt lediglich einen Ausschnitt der bestehenden Kooperationen auf Ebene der Stadt- und Landkreise (teils auch mit Partnern auf der Gemeindeebene) dar. Er zeigt jedoch, dass einerseits bereits ein sehr breites Spektrum an Kooperationen besteht, andererseits sich jedoch auch kleine Kooperationscluster identifizieren lassen. Diese liegen im Bereich der Rettungsdienste, der Bußgeldstelle, der KFZ-Zulassung, der Schulträgerschaft und natürlich der traditionell in Zweckverbänden organisierten Bereiche Abfallentsorgung und Wasserver- und -entsorgung. Es zeigt sich jedoch auch, dass diese Kooperationen selbst in den Clustern nur „Insellösungen“ darstellen, keine Aufgabe durchgängig über IKZ bearbeitet wird und selten mehr als zwei der meldenden sechs Kreisfreien Städte in ein- und demselben Bereich kooperieren. Insofern erscheinen die Kooperationen sehr unsystematisch und kontingent, was einerseits konkrete Bedarfe spiegeln mag. Andererseits hat dies aber auch mit eher zufälligen Faktoren zu tun, wie Problembewusstsein, Bereitschaft zur Kooperation auf der politischen wie auf der Arbeitsebene und passenden Partnern in unmittelbarer Umgebung, die ebenfalls diese Voraussetzungen mitbringen. Hier besteht klar weiteres Kooperationspotential.

Über die bereits bestehenden Kooperationen hinaus und jenseits einer funktional getriebenen Herangehensweise zur Bestimmung möglicher Kooperationsfelder stellt sich die Frage, welche weiteren Aufgaben die Gebietskörperschaften in derartige IKZ-Lösungen einbringen *wollen* bzw. wo sie weitere Synergiepotentiale sehen. Dies wäre ein Anhaltspunkt zur Identifikation von sinnvollen und ggf. in derartige Kooperationslösungen aufzunehmende Aufgaben. Kooperationen, die von den Kommunen vorstellbar oder gar gewünscht sind, konnten ebenfalls der Befragung der Kreisfreien Städte entnommen werden und finden sich in folgender Tabelle 40.

Tabelle 40: Von Kreisfreien Städten vorgeschlagene Kooperationen

#### Innere Verwaltung

- Zentrale Vergabestelle
- Zentrale Beschaffungsstelle
- Materialbeschaffung im Bereich Sportanlagen und Schwimmbäder
- Unterhaltungs- und Pflegeleistungen für Sportanlagen
- EDV/IT
- Fuhrparkmanagement
- Poststelle und Druckerei
- Lohnabrechnung und Beihilfe
- Organisationsgutachten und Stellenbewertung
- Rechtsberatung, Versicherungsmanagement
- Rechnungsprüfung
- Baubetriebe, Werkstätten etc.
- Ausbildungskooperationen
- Wissensmanagement

#### Bürgerdienste

- Bürgerservicezentrum
- Standesämter
- Waffenbehörde
- Wohngeldstelle
- Bundeselterngeld
- Führerscheinangelegenheiten
- Wohngeldstelle
- Bundeselterngeld

#### Ordnungsangelegenheiten

- Verwaltungsvollstreckung
- Verkehrsüberwachung

#### Schule und Kultur

- Musikschule
- Volkshochschule

#### Soziales und Jugend

- Kindertagespflege
- Betreuungsbehörde
- Erziehungsberatung
- Migrations- und Integrationsaufgaben
- Schuldner- und Insolvenzberatung
- Beratungsstelle für Rentenangelegenheiten
- Suchtberatung

#### Sportstätten und Bäder

- Sport-, Spiel- und Freiraumplanung

#### Wirtschaft und Tourismus

- Zentrale Standortvermarktung
- Tourismus
- Wirtschaftsförderung

#### Gestaltung Umwelt

- Immissionsschutz (Luftreinhaltepläne, Lärmaktionsplanung, Klimaschutz)
- Naturschutz
- Bauaufsicht

Tabelle 40 zeigt, dass die befragten Städte in Summe ein noch deutlich umfassenderes Spektrum an Kooperationsmöglichkeiten benennen, als dies die in Tabelle 39 genannten Aufgabenbereiche dokumentieren. Der Städtetag Rheinland-Pfalz konkretisiert und ergänzt darüber hinaus die bereits genannten Aufgabenbereiche, in denen Stadtverwaltungen für andere Gebietskörperschaften Aufgaben übernehmen bzw. miterledigen könnten (vgl. Anhang). Inhaltlich werden die meisten vom Städtetag vorgeschlagenen Aufgaben bereits von den Tabelle 39 und Tabelle 40 erfasst. Ergänzend werden neben Einzelaufgaben (Sozialpsychiatrischer Dienst; Aufgaben hinsichtlich Heilpraktikern und Friedhöfen; Bauträgerschaft von Kindertagesstätten; Jugendpflege, Pflegekinderdienst) insb. die Back-Office-Aufgaben im Bereich des Sozialamts (in sämtlichen Leistungsbereichen bei Grundsicherung, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe, Leistungen für Asylbewerber) sowie des Jugendamts (wirtschaftliche Jugendhilfe; Beistandschaften; Unterhaltsvorschuss) genannt.

Vor dem Hintergrund der bestehenden oder angedachten Kooperationen erscheint der IKZ-Ansatz zwar grundsätzlich geeignet, die im rheinland-pfälzischen „Fall“ insb. auf Ebene der Stadt- und Landkreise teilweise zu konstatierende Leistungsfähigkeitsproblematik anzugehen. Zudem ist es in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur grundsätzlich unumstritten, dass interkommunale Zusammenarbeit – bei richtigem Einsatz für die richtige Aufgabe – ein sehr sinnvoller und wirkungsvoller Ansatz sein kann. Allerdings wird aus der Analyse des tatsächlichen, freiwilligen Einsatzes dieses Instruments durch die Kommunen, seiner Wirtschaftlichkeit, wie auch durch die in der Literatur vielfach anzutreffenden Analysen der praktischen Herausforderungen beim Einsatz dieses Instruments offensichtlich, dass es – im Vergleich zu klassischen territorialen Lösungen – zahlreiche schwerwiegende Nachteile und Probleme beim Einsatz dieses Instruments gibt. Die Problemintensität und -massierung variiert dabei beträchtlich je nach gewähltem Modell (freiwillig oder gesetzlich verpflichtend; öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Regelung; mandatierende oder delegierende Verlagerung von Aufgaben). Keine der zahlreichen Varianten (vgl. Hesse/Götz 2006, 14ff.) ist jedoch als problemfrei oder problemarm zu bezeichnen. Außerdem gibt es für keine derartig weitreichenden Kooperationsmodelle aus verwaltungsökonomischer Sicht belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (During 2013, 219ff.). Grundsätzlich sind die folgenden Nachteile von IKZ zu berücksichtigen:

- Intransparenz in Zuständigkeit und Verantwortlichkeit: Die Verlagerung einer Vollzugszuständigkeit im Rahmen einer Kooperationslösung (sei es im Rahmen einer Miterledigung durch eine benachbarte Gebietskörperschaft oder die Gründung einer gemeinsamen Vollzugseinheit) bringt für die Bürgerinnen und Bürger immer ein erhöhtes Maß an Intransparenz mit sich. Die klare Zurechenbarkeit von Ergebnissen geht verloren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die lokale Politik unattraktive Politikergebnisse durch „blame shifting“ von sich weist. Lediglich dann, wenn die Letztverantwortlichkeit bei der beauftragenden Kommune bleibt (bloße „Mandatierung“ statt vollständigen „Delegation“ einer Aufgabe) und die Adressatinnen und Adressaten einer Leistung keinerlei Hinweise darauf erlangen, dass diese im Rahmen einer Kooperation ausgelagert oder faktisch fremdvergeben wird, kann dies vermieden werden.
- Autonomieverlust für die Gebietskörperschaft: Die Organe der Gemeinde können nach der vertraglichen Vereinbarung einer Kooperation nur schwer – mit großer Zeitverzögerung oder bei Zustimmung der Partner – von ihrem prinzipiellen Steuerungsrecht Gebrauch machen. Entscheidungskompetenzen werden in den administrativen Bereich sowie in Steuerungsgremien verlagert. Entsprechend wurde schon früh konstatiert, dass „die kommunale Zusammenarbeit auch zum Verlust an demokratischer Substanz in der Gemeinde“ führt (Thieme/Prillwitz 1981, 33f.).
- Lock-in Effekt: Durch die Kooperationen verlieren die beauftragenden Partner ggf. – wie bei jedem Outsourcing – die strategische Möglichkeit zur Eigenerstellung. Sind Personal, Einrichtungen und Know-how einmal abgebaut, kann es zu einem Lock-in Effekt kommen, d.h. die politische Entscheidung wird durch die hohen Wiedereintrittskosten zementiert und nachfolgenden Generation faktisch die Möglichkeit zur selbständigen Gestaltung nimmt.
- Hohe Kooperationskosten: Die Anbahnung, Vereinbarung und der Betrieb von Kooperationen sind mit hohen Kosten (Vertragskosten; Koordinations- und Überwachungsaufwand; Aufwand zur Herstellung von Interessenskongruenz zwischen den Partnern) verbunden.
- Zielkonflikte: Interkommunale Kooperation als Methode zur Generierung von Skalenerträgen durch die Zusammenfassung von gebietskörperschaftlichen Zuständigkeitsbereichen unterliegt den grundsätzlich selben Zielkonflikten wie sie im Rahmen von Gebietsreformen auftreten: Größeneffekte werden auf Kosten der Bürgernähe erzielt (vgl. During 2013, 101f.). Dies gilt insbesondere, wenn ganze Aufgabenbündel erfasst werden (bspw. Multi-Zweckverbänden), um grundsätzlich leistungsschwache Gebietskörperschaften zumindest formal zu erhalten.
- Vergaberechtliche Fragestellungen: Im Rahmen EU-rechtlicher Regelungen stellt sich je nach gewähltem Konstrukt und mit zyklischer Intensität die Frage, inwiefern IKZ als Form eines Public-Public-Partnerships unter vergaberechtliche Vorgaben fällt. Dies

impliziert in einem ersten Schritt wiederum eine Begrenzung in der Formenwahl, im zweiten Schritt jedoch eine bleibende rechtliche Unsicherheit.

- Kommunalpolitische Vorbehalte: Die Initiierung freiwilliger Kooperationen stößt – auch aus den bereits oben genannten Gründen – regelmäßig auf starke Widerstände auf Seiten der Organe der kommunalen Einheiten. Unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen wird das Primat der Entscheidung sehr ungern aus der Hand gegeben (s.u.). In der Folge wird das Potential von Kooperationslösungen selbst dort, wo es wirtschaftlich und funktional sinnvoll erscheint, von den Kommunen nicht ausgeschöpft (vgl. During 2013, 195).

In der Summe zeigt sich, dass es sich bei interkommunalen Kooperationen um ein sehr nützliches Hilfskonstrukt zur Behebung singulärer Problemlagen bzw. zur Problemlösung in einem „eingeschränkten Aufgabenkreis“ handelt (vgl. Bull 2008, 295f.). Kooperationsmodelle sind keine wirklichen Alternativen, um breite Aufgabenbündel flächendeckend abzudecken. Sie unterliegt deutlichen Einschränkungen und sind mit nicht unbeträchtlichen Kosten verschiedenster Art verbunden (vgl. Hesse/Götz 2006; Hesse 2009, 32ff.). Insofern kann dieser Ansatz wohl auch keine Gebietsreform ersetzen, insb. dann nicht, wenn in den Gebietskörperschaften verschiedenen Belastungsfaktoren zusammenkommen. Im Folgenden sollen diese Vorbehalte außen vorgelassen und rein hypothetisch die alternativen Optionen für die Stadt-/Landkreisebene betrachtet werden.

Als tatsächliche Alternative zur Gebietsreform müssten in Rheinland-Pfalz in bedeutendem Umfang horizontale Kooperationen zwischen Landkreisen und/oder zwischen Landkreisen und Stadtkreisen initiiert werden. Dies gilt sowohl, wenn damit (lediglich) das Ziel der Sicherung der nachhaltigen Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften verfolgt wird, als auch in noch beträchtlicherem Ausmaß, wenn die oben formulierten Zielgrößen zur Übernahme von (weiteren) staatlichen Leistungen angestrebt werden. Hierbei sind theoretisch zwei Strategien denkbar: Erstens eine Kooperation im Sinne der Gründung eines gemeinsamen *Zweckverbandes* oder einer gemeinsamen *Anstalt* als eigenständige, von einem paritätisch besetzten Steuerungsgremium geleitete Verwaltungseinheit, zweitens die Neuaufteilung bestimmter Aufgabenbestände zwischen den Kooperationspartnern im Rahmen der vertraglich fixierten *Mit-/Auftragsverwaltung*.

Es erscheint für die Gutachter offensichtlich, dass die erste Lösung in einem bereits institutionell so dicht besiedelten Land wie Rheinland-Pfalz keine Option darstellt. Eine weitere Verwaltungsebene würde die vierte kommunale Ebene darstellen und die ohnehin schwach aufgestellten Kreise verwaltungsseitig kanibalisieren und als Selbstverwaltungskörperschaften delegitimieren. Auch stünde bei Erreichung eines kritisch großen Aufgabenbestands die Frage einer eigenen Vertretungskörperschaft im Raum, deren Schaffung faktisch zu einer Abschaffung der Landkreise und somit zu einer Gebietsreform durch die Hintertür führen müsste.

Die zweite Lösung einer neuen, funktionalen Arbeitsteilung erscheint hier als deutlich schlanke und die Kreisebene nicht unmittelbar in Frage stellende Lösung. In diesem Modell würden jene Aufgaben, die aus funktionalen oder wirtschaftlichen Erwägungen deutlich von Skaleneffekten profitieren würden, als Vor-Ort Lösungen je einem der Kooperationspartner zugewiesen, so dass bspw. ein Landkreis sich ausschließlich um technische, wirtschafts- und umweltbezogene Aufgaben kümmert und diese für die Partner miterledigt, während eine Kreisfreie Stadt im Verbund sich ausschließlich und für alle Partner um die Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe kümmert. Ansprechpartner (als Front-end) für die Bürgerinnen und Bürger blieben die einzelnen teilnehmenden Gebietskörperschaften, welche auch die Letztverantwortung für die Leistungserbringung behielten. Im Endeffekt bedeutete dieses vertraglich fixierte Modell der *Mit-/Auftragsverwaltung* die qualitative und quantitative Anreicherung des bekannten „Shared service“ Modells (vgl. Bull 2008, 292). Dieses auf den ersten Blick bestechende Modell birgt in der Umsetzung genau jene Herausforderungen und Probleme, die oben aufgelistet wurden. Die rechtliche Ausgestaltung ist offen, die Rückwirkungen auf die Selbstverwaltungsgedanken und die Selbstverwaltungsgarantie ungewiss. Der Koordinationsaufwand erwartungsgemäß hoch die politischen Widerstände gegen die Abgabe von wesentlichen Aufgabenteilen absehbar. Ferner sind auch in diesem Modell die Zuständigkeiten und Aufgabenverteilungen zwischen den „Partnern“ aus Sicht der Bürger alles andere als transparent, was wiederum Legitimitätsprobleme mit sich bringt.

Entscheidet man sich trotz der genannten Probleme für ein solches Kooperationsmodell, so liegt es aus Sicht der Gutachter nahe, dieses nicht auf dem Freiwilligkeitsprinzip aufzubauen, sondern gesetzlich verpflichtend zu verankern. Nur auf diesem Wege scheinen die oben erwähnten Widerstände überwindbar, klare Zuständigkeitsregelungen umsetzbar und die notwendige Leistungsfähigkeit bei Verlagerung staatlicher Aufgaben herstellbar. Die Gründe hierfür sind simpel: Bisher zeigt sich, dass horizontale Kooperationen auf Ebene der Stadt-/Landkreise zwar nicht selten, aber lediglich punktuell und meist nur bei Aufgaben mit geringem Gestaltungspotential eingegangen wurden (vgl. Hesse 2009, 34). Ein eindrückliches Beispiel für die Zurückhaltung der Lokalpolitik hinsichtlich derartiger Kooperationen bietet die Baden-Württembergische Verwaltungsreform im Jahr 2005 (vgl. Bogumil/Ebinger 2005). Im Kontext der umfassenden Kommunalisierungen wurden absehbare Vollzugsschwächen damit wegarargumentiert, dass die Städte und Kreise Kooperationslösungen eingehen könnten und würden. Allerdings stellte das Innenministerium Baden-Württemberg bei der Evaluation der Reform fest, dass mit vernachlässigbaren Ausnahmen keine entsprechenden Kooperationen zustande gekommen waren (vgl. Ebinger 2010). Bei einer erneuten Untersuchung rund zehn Jahre später zeigte sich trotz offensichtlicher Leistungsschwächen in vielen kommunalen Gebietskörperschaften das exakt gleiche Bild (vgl. Bogumil et al. 2016). Die Schlussfolgerung kann letztendlich nur sein, dass Gebietskörperschaften bzw. ihre Wahlbeamten diesen Kooperationsmodellen grundsätzlich skeptisch gegenüberstehen und wenn irgend möglich und darstellbar einen eigenständigen Vollzug vorziehen. Dies ist nicht verwerflich, sondern angesichts der

oben dargestellten Kosten von und Erschwernisse durch IKZ nur eine rationale Wahl der zumindest aus politischer Perspektive besseren Option. Die in Rheinland-Pfalz dennoch häufig anzutreffenden IKZ-Lösungen sind in diesem Kontext eher als Beleg für die grundsätzliche Leistungs- oder Finanzschwäche vieler Gebietskörperschaften zu sehen, denn als Beleg für eine grundsätzliche Kooperationsfreudigkeit. In der Konsequenz bliebe dem Land bei einer freiwilligen Lösung nur die Option, in großem Umfang finanzielle Anreize für Kooperationen auszuloben sowie alle sonstigen denkbaren Erleichterungen anzubieten und zu hoffen, dass diese auf Interesse stoßen werden. Eine Garantie gibt es hierfür jedoch nicht (vgl. Hesse 2009, 33ff.).

Wählt man hingegen eine verpflichtende, hierarchisch verfügte Handlungsform, so impliziert dies einen tiefgehenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Im Rahmen der geltenden Gesetze, die vorsehen, dass Kooperationen aus eigenem Antrieb der Gemeinden und Gemeindeverbände zustande kommen, funktioniert dies nicht. So müssen verpflichtend Zielgrößen und räumliche Zielplanungen aufgestellt werden, um die erforderliche Leistungsfähigkeit zu erreichen und sog. *Abwehrzusammenschlüsse* von hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und infrastrukturellen Verflechtungen nicht zusammenhängenden Gebieten zu verhindern. Es müsste ebenfalls das (Mindest-)Portfolio an gemeinsam zu vollziehenden Aufgaben sowie die Kooperationsform(en) festgelegt werden. Hier stellt sich die Frage, welche Aufgaben in eine Kooperation eingebracht werden, und welche weiterhin lokal erbracht werden sollten. Hesse (2013, 51) bemüht zur Bestimmung der „Kooperationsfähigkeit“ die Kriterien des Raumbezuges, der strategischen Relevanz der Aufgabe und der im Vollzug vorhandenen Ermessensspielräume, um Kooperationsvorteile insb. aus politischer Perspektive zu identifizieren. Er argumentiert nachvollziehbar, dass bei geringem Ortsbezug, geringer strategischer Relevanz und geringen Ermessensspielräumen der höchste Kooperationsnutzen (und damit implizit auch Kooperationswahrscheinlichkeit) entstehe. Konkret schlägt Hesse andernorts (2012, 329) die folgenden Aufgabengruppen vor:

- Querschnittsfunktionen mit internen Zielgruppen
- standardisierte Massengeschäfte für interne Zielgruppen
- komplexere und einzelfallabhängige Dienstleistungen mit externen Zielgruppen<sup>119</sup>
- interne Infrastruktur- und Dienstleistungen

Welche Aufgaben nun im Einzelnen in diese Kategorien fallen, bleibt zu diskutieren. Die oben genannten, umfangreichen bestehenden oder angedachten Kooperationen bieten auf jeden Fall ein äußerst breites Portfolio für derartige Zusammenarbeit. Die verschiedenen Auflistungen von bestehenden und denkbaren interkommunalen Kooperationen zeigen insgesamt,

---

<sup>119</sup> Quasi sämtliche staatliche Aufgaben, für die in der aufgabenbezogenen Betrachtung in Kap. 3 eine Kommunalisierung nur bei beträchtlicher Steigerung der Leistungsfähigkeit der aufnehmenden Einheiten in Frage kommt, würden in diese Kategorie fallen.

dass vor dem Hintergrund der gegebenen territorialen und demographischen Situation sowie Leistungsfähigkeit die Bündelung von Ressourcen als sinnvoll oder gar notwendig erachtet wird.

Mit der gesetzlichen Verpflichtung ginge letztlich auch der entscheidende Vorteil der Kooperationslösungen, nämlich ihre Passgenauigkeit auf die Gegebenheiten und Bedürfnisse der Partner, verloren. Hesse (2009, 35f.) folgerte entsprechend: „Interkommunale Zusammenarbeit stellt mithin keine wirkliche Alternative zur Strukturreform dar, zumal Erträge vorliegender Selbstregulierung nur punktuell identifiziert werden konnten. Auch wird zunehmend deutlich, dass allein auf dem Freiwilligkeitsprinzip beruhende Kooperation immer nur begrenzte Wirkungseffekte auslösen dürfte.“ Dem ist aus Sicht der Gutachter nichts hinzuzufügen.

#### *4.2.6.2 Alternative Gebietsreformen – Stadtkreismodell*

Dass im Jahr 2011 vom Städtetag Rheinland-Pfalz vorgeschlagene sog. „Stadtkreismodell“ stellt einen Vorschlag zur Neuordnung der Stadt-Umland Strukturen, insb. im Umkreis der kreisfreien Städte dar. Hintergrund und Argument für dieses Modell ist erstens (und eher implizit) die teils kritische Größe, Leistungsfähigkeit und Finanzkraft wie auch der demographische Ausblick sowohl der städtischen wie auch der in ihrem „Speckgürtel“ liegenden Einheiten. Zum zweiten und als wesentliches Argument wird aber die zentrale Rolle der Städte als regionaler Bezugspunkt und für die Erbringung der wesentlichen wirtschaftlichen aber auch öffentlichen Leistungen im Kultur- aber auch Daseinsvorsorgebereich (bspw. bei der Bereitstellung von voll einsatzbereiten Feuerwehren, Gesundheitsversorgung etc.) betont. Drittens wird auf die für die Bürger undurchsichtigen Überlappung von Behördenstandorten (im Extremfall Kreisfreie Städte als Sitz von Verbandsgemeinden, Landkreisen und Stadtverwaltungen) hingewiesen.

Der Vorschlag entspricht im Kern einer Mischung der schon in den 1970er Jahren diskutierten Modelle der a) Zwei-Stufen-Stadt (Wagener 1982, 420-422) als Sonderform der Regionalstadt mit übergeordneter Regionalverwaltung und innerer Gliederung in Gemeinden – ohne jedoch die damals vorgesehene Zerschlagung der Kernstadt in Teilgemeinden vorzusehen und b) dem Verbandstyp kommunaler (Mehrzweck(pflicht)verbände). Die Ortsgemeinden blieben in diesem Modell erhalten. Die Funktionen der Verbandsgemeinden und der Landkreise im einbezogenen Gebiet würden jedoch auf den zentralen Ort (i.d.R. eine Kreisfreie Stadt) übergehen, diese Gemeindeverbände selbst würden für die betreffenden Gemeinden aufgehoben. Die Bürger der mitverwalteten Umlandgemeinden sollen volles aktives und passives Stimmrecht für die Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen der Kernstadt erhalten.

Der Charme dieser Idee liegt in der (formalen) Vermeidung von „harten“ Eingemeindungen und dem Erhalt der politischen Gemeinden, bei gleichzeitiger maximaler Bündelung der Verwaltungsressourcen und der Herstellung von Deckungsgleichheit zwischen Wirtschafts- und administrativem Raum (vgl. Hamann 2005, 37). Damit würde das Zentrale Orte-Konzept der Raumplanung mit seinem Versorgungsansatz (vgl. ARL 2005, 1311; Bogumil 2016, 32) auf den

politisch-administrativen Raum übertragen. Aus rein aufgabenbezogener Perspektive spricht wenig gegen ein solches Konzept, welches in der Tat Doppelverwaltungen abbauen, kritische Größen sichern und eine tatsächliche Einräumigkeit der Verwaltung innerhalb eines funktional definierten Verwaltungsraumes schaffen könnte. Vor Einführung eines solchen „Stadtkreis-Modells“ müssten jedoch aus Sicht der Gutachter mehrere Fragen gebietsbezogener und verfassungsrechtlicher Natur zufriedenstellend beantwortet werden, die außerhalb des Rahmens dieses Gutachtens liegen.

Die erste Frage betrifft die territoriale Einpassung des Modells in das überkommene Modell der hierarchischen Verwaltungsgliederung. Wie der Städtetag selbst anerkennt, kann das Stadtkreis-Modell nur für urban strukturierte Räume mit klar definiertem Zentrum ein alternatives Organisationsmodell bieten. Für die „ländlich-flächig strukturierten Regionen“ müssen weiterhin die traditionellen Strukturen vorgehalten werden. Entsprechend müsste aus einer gebietsbezogenen Perspektive geklärt werden, wo Stadtkreise gebildet werden könnten, ohne eine Kannibalisierung von Landkreisen zu bewirken. Es darf zu keinem Zurücklassen von kleinen und strukturschwachen „Rest-Landkreisen“ ohne Finanzkraft, administrativem Zentrum und Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer Ausgleichsfunktion kommen. Dies bedeutet implizit, dass das Stadtkreismodell nur im Rahmen einer grundlegenden Territorialreform auf Ebene der Landkreise umgesetzt werden kann, da die derzeit ohnehin überwiegend klein strukturierten Landkreise jene für ihre Wirtschafts- und Steuerkraft wesentlichen, dicht besiedelte Randgebiete der Ballungsräume abgeben müssten. Herausgehobene Bedeutung kommt in dieser Betrachtung der Frage der Abgrenzung der urbanen, den Stadtkreisen zuzurechnenden von den nicht-urbanen, den Landkreisen zuzurechnenden Gebieten zu.

Die zweite zu beantwortende Frage betrifft die angemessene Sicherstellung der Selbstverwaltungs- und Mitbestimmungsrechte der einem Stadtkreis zugerechneten Ortsgemeinden. Der Einfluss der Umlandgemeinden im Stadtkreis könnte entsprechend gegenüber der monolithisch auftretenden Stadt sehr gering sein – geringer als derzeit in den Kreistagen mit ihrer sehr viel heterogeneren und zu einem guten Teil aus kleineren oder mittleren Gemeinden entsandten Vertreterstruktur. Dies könnte zu einer für die Gemeinden schwierigen Konstellation mit geringem politischen Einfluss bei gleichzeitig (wie bereits heute) überwiegend nicht vorhandener Wahlfreiheit in der Leistungserbringung führen. Zudem ist die Gefahr sehr real, dass die zentralörtliche Verwaltung primär die Leistungen für „ihre“ Stadt erbringt und die Umlandgemeinden sowohl hinsichtlich Zuschnitt wie Priorisierung in der Erbringung von Leistungen nachrangig behandelt werden. Beide Aspekte könnten faktisch oder zumindest in der Wahrnehmung der Bürger einer Eingemeindung entsprechen. Zur Stärkung der Repräsentation der beitretenden Gemeinden kann einerseits auf klassische Instrumente zur Sicherung von Minderheitsrechten im kommunalen Kontext (bspw. Überrepräsentation in den Beschlussorganen ähnlich wie bei der unechten Teilortswahl in Baden-Württemberg, vgl. Kersting/Kuhlmann, 2018, 99ff., oder durch besondere Zustimmungspflichten/Vetorechte der Teilorte) zurückgegriffen werden. Andererseits könnte die Position der beitretenden Gemein-

den auch durch ihr Übergewicht hinsichtlich der Einwohnerzahlen (mind. 60% der Gesamteinwohnerzahl) gesichert werden. Die Umsetzbarkeit dieses zweiten Vorschlags hängt jedoch von den gegebenen Gebietsstrukturen ab und muss mit der territorialen Einpassung (s.o.) kompatibel sein.

Die dritte zu beantwortende Frage betrifft ggf. die Mitbestimmungsrechte der politischen Gremien und der Bevölkerung der Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise wie auch jener der Kernstädte der Stadtkreise zu einer solchen nicht nur größenmäßigen, sondern auch grundsätzlichen Neustrukturierung der Gebietskörperschaften. Dieser Aspekt leitet unmittelbar zu der abschließenden Frage der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Kompatibilität der gefundenen Lösung mit dem überkommenen Modell der Organisation kommunaler Selbstverwaltung über. Hier wäre auch zu klären, ob die vorgeschlagenen doppelte Repräsentation der beitretenden Ortsgemeinden durch ihre eigenen Beschluss- und Vollzugsorgane wie auch jenen der Kernstadt verfassungsrechtlich ein gangbarer Weg ist, oder ob doch die klassische Idee der „Zwei-Stufen-Stadt“ bzw. des „Bezirksverwaltungstyp“ nach Wagener umgesetzt werden müsste. Diese Fragen sind nur aus verfassungsrechtlicher Perspektive zu beantworten.

#### *4.2.6.3 Landesweiter Höherer Kommunalverband*

Ein Modell zur Darstellung einer höheren, die Kommunalisierung originär staatlicher Aufgaben ermöglichender Leistungsfähigkeit ist die Gründung eines Höheren Kommunalverbandes mit landesweiter Zuständigkeit. Ein solches Modell würde dieselben Leistungsparameter wie ein zentralisierter Vollzug auf Landesebene (bspw. durch die ADD) aufweisen. Eine Übertragung auf zwei oder mehr höhere Kommunalverbände würde eine Teilung vieler Aufgaben erfordern und weist entsprechend keine vergleichbaren Leistungsparameter auf (vgl. Kap. 4.4.4).

Eine Anlagerung bietet sich folglich für solche Aufgaben an,

- deren Erledigung keine regionale Präsenz erfordert, und
- die jedoch dennoch landesweit einheitlich vollzogen werden sollen/müssen, oder
- deren Vollzug an einen Standort gebunden ist bzw. von der Konzentration in einer Vor-Ort Lösung profitiert bzw. hohe Skalenerträge zu erwarten sind.

Eine weitere wesentliche Voraussetzung ist ein nur geringer oder nicht vorhandener landespolitischer Steuerungs- und Gestaltungsanspruch für die betreffenden Aufgaben.

Entsprechende Aufgaben wären bspw. die Trägerschaft für die Landesfeuerwehr und Katastrophenschutzschule (LFKS) in Koblenz, Beratungstätigkeiten mit kommunalem Fokus oder Einzelaufgaben wie die professionelle administrative Aufbereitung von Abschiebeanträgen.

Um die Etablierung eines landesweiten Höheren Kommunalverbands zu rechtfertigen, muss eine verhältnismäßig hohe Zahl an Aufgaben bzw. Personalvolumen übertragen werden, da sonst unverhältnismäßige Overheadkosten anfallen. Eine funktionale Alternative zu einem

Höheren Kommunalverband bei einer nur geringen Zahl von Aufgaben ist die *Vor-Ort* Aufgabenübernahme durch eine Gebietskörperschaft, welche im Zuge der Mitverwaltung diese Aufgabe landesweit vollzieht oder ein sog. *Consult-Modell*, bei welchem eine Gebietskörperschaft spezifische Expertise bei Bedarf gegen Kostenersatz bereitstellt.

#### 4.3 Landesverwaltung – Gesamtstrukturen

Auf der Ebene der Landesverwaltung sind in Fortführung der bereits erfolgten funktionalen Konsolidierung in Rheinland-Pfalz weitere sektorale Aufgabenumschichtungen und funktionale Bündelungen möglich, ohne zwingend durchgreifende Strukturveränderungen vornehmen zu müssen. Diese Modelle werden im Folgenden im Detail vorgestellt.

##### 4.3.1 Konsolidiertes Direktionsmodell

Ziel dieses Modells wäre die grundsätzliche Beibehaltung der gegebenen regional-funktionalen Gliederung der Landesverwaltung. Dieses Modell basiert auf einer Trennung der beiden wenig verflochtenen Zuständigkeiten einerseits im Bereich Kommunales, Schulen und Dienstleistungen sowie im Wirtschafts- und Umweltbereich andererseits. Während die erstgenannten Aufgaben in der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) einem Center-Modell mit landesweiter Zuständigkeit zusammengefasst wurden, übernehmen die Struktur- und Dienstleistungsdirektionen (SGDen) als teilregional zuständige Mittelbehörden die Bündelung der eng verflochtenen Vollzugszuständigkeiten im Wirtschafts- und Umweltbereich. Die weitere Konsolidierung der Landesverwaltung wäre in diesem Modell neben punktuellen Entflechtungen insbesondere durch die Integration ausgewählter Sonderbehörden und somit die der vollständigen Umsetzung des Modells der „konzentrierten Dreistufigkeit“ möglich. Da diese Veränderungen auch problemlos mit den meisten weitergehenden Reformmodellen kombinierbar sind (sofern sie sich nicht durch die (teilweise) Kommunalisierung von Aufgaben erübrigen), werden sie weiter unten gebündelt dargestellt.

Das konsolidierte Direktionsmodell stellt sicher, dass die Bündelungs- und Koordinationsfunktion der Mittelinstanzen sowie die funktionale Trennung von genehmigungs-, aufsichts-, service- und rein verwaltungsbezogenen Tätigkeiten erhalten bleiben. Aufgrund der nur mittleren Größe des Landes erscheint eine solche funktionale Schwerpunktbildung anstelle einer gleichmäßigen Verteilung in der Region auch prinzipiell machbar (Bogumil et al. 2004, 53). Vor diesem Hintergrund wurde das rheinland-pfälzische Modell der regional-funktionalen Dreistufigkeit im Bundesländervergleich auch als besondere Innovation angesehen, da es die Vorteile einer Bündelungsinstanz (horizontaler Ausgleich zwischen verschiedenen Fachaufgaben auf der Mittelebene) mit den Vorzügen funktionaler Spezialisierung und dienstleistungsorientierter Aufgabenerledigung verknüpft (Hesse 2004, 110f.). Während die SGDen mit ihren Außen-

stellen die notwendige Ortsnähe für ihre vollzugsorientierten Aufgaben sicherstellen und lediglich die tatsächlich miteinander verflochtenen Aufgaben regional bündeln, stellt die ADD die Realisierung der größtmöglichen Skalenerträge im Vollzug nicht zwingend ortsnah zu erbringender Aufgaben sicher. Zudem lassen sich aus der hier vorliegenden Aufgabenanalyse und den Rückmeldungen aus der Fläche keine gravierenden Performanzdefizite der Mittelbehörden ableiten, so dass nach Einschätzung der Gutachter deren Funktionsfähigkeit grundsätzlich gegeben ist. Im Gegenteil: Insbesondere die SGDen genießen im Land einen sehr guten Ruf. Vor diesem Hintergrund können zumindest bestehende Leistungsdefizite nicht als Argument herangezogen werden, um hier Strukturveränderungen anzumahnen. Insgesamt erscheint damit das gegebene Direktionsmodell als grundsätzlich geeignet, um die in Flächenländern nötige Bündelungs- und Koordinationsfunktion auszuüben sowie den Ausgleich divergierender Ziele der Fachressorts und den vertikalen wie horizontalen Ausgleich von Interessen zu ermöglichen.

Im Rahmen dieses Grundmodells ergibt sich aus den aufgabenbezogenen Analysen eine Reihe von Neuordnungsvorschlägen. Zusammenfassend sind diese Verlagerungsoptionen in der folgenden Tabelle 41 dargestellt. Die Begründung für diese Aufgabenverlagerungen finden sich im aufgabenbezogenen Teil des Gutachtens in Kapitel 2. Durch jede dieser möglichen Aufgabenverlagerungen ergibt sich die Frage einer bei ihrer Umsetzung möglichen oder gar zwingend angezeigten strukturellen Veränderung.

Tabelle 41: Aufgabenumschichtungen im Konsolidierten Direktionsmodell

Ressort	Cluster / Aufgabe im Analysefocus	Bisherige(r) Träger	Zukünftige(r) Träger	VZÄ	Strukturelle Folgewirkung*
BM	Lehrerinnen- und Lehrerausbildung / Staatliche Studienseminare	Staatliche Studienseminare	BM	755	„Einsparung“ von oberen Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit durch die Eingliederung der Staatlichen Studienseminare ins BM
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsychologische Beratung/ Schulpsychologische Beratung	Pädagogisches Landesinstitut (PL)	ADD	73,5	„Einsparung“ des PL als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD

BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsycho-logische Beratung/ Fort- und Weiterbildung	Pädagogisches Landesinstitut (PL)	ADD	23,9	„Einsparung“ des PL als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsycho-logische Beratung/ Informationsdienste und IT-gestützten Managementsysteme	Pädagogisches Landesinstitut (PL)	ADD	32,28	„Einsparung“ des PL als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsycho-logische Beratung/ Schul- und Unterrichtsentwicklung/Medienbildung	Pädagogisches Landesinstitut (PL)	ADD	32,68	„Einsparung“ des PL als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD
Mdl	Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation – Brand- und Katastrophenschutz / Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz	Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz (LFKS)	ADD	22	Auflösung LFKS
Mdl	Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation – Brand- und Katastrophenschutz / Feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger und Unterstützung bei der Beschaffung von feuerwehrtechnischen Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie	Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz (LFKS)	ADD	7	Auflösung LFKS

	von Sonderfahrzeugen der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes				
MSA GD	Gesundheitsfachschulen	LUA	LSJV	19,94	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LUA zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSA GD	Arzneimittel- und Apothekenwesen / Aufgaben nach Arzneimittelgesetz	LSJV	LUA	11,20	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSA GD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Projektförderungen als "zwischengeschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln	LSJV	ADD	30,57	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSA GD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Zuwendungen im Förderansatz "Qualischeck" als "zwischengeschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln	LSJV	ADD	4	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSA GD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Projektförderungen als "zwischengeschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln	LSJV	SGDen	30,57	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)

MSA GD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Zuwendungen im Förderansatz "Qualischeck" als "zwischen geschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln	LSJV	SGDen	4	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MUEE F	Wasserwirtschaft	SGDen	SGDen mit landesweiter Zuständigkeit einer SGD für ausgewählte Teilbereiche, ggf. Konsolidierung der Außenstellenstruktur	272,48	keine
MUEE F	Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie	SGDen	SGDen mit landesweiter Zuständigkeit einer SGD für ausgewählte Teilbereiche, ggf. Konsolidierung der Außenstellenstruktur	80,58	<i>keine</i>
MUEE F	Gewerbeaufsicht	SGDen	SGDen mit landesweiter Zuständigkeit einer SGD für ausgewählte Teilbereiche, ggf. Konsolidierung der Außenstellenstruktur	168,45	keine
MWV LW	Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft	Dienstleistungszentren	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit,	257,81	Parallel dazu Verlagerung des Agrarbildungsbereichs

		tren ländlicher Raum (DLRs)	ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt)		Abschaffung der DLRs
MWV LW	Landwirtschaftliche Bildung und Forschung	Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs)	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt)	84,05	Parallel dazu Verlagerung des Beratungs- und Versuchswesens ggf. Abschaffung der DLRs
MWV LW	Einzelbetriebliche Förderung & Prüfdienst Agrarförderung	Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs)	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt)	56,8	ggf. Abschaffung der DLRs
MWV LW	Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz	Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs)	Vermessungs- und Katasterämter	323,05	Abschaffung der DLRs
MW WK	Allgemeine Kulturpflege – Generaldirektion Kulturelles Erbe / Generaldirektion Kulturelles Erbe	Generaldirektion Kulturelles Erbe (GDKE)	ADD	176,38	Auflösung GDKE

Wie sich zeigt, wirken die aufgabenbezogenen Veränderungsvorschläge, die im Rahmen des konzentrierten Direktionsmodells denkbar sind, ganz überwiegend in Richtung einer Konsolidierung des Verwaltungsaufbaus im Rahmen einer *konzentrierten Dreistufigkeit*.

Die präsentierten Vorschläge zur Aufgabenverlagerung sind dabei ganz überwiegend unabhängig voneinander und können somit auch nur in Teilen realisiert werden. Vor einer Realisierung müssen die Details der Aufgabenverlagerung jeweils vertieft geprüft und insb. hinsichtlich der sich daraus ergebenden Prozessveränderungen diskutiert werden. Erst wenn ein grundsätzlicher Beschluss getroffen wurde, können die strukturellen Konsequenzen der Verlagerungen abschließend bewertet werden.

#### 4.3.2 Konzentriertes Direktionsmodell

Es ist in der Verwaltungswissenschaft weitgehend unstrittig, dass in Flächenländern eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion ausgeübt werden muss. Allerdings gibt es in der Frage, wie und von welchen Behörden diese Funktion wahrzunehmen ist, unterschiedliche Ansätze und seit den 1990er und 2000er Jahren auch eine bundesweit zunehmende Varianz. Unbeschadet der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung im Bundesländervergleich, lässt sich allerdings als gemeinsamer Trend die zunehmende institutionelle Konsolidierung der Landesverwaltung und weitere Behördenreduktion erkennen. Dies betrifft einerseits die generelle Ausgestaltung der Mittelinstanzen mit einem, vor allem in Ostdeutschland zu beobachtenden, Trend hin zu landesweit zuständigen Bündelungsbehörden oder „bündelnden Oberbehörden“ (vgl. Grotz et al. 2016, 83), d.h. Landesverwaltungsämtern bzw. Landesdirektionen. So gibt es auch Sachsen-Anhalt und Thüringen nur ein landesweit zuständiges Landesverwaltungsamt als staatliche Bündelungsbehörde und in Sachsen wurden die ehemals drei Regierungspräsidien im Zuge der Verwaltungsneuordnung und Kreisgebietsreform 2008 abgeschafft, in Landesdirektionen umgewandelt und 2012 schließlich zu einer einzigen Landesdirektion (mit drei Standorten) fusioniert. Hinsichtlich des Größenzuschnitts wäre eine einzige bündelnde Verwaltungseinheit für Rheinland-Pfalz durchaus denkbar: Im Vergleich der größten Regierungsbezirke in den Ländern läge ein „Bezirk Rheinland-Pfalz“ mit seinen 4,05 Mio. Einwohnern nur auf Platz Fünf hinter den Bezirken Düsseldorf, Oberbayern, Köln und Stuttgart und nur knapp vor Darmstadt mit immerhin noch gut 3,9 Mio. Einwohnern (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017). Die Größenzuschnitte der in Ostdeutschland gebildeten Landesverwaltungsämter/-direktionen liegen dabei – entsprechend den Bevölkerungszahlen der jeweiligen Länder - zwischen 2,1 Mio. (Thüringen) und 4,1 Mio. (Sachsen), was auch hier – hinsichtlich der Größenordnung – eine Vergleichbarkeit mit Rheinland-Pfalz zulässt. Im Zuge der Einführung solcher Direktionsmodelle ist es auch zur weiteren Reduktion von Sonderbehörden, deren Integration in die allgemeine Verwaltung, Zusammenlegung oder Auflösung gekommen, so dass sich die Behördenzahl der staatlichen Kernverwaltung in diesen Ländern zwischen 1992 und 2009 um zwischen 74% (Sachsen) und 79% (Sachsen-Anhalt) reduzierte.

Das gegenwärtige rheinland-pfälzische Modell stellt bekanntlich im Bundesländervergleich eine singuläre Konstruktion dar, da es als Hybridmodell Elemente eines „modernen“ Direktionsmodells mit Komponenten „klassischer“ landestaatlicher Territorialorganisation und funktionaler Differenzierung verbindet. In Rheinland-Pfalz ist – im Gegensatz zu den anderen Bundesländern, die das Direktionsmodell einführten – mit der Einrichtung der ADD ein Sondermodell einer landesweit aufsichtführenden und dienstleistenden Oberbehörde gewählt worden, welches von den regional „bündelnden“ SGDen getrennt wurde. Das Aufgabenportfolio der ADD ist umfangreich und heterogen (Kommunalabteilung, Schulaufsicht, Landwirtschaft etc.) und weist – im Gegensatz zu den SGDen – weniger funktionale Interdependenzen auf. Als Bündelungsbehörde reduziert die ADD Overheadkosten und vereinfacht die politische Steue-

zung durch nur einen Ansprechpartner für eine Vielzahl von Aufgaben. Die zwei SGDen zeichnen sich, was die Generierung von Verbundeffekten betrifft, stärker durch ein bündelungsrelevantes Aufgabenprofil aus.

Aus struktureller Sicht wurde der in den genannten Vergleichsländern vollzogene Schritt in Richtung eines konzentrierten Direktionsmodells unter Zusammenfassung der mittelinstantzlichen Einrichtungen in Rheinland-Pfalz bisher nicht realisiert. Im Ergebnis ist die Anzahl der Institutionen mit Mittelinstanzenfunktion in Rheinland-Pfalz auch nicht reduziert worden, wohingegen es in Sachsen-Anhalt eine Verringerung um zwei und in Sachsen sogar um sieben gegeben hat<sup>120</sup>. Mit der Einrichtung der ADD im Jahre 2000 ist somit einerseits ein durchaus innovativer Schritt zur grundlegenden strukturellen Modernisierung der landesstaatlichen Verwaltung in Richtung eines Direktionsmodells vollzogen worden. Zugleich konnte die Landesverwaltung infolge der Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung deutlich gestrafft und verschlankt werden. Allerdings wurde die formale Konzentration der landesstaatlichen Verwaltung nicht – wie in den genannten Vergleichsländern – mit letzter Konsequenz vollzogen.

Ein denkbare Modell wäre ein konzentriertes Direktionsmodell, welches die mittelinstantzlichen Funktionen einschließlich der bisherigen Struktur- und Genehmigungsaufgaben landesweit gebündelt wahrnimmt. Das konzentrierte Direktionsmodell könnte in einem ersten Schritt die Integration einiger bisher selbständiger Landesoberbehörden beinhalten (vgl. Kap. 4.4). Im Sinne einer landesweiten Bündelungs- und Koordinierungsfunktion wären dann in einem zweiten Schritt die bisherigen Aufgaben der ADD und der SGDen neu zu ordnen. Dabei ist darauf zu achten, dass die bisher sehr gut funktionierende interne Bündelung in diesem Prozess gestärkt wird. Dies bedeutet konkret, dass die SGDen als organisatorischer Kern der neuen Behörde nicht zerschlagen, sondern Schnittstellen in ihren Prozessen durch die Hinzufügung bisher anderorts angelagerter Aufgaben reduziert werden. Insofern ist bei einer Fusion die Bündelungsbehörde ADD sukzessive an die zuvor bereits optimierten Strukturen der SGDen anzupassen. Durch entsprechende Standortregelungen wären die Repräsentanz in den verschiedenen Landesteilen, die räumliche Erreichbarkeit und Bürgernähe gewahrt.

Für das konzentrierte Direktionsmodell mit bündelnder Oberbehörde spricht zum einen die Tatsache, dass Rheinland-Pfalz mit einer Größenordnung der gegenwärtigen „echten“ Mittelbehörden von zwischen 1,5 Mio. Einwohnern (SGD Nord) und 2,0 Mio. Einwohnern (SGD Süd) eine eher kleinteilige Behördenstruktur aufweist (Bogumil 2007)<sup>121</sup> und vor diesem Hintergrund auch schon im Mittelinstanzenbericht von 1973 Mittelbehörden nicht zwingend vorgesehen waren (Reiners 2010, 106). Würde man die Bündelungs- und Koordinationsfunktion

---

<sup>120</sup> Da in Thüringen von Anfang an ein nur ein Landesverwaltungsamt eingerichtet worden war, ist dort die Anzahl der Mittelbehörden konstant bei 1 geblieben.

<sup>121</sup> So beträgt der Einzugsbereich der Bezirksregierungen in NRW zwischen 2 Mio. (Detmold) und 5,3 Mio. Einwohnern (Düsseldorf). In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen liegt die Spannweite bei zwischen 1,1 und 3,9 Mio. Einwohnern (Bogumil/Kottmann 2016, 62).

vollständig einer neuen Landesdirektion übertragen, die für alle 4 Mio. Einwohner des Landes zuständig wäre, so entspräche dies damit durchaus den Reformen, die in anderen mittleren und kleineren Bundesländern zu beobachten sind und in deren Ergebnis die mittelinstanzlichen Funktionen institutionell fusioniert und vollständig einer einzigen bündelnden Oberbehörde übertragen wurden. Hinzu kommt, dass Rheinland-Pfalz mit 3,5 Landesbehörden (staatliche Kernverwaltung) pro 100.000 Einwohner (in 2014) zu den fünf Bundesländern mit der höchsten Behördendichte gehört (der Bundesdurchschnitt liegt bei 3,2) und dass es unter den drei mittelgroßen Ländern mit zwischen 3 und 7 Mio. Einwohnern gemessen an seiner Behördendichte den Spitzenplatz belegt. Mit einer Behördenreduktion (landesstaatliche Kernverwaltung) von 68% zwischen 1992 und 2009 liegt Rheinland-Pfalz zudem unter den entsprechenden Vergleichswerten jener ostdeutschen Bundesländer, die bisher schon ein konzentriertes Direktionsmodell eingeführt haben (siehe oben). Auch für die Behördendichte gilt, dass auch hier Rheinland-Pfalz vergleichsweise weit vorn liegt, da von den vier Bundesländern mit Direktionsmodell („bündelnde Oberbehörde“) nur noch Thüringen mit 4,7 Behörden pro 100.000 Einwohner – dem bundesweit höchsten Wert – institutionell „dichter“ ausgestattet ist als Rheinland-Pfalz. Zwar sind derartige Kennzahlen ohne konkrete inhaltliche Betrachtung wenig aussagekräftig, können jedoch gewisse Hinweise auf Bündelungspotentiale geben.

Auch aus Sicht der Umsetzbarkeit ist das konzentrierte Direktionsmodell als eine Reformoption der zweiten Stufe, die auf vorhergehende Schritte aufbauen kann, zu betrachten. Zuvor könnten die weniger weitreichenden Reformoptionen des „Konsolidierten Direktionsmodells“ bzw. der Neuordnung der mit Arbeits- und Immissionsschutz sowie Genehmigungsfragen befassten Behörden des Umweltbereichs umgesetzt werden. Eine grundlegende Richtungsänderung der Reformbemühungen der letzten Jahrzehnte wäre damit nicht verbunden, sondern es könnte auf früheren Reformmaßnahmen aufgebaut und „sunk costs“ vermieden werden. Aus Sicht der Verwaltungseffizienz sind in Folge der konsequenten Konzentration mittelinstanzlicher Funktionen Skaleneffekte in den Overheads, sowie Einsparungen im Verwaltungsaufwand zu erwarten.

Die wesentlichen Vorteile liegen jedoch in der zwischenbehördlichen Koordination sowie der höheren Mobilität im Personaleinsatz über den gesamten Behördenverbund hinweg. Verbundeffekte könnten insb. durch die Etablierung einer integrierten Umwelt- und Genehmigungsdirektion gehoben werden (siehe 4.4.1). Darüber würden Schnittstellen zwischen jenen Bereichen der ADD, die mit Bewilligungen für andernorts geführte Verfahren und den Verfahrensträgern reduziert werden können. Durch die Zusammenführung fachverwandter und/oder abstimmungsintensiver Aufgaben können diese effektiver erledigt werden, was letztlich positive Auswirkungen auf die fachliche Qualität und den Zielerreichungsgrad der Aufgabenerfüllung haben kann. Insgesamt entspräche der Übergang zum konzentrierten Direktionsmodell der reformpolitischen Absicht, zu einer Konzentration und Fokussierung der Mittelinstanzen zu gelangen, Doppelverwaltung zu beseitigen, die Verwaltung zu verschlanken und dadurch die Aufgabenerledigung effizienter zu organisieren.

Tabelle 42: Aufgabenumshiftungen im Konzentrierten Direktionsmodell

Ressort	Cluster / Aufgabe im Analysefokus	Bisherige Träger	Zukünftige(r) Träger	VZÄ	Strukturelle Folgewirkung*
BM	Personalverwaltung	ADD	Landesdirektion / LVA	94,02	Bei Herauslösung der Personalverwaltung verbleibt in Abteilung 3 der ADD nur die Schulaufsicht.
BM	Schulaufsicht	ADD	Landesdirektion / LVA	77,65	Bei Herauslösung der Schulaufsicht verbleibt in Abteilung 3 der ADD nur die Personalverwaltung.
MSAGD	Schutz von Kindern in Kindertagesstätten	LSJV	Landesdirektion / LVA	10,75	Keine (bzw. bei Reform der Organisation des gesamten Landesjugendamts entfällt Abteilung 3 des LSJV).
MSAGD	Gesundheitsfachschulen	LUA	Landesdirektion / LVA	19,94	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LUA zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen).
MSAGD	Aufgaben nach Arzneimittelgesetz	LSJV	Landesdirektion / LVA	11,20	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen).
MSAGD	Durchführung SER	LSJV	Landesdirektion / LVA	46,99	Bei Herauslösung der Durchführung SER verbleiben in Abteilung 2 des LSJV nur die Feststellungsverfahren nach SGB IX.
MSAGD	Feststellungsverfahren nach SGB IX	LSJV	Landesdirektion / LVA	186,09	Bei Herauslösung der Feststellungsverfahren nach SGB IX verbleibt in Abteilung 2 des LSJV nur die Durchführung SER.
MSAGD	Aufgaben nach LWTG	LSJV	Landesdirektion / LVA	21,78	Abteilung 6 LSJV Qualitätssicherung im sozialen Bereich wird möglicherweise ausgehöhlt, wenn die Aufgaben nach LWTG z.B. in ein LVA gehen.
MUEEF	Wasserwirtschaft	SGDen	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit (mit Außenstellen)	272,48	Zusammenführung der SGDen mit Sonderbehörden (z.B. LfU, LUA, LGB).
MUEEF	Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie	SGDen	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, (mit Außenstellen)	80,58	Zusammenführung der SGDen mit Sonderbehörden (z.B. LfU, LUA, LGB).
MUEEF	Gewerbeaufsicht	SGDen	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, (mit Außenstellen)	168,45	Zusammenführung der SGDen mit Sonderbehörden (z.B. LfU, LUA, LGB).
MUEEF	Naturschutz und Landschaftspflege	SGDen	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, (mit Außenstellen)	41,87	Zusammenführung der SGDen mit Sonderbehörden (z.B. LfU, LUA, LGB).

MWVLW	Einzelbetriebliche Förderung & Prüfdienst Agrarförderung	DLRs	ADD	56,80	ggf. Abschaffung der DLRs
MWVLW	Bodenordnung nach dem Flurbe- reinigungsgesetz	DLRs	SGDen	323,05	Abschaffung der DLRs

\* z.B. Amt fällt weg; Behörde schrumpft auf xx VZÄ (unter kritische Grenze)

Legende:



Verlagerung weitgehend uneingeschränkt/überwiegend zu empfehlen



Verlagerung nur mit Einschränkungen/starken Vorbehalten zu empfehlen

#### 4.3.3 Zweistufiges Modell

Die im verwaltungsföderalen System mögliche Anpassung von Verwaltungsstrukturen an unterschiedliche Bedingungen und Erfordernisse in den einzelnen Bundesländern (Einwohnerzahlen, Flächenausdehnung) gehen, wie schon erwähnt, mit einer beachtlichen und teils zunehmenden Varianz der landesstaatlichen Verwaltungsstrukturen einher. So haben einige der kleineren Flächenländer (Saarland mit ca. 1 Mio. Einwohnern, Schleswig-Holstein mit ca. 2,8 Mio. Einwohnern, Brandenburg mit ca. 2,5 Mio. Einwohnern, Mecklenburg-Vorpommern mit ca. 1,6 Mio. Einwohnern) auf die Einrichtung von Mittelinstanzen verzichtet und einen zweistufigen Verwaltungsaufbau gewählt. Während die Dreistufigkeit mit territorial ausgerichteten Mittelinstanzen in den großen Flächenländern weiterhin Bestand und Gültigkeit hat, wird in den mittelgroßen Flächenländern, zu denen auch Rheinland-Pfalz zu zählen ist, die Existenz einer Mittelinstanz als Bündelungs- und Koordinierungsbehörde eher als optional und nicht als zwingend angesehen (Hesse 2004; Bogumil 2007; Reiners 2010; Mittelinstanzbericht 1973). Der (bisher allerdings singuläre) Fall Niedersachsen (mit ca. 7,8 Einwohnern) zeigt zudem, dass selbst in einem größeren Flächenland der Übergang von der Dreistufigkeit zur Zweistufigkeit eine realistische Option sein kann, auch wenn die bisherigen Effekte dieses „Systemwechsels“ teils recht kritisch bewertet und vor diesem Hintergrund in Teilbereichen die Wiedereinführung von mittelinstantlichen Elementen empfohlen wird (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Bogumil et al. 2017). Vor diesem Hintergrund werden Bezirksregierungen/Regierungspräsidien inzwischen „weder als das nachgewiesenen optimale noch als objektiv unbrauchbare,

sondern als ein mögliches Modell für die Aufbaustruktur in Flächenländern“ angesehen (Stöbe/Brandel 1996, 22).

Als Argumente für ein zweistufiges Modell wird die dadurch mögliche Vermeidung von Doppelstrukturen und Parallelverwaltung aus Mittelinstanzen und Sonderbehörden genannt, ferner die Vereinfachung von Verwaltungsabläufen durch Verkürzung des Instanzenzugs (z.B. Einstufigkeit des Widerspruchsverfahrens), die Einsparung von Ressourcen und die Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns durch Enthierarchisierung des Verwaltungsaufbaus, Reduzierung der Aufsichtsintensität (Verzicht auf eine Aufsichtsebene) und Bündelung von sachlich zusammenhängenden Aufgaben über die Verwaltungsstufen hinweg (vgl. Häusler 2004: 146). In Niedersachsen wurde als weiterer Grund für die Abschaffung der Mittelinstanzen ins Feld geführt, dass sich die Bedeutung der durch diese wahrgenommenen Bündelungs- und Koordinationsfunktion aufgrund personeller Veränderungen und Professionalisierungsprozesse in den Ministerien und Kommunen reduziert habe, etwa die Mittlerfunktion zwischen staatlichen und kommunalen Belangen und die Erbringungen von vertikalen Integrationsleistungen, und daher auf sie verzichtet werden könne (Bogumil/Kottmann 2006, 64). Ein weiterer Kritikpunkt gegenüber Mittelinstanzen ist die Tendenz, dass diese eine professionelle Erfüllung von Fachaufgaben „wegbündeln“ (Stöbe/Brandel 1996, 23) und außerdem eine in vielen Fällen verzichtbare zusätzliche Stufe im Verwaltungsverfahren darstellen. Inwieweit Mittelinstanzen tatsächlich die ihnen obliegende Bündelungs- und Koordinationsfunktion erfüllen und zu einer Harmonisierung unterschiedlicher Fachpolitiken beitragen, wird daher teilweise bezweifelt. Schließlich wird auch argumentiert, dass Mittelinstanzen aufgrund ihrer teilweise weitreichenden Entscheidungskompetenzen in politisch sensiblen Bereichen auch einer stärkeren demokratischen Legitimation und Kontrolle bedürfen.

Allerdings haben die bisherigen Reformverfahren in Niedersachsen zu recht durchwachsenen Ergebnissen und teils auch heftiger Kritik geführt (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Bogumil et al. 2017). Zum einen wurde moniert, dass die Ministerien durch den Wegfall der Mittelinstanzen mehr Freiräume erhielten, so dass sie direkt über ihre Sonderverwaltungen („Fachschiene“) agieren können. Dies führt dazu, dass die Gesamtschau über die Ressorts hinweg verloren geht und einzelne Fachinteressen in der Landespolitik ein Übergewicht erhalten (sog. „Fachbruderschaften“). Die reduzierte oder gänzlich ausbleibende horizontale Bündelung oberhalb der kommunalen Ebene bringt insoweit das Problem funktionaler Fragmentierung und Sektoralisierung mit sich, das einer effektiven Aufgabenerledigung im Wege steht und eine territoriale Gesamtsteuerung sowie Harmonisierung sich potenziell „störender“ Fachaufgaben verhindert. Dies hat sich in Niedersachsen z.B. bei Genehmigungsverfahren im Rahmen von Großprojekten gezeigt, bei denen die damaligen Bezirksregierungen Interessen nicht nur über Ressortgrenzen, sondern auch über mehrere Kreise hinweg, z.B. in Fragen der Raumplanung, ausgleichen und so eine wichtige Integrationsleistung erbringen konnten, was nun durch Konferenzen zwischen einzelnen Fachbehörden erfolgen muss und insoweit mit größerem Aufwand und Reibungsverlusten verbunden ist. Alternative Ansätze der ressortübergrei-

fenden Bündelung und Koordination, etwa durch Zusammenarbeit zwischen einzelnen Sonderbehörden oder durch interministerielle Arbeitskreise scheinen bislang hier nur bedingt wirkungsvoll zu sein, so dass die neueren Reformansätze in Niedersachsen auch wieder auf eine Stärkung der Bündelungs- und strategischen Steuerungsfunktion, zumindest in den Bereichen der Regionalentwicklung und -förderung, in den Ämtern für regionale Landesentwicklung, welche quasi die institutionellen „Rudimente“ der früheren Bezirksregierungen darstellen, hinauslaufen (Bogumil et al. 2017, 129). Eine unmittelbare Wirkung des Wegfalls der Bezirksregierungen in Niedersachsen stellte das Anwachsen und die Verfestigung von Sonderbehörden dar (Bogumil/Kottmann 2006, 66 ff.). Dies ist auch dadurch zu erklären, dass entgegen den Zielvorgaben der Reform nur knapp 10% der Aufgaben kommunalisiert und es entsprechend zu einem ausgebauten „sektoralen Etatismus“ kam, der durch die Integration in bestehende bzw. die Schaffung neuer Sonderbehörden (z.B. in den Bereichen Vermessung, Kataster, Schule, Forst, Kommunalaufsicht), im Ergebnis zu einer eher unübersichtlicheren und sektoral fragmentierten Landesverwaltung führten, in welcher die Grundsätze der Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung kaum mehr sichergestellt sind (LRH 2004, 5). Dieses Ergebnis hängt auch damit zusammen, dass in Niedersachsen auf eine territoriale Konsolidierung der Kreisebene verzichtet worden ist und insofern die Voraussetzungen für eine umfassende Kommunalisierung der Aufgaben von Bezirksregierungen und Sonderbehörden nicht gegeben sind. Weitere Folgeprobleme wurden in der rückläufigen Aufsichtsintensität und -dichte, in der Verkürzung des Rechtsschutzes und der Überlastung der Verwaltungsgerichte durch die Abschaffung der Widerspruchsverfahren sowie in dem nur begrenzten Beitrag der Reform zur finanziellen Konsolidierung des Landeshaushalts durch Personaleinsparungen und Effizienzrenditen gesehen. Kommt es aber im Zuge des Übergangs zur Zweistufigkeit zum Ausbau und Anstieg der Zahl von Sonderbehörden, dann ergibt sich das weitere Problem, dass hierdurch zusätzliche Ausgaben und Effizienzverluste entstehen können, da Sonderbehörden mit eng spezialisierten Zuständigkeiten besonders widerstandsfähig gegenüber der Ressourcenkonkurrenz anderer Politikbereiche sind und relativ frei von Abwägungserfordernissen handeln können. Dies läuft aber Bemühungen um Ressourceneinsparungen und Haushaltskonsolidierung entgegen und spricht somit eher für weitgehende Konzentration von Aufgaben innerhalb einer Bündelungsinstanz (Stöbe/Brandel 1996, 23). Die Beibehaltung einer institutionellen Bündelungsfunktion jenseits der kommunalen Ebene erscheint außerdem deshalb geboten, da nicht alle Aufgaben kommunalisierbar sind und somit die Wahrnehmung der horizontalen Bündelungs- und Integrationsaufgaben auch oberhalb der kommunalen Ebene sichergestellt werden muss (ebd.).

Für Rheinland-Pfalz ergibt sich daraus, dass ein „echtes“ zweistufiges Modell und ein Verzicht auf eine bündelnde Behörde aus Sicht der Gutachter als eher problematisch anzusehen ist, da es – neben den genannten generellen Kritikpunkten - eine Reihe von spezifischen Problemen mit sich bringt. Hält man an den gegebenen kleingliedrigen Gebietsstrukturen der Kommunalebene fest und verzichtet man auf deren territoriale Konsolidierung, so bleibt allein der *zent-*

*ralisierende Weg*, welcher mit der Übertragung mittelinstantlicher Funktionen auf Landesson-derbehörden verschiedener Ebenen einhergehen würde. Beispielsweise müsste beim Über- gang zu einem zweistufig-zentralistischen Modell ohne Kommunalisierung auf der Ebene der unteren Landesbehörden wieder eigenständige, regional organisierte Gewerbeaufsichtsämter und Schulämter eingerichtet und auch in beträchtlichem Umfang Aufsichtsfunktionen und den Vollzug koordinierende Funktionen in oberen Landesbehörden oder den Ministerien angela- gert werden. Eine solche Re-Fragmentierung und Re-Sektoralisierung der Landesverwaltung, wie sie nach der niedersächsischen Reformen zu beobachten war, würde jedoch dem Grund- gedanken und zentralen Reformziel widersprechen, zu einer Verschlinkung, Bündelung und Straffung der Landesverwaltung zu gelangen, da zusätzliche Behörden entstehen, vorhanden Behörden ausgebaut und die Behördenlandschaft insgesamt zersplitterter werden würde.

Will man diesem Effekt der sektoralen Fragmentierung und Aufblähung der Landesverwaltung entgegenwirken, so bietet sich der dezentralisierende Reformpfad an, der mit einer Kommu- nalisierung von mittelinstantlichen und ggf. weiteren Funktionen verbunden wäre. Die Kom- munalisierung von mittel- und sonderbehördlichen Aufgaben setzt aber auch in Rheinland- Pfalz die territoriale Konsolidierung der kreiskommunalen Ebene, insbesondere eine Kreisge- bietsreform, voraus (siehe oben). Insofern wären der Übergang zur Zweistufigkeit und das sich daraus ergebende Kommunalisierungserfordernis in Rheinland-Pfalz zwingend mit einer terri- torialen Konsolidierung der Kreisebene zu verknüpfen, damit diese mit der entsprechenden institutionellen Kapazität und territorialen Lebensfähigkeit ausgestattet ist, um die notwendi- gen fachübergreifenden Bündelungs- und territorialen Integrationsleistungen effektiv erbrin- gen zu können. Für eine derart grundlegende Umschichtung von Funktionen im Mehrebenen- system scheinen alternative Modelle (wie IKZ, Vor-Ort-Lösungen; siehe oben), die eher nach einzelfunktionalen Bedarfen ausgestaltet und aus verschiedenen Gründen nur als „second- best“-Lösungen kommunaler Leistungserbringung anzusehen sind, eher wenig tragfähig. Al- lenfalls die Option eines höheren Kommunalverbandes mit Bündelungsfunktion käme hier als denkbare Alternative in Frage. Allerdings wären in diesem Falle weitreichende strukturelle Veränderungen des bestehenden Bezirksverbandes nötig, der von einer teil-regionalen, funk- tional begrenzten kommunalen Sonderverwaltung in einen leistungsfähigen landesweiten multifunktionalen Verband zu transformieren bzw. in Richtung von zwei regional organisier- ten Verbänden auszubauen wäre. Im Ergebnis wäre dadurch jedoch keine echte Straffung der Verwaltung erreicht, da die mittlere Stufe lediglich vom Land auf die Kommunen übertragen werden würde und insoweit die Zweistufigkeit nur eine scheinbare wäre, was wiederum die Sinnhaftigkeit eines solchen Reformschrittes in Frage stellt.

Betrachtet man zudem die aktuelle Ausgestaltung der Mittelinstanzen in Rheinland-Pfalz, so treffen einige klassische Argumente, die gegen Mittelinstanzen herkömmlich hervorgebracht werden, nicht zu. Dies betrifft zum einen die Kritik, dass Mittelinstanzen aufgrund ihrer multi- funktionalen Ausrichtung einer professionellen Erfüllung von Fachaufgaben im Wege stünden, da sie diese quasi „wegbündeln“ (Stöbe/Brandel 1996, 23). Angesichts dessen, dass das Direk- tionsmodell in Rheinland-Pfalz aber eine Kombination aus funktionaler Spezialisierung und

territorialer Bündelung beinhaltet (Hybridmodell), trägt dieser Kritikpunkt nicht mehr vollständig. Ferner wurde mit dem Übergang zum Direktionsmodell auch bereits der Wandel von einer Mittelinstanz „klassischen Typs“, an der kritisiert wird, dass diese in hohem Maße bürokratisch, ausschließlich regelorientiert, schlicht Recht vollziehend, hoheitlich-hierarchisch und – insbesondere im Verhältnis zu den Kommunen – patriarchalisch agiere, hin zu einer modernen, dienstleistungsorientierten Institution begonnen, womit einem veränderten Staatsverständnis Rechnung getragen wurde. So ist das Direktionsmodell in Rheinland-Pfalz explizit dem Dienstleistungsgedanken verpflichtet und beinhaltet – neben korrektem Regelvollzug und klassischen aufsichts- und ordnungsbehördlichen Aufgaben – auch service-orientierte, aktiv-vermittelnde und moderierende Komponenten von Bündelung.

Fasst man die verschiedenen Argumente zusammen, so erscheint das Modell der zweistufigen Verwaltung in vielerlei Hinsicht als problematisch. Aus Sicht der Gutachter kann das zweistufig-zentralistische Modell (ohne Kreisgebietsreform) nicht empfohlen werden, da es, wie gezeigt wurde, grundlegenden Reformzielen der Landesregierung zuwiderläuft. Das zweistufig-dezentrale Modell setzt zwingend eine Kreisgebietsreform und damit die Überwindung entsprechender politischer Widerstände im kommunalen Raum voraus, um die Kreisebene soweit zu ertüchtigen, dass sie zur Erbringung von über-lokalen Integrations- und Bündelungsleistungen über ausreichende institutionelle Kapazität und territoriale Lebensfähigkeit verfügt. Ferner gilt es einschränkend zu berücksichtigen, dass nicht alle mittelinstantlichen Funktionen kommunalisierbar sind (vgl. Tabelle 43) und eine Überfrachtung der Kommunalebene mit Staatsaufgaben zudem die Spielräume kommunaler Selbstverwaltung eher einengen und zu einer „Verstaatlichung“ der Kommunen führen würde (vgl. Wollmann 2006). Vor diesem Hintergrund und auch angesichts der problematischen Erfahrungen in Niedersachsen sowie der bislang fehlenden Erfahrungen in mittelgroßen Ländern mit dem „Systemwechsel“, die entweder eine bündelnde Oberbehörde (Sachsen) oder Regierungspräsidien (Hessen) beibehalten haben, wird aus Gutachtersicht auch das zweistufig-dezentrale Modell für Rheinland-Pfalz als eher problematisch und risikobehaftet angesehen.

Tabelle 43: Exemplarische Aufgabenumschichtungen im zweistufig-dezentralen Modell (mit weitreichender Kreisgebietsreform)

Ressort	Cluster / Aufgabe im Analysefokus	Bisherige(r) Träger	Zukünftige(r) Träger	VZÄ	Strukturelle Folgewirkung*
BM	Personalverwaltung	ADD	LK mit durchschnittlich ca. 250.000-350.000 EW	94,02	Bei Herauslösung der Personalverwaltung verbleibt in Abteilung 3 der ADD nur die Schulaufsicht.
BM	Schulaufsicht	ADD	LK mit durchschnittlich	77,65	Bei Herauslösung der Schulaufsicht verbleibt

			ca. 350.000 EW		in Abteilung 3 der ADD nur die Personalverwaltung.
Mdl	Zentralabteilung Mdl –Personalentwicklung und Fortbildung, Ausbildung / Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst;	Hochschule für öffentliche Verwaltung (HöV)/ Zentrale Verwaltungsschule (ZVS)	Allgemeine Fachhochschule	58,56	Auflösung der HöV/ZVS als oberer Landesbehörde.
MFFJIV	Integration und Migration - Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung / Vollzug der Zurückweisungs- und Abschiebungshaft in der Gewahrsams- einrichtung für Ausreisepflichtige	ADD	JVA als untere Sonderbehörde	23,51	Keine (ADD immer noch mit sehr hoher Stellenausstattung)
MFFJIV	Integration und Migration – Integrations- und Flüchtlingspolitik / Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen	ADD	Landesamt für Flüchtlinge	120,25	Bei ausreichender Stellenwirksamkeit können weitere Aufgaben auf Landesamt für Flüchtlinge übertragen werden (z.B. Migrationsangelegenheiten, Rückführungen)
MSAGD	Feststellungsverfahren nach SGB IX	LSJV	LK mit durchschnittlich 350.000 EW	186,02	Bei Herauslösung der Feststellungsverfahren nach SGB IX verbleibt in Abteilung 2 des LSJV nur die Durchführung SER.

MUEEF	Landesbetrieb Landesforsten	Landesbetrieb Landesforsten	Landesbe- trieb Landes- forsten und Landkreise	1394,24	Nicht alle Aufgaben können verlagert wer- den, dennoch starke Schrumpfung des Lan- desbetriebs Landes- forsten.
-------	--------------------------------	--------------------------------	---	---------	--

\* z.B. Amt fällt weg; Behörde schrumpft auf xx VZÄ (unter kritische Grenze)

Legende:



Verlagerung uneingeschränkt/überwiegend zu empfehlen



Verlagerung nur mit Einschränkungen/Vorbehalten zu empfehlen

#### 4.4 Landesverwaltung – Sektorale Betrachtungen

Jenseits der aufgabenbezogenen Betrachtung ergibt sich aus einer Strukturperspektive eine Reihe von Veränderungsoptionen innerhalb der Landesverwaltung. Hier lassen sich aus Sicht der Gutachter mittelfristig positive Performanzeffekte erzielen. Die folgenden Strukturveränderungen im Sinne der Integration von staatlichen Sonderbehörden auf die Mittelebene sind denkbar:

##### 4.4.1 Neuordnung der Zuständigkeiten im wirtschafts- und umweltbezogenen Bereich

Gerade im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich wirken eine Reihe von Entwicklungen zeitgleich, welche die bestehenden Verwaltungsstrukturen zunehmend unter Druck setzen: Dies sind (1) eine permanente Zunahme der Regelungskomplexität und Regelungsdichte, welche zunehmende Spezialisierungen im Vollzug notwendig machen; (2) eine seit Jahrzehnten sich verstärkender Wandel der Tätigkeit weg von einem primär hoheitlichen, überwachenden Charakter hin zu einer zunehmenden Betonung des Dienstleistungscharakters der Tätigkeit (im Idealfall nutzeroptimierte Behördenkontakte („one-stop agency“) und abgestimmte, zusammengefasste Bescheide, umfassende Fach- und Prozessberatung, Online-Informationsbereitstellung und elektronischer Datenaustausch, kurze und garantierte Bearbeitungsfristen, Genehmigungsfiktionen, dialogorientierte Problemlösung und Aufsichtsfunktion etc...) – ohne dass hierdurch die Vollzugsqualität der originär staatlichen Aufgaben vernachlässigt werden darf; (3) Digitalisierungsdruck hin zu vernetzten, integrierten und mobilen Fachanwendungen; (4) steigender Spardruck insb. auch aufgrund explodierender Sozialkosten; (5) zunehmende

Überalterung des Fachpersonals sowie große Herausforderungen bei der qualifizierten Nachbesetzung technisch-naturwissenschaftlicher Stellen sowie beim Wissenstransfer (vgl. Bogumil et al. 2016; Bogumil/Bogumil/Ebinger 2017). Angesichts der genannten Herausforderungen erscheint eine strukturelle Lösung sinnvoll, welche die Kapazitäten im Umweltbereich einerseits bündelt, andererseits aber auch eine klare Trennung zwischen aufsichts- und vollzugsorientierten Tätigkeiten und andererseits grundlagenorientierten und analytischen Tätigkeiten gewährleistet. Hierzu werden drei aufeinander aufbauende, prinzipiell aber unabhängig voneinander umsetzbare Schritte vorgeschlagen.

#### *4.4.1.1 Landesweite Struktur- und Genehmigungsdirektion*

Angesichts der genannten Herausforderungen bietet sich eine strukturelle Lösung an, welche den bereits praktizierten Austausch erleichtert und verstetigt. Die Fachabteilungen in den beiden SGDen reagieren auf diese Herausforderungen schon heute durch einen engen Austausch und durch Abstimmung in Fachfragen. Ebenfalls gibt es erste Ansätze für „Vor-Ort-Lösungen“, bei denen spezifische Kompetenzen nur noch an einem Standort vorgehalten werden. Diese Kooperationslösungen sind jedoch aufwändig zu organisieren und stoßen an formale, dienstrechtliche und politische Grenzen. Durch eine formale Zusammenfassung der beiden SGDen zu einer Genehmigungsdirektion könnten ohne weitere Transformationskosten zukünftig und bedarfsabhängig Personal und Wissen ausgetauscht, spezifische, eine hohe Fachkompetenz erfordernde, aber nur vergleichsweise selten anfallende Aufgaben konzentriert („Vor-Ort-Wahrnehmung“) sowie die Bildung und Nutzung von Kompetenzzentren erleichtert werden. Die Disposition im Personaleinsatz würde generell, aber insb. in Krisenfällen oder bei aufwändige Verfahren erleichtert (Stichwort „Resilienz“ der Verwaltung). Gleichzeitig blieben die Standorte und damit die Ortsnähe der vollziehenden Verwaltung erhalten, so dass auch zukünftig eine schnelle und ortskundige Betreuung der Unternehmen und Vorhaben gewährleistet ist. Die inhaltliche Ausgestaltung der Transformation und Neuordnung sollte der Behörde überlassen bleiben und zur Vermeidung von Kosten und Belastungen für die Belegschaft sukzessive erfolgen. Diese flexibel an die Anforderungen der jeweiligen Aufgaben anpassbare Struktur wäre ein konsequenter Schritt zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der technischen Fachverwaltungen.

#### *4.4.1.2 Integrierte Umwelt- und Genehmigungsdirektion*

Neben der Konzentration der beiden SGDen stellt sich die Frage, ob der Aufbau der umweltbezogenen Verwaltung in Rheinland-Pfalz nicht durch eine weitere Konzentration gestärkt werden kann. Im Fokus einer solchen Konzentration stünden einerseits die dann landesweit zuständige Struktur- und Genehmigungsdirektion, andererseits das Landesamt für Umwelt (LfU). Durch die Zusammenführung von SGDen und vollzugsorientierten Teilen des LfU könnte ein tatsächliches konzentriertes Kompetenzzentrum für Gewerbeaufsicht und Umwelt gebildet werden. Während sich in den meisten größeren Ländern Landesumweltämter mit einem breiten Aufgabenportfolio in der Form Oberer Landesbehörden etabliert haben, existiert

bspw. in Baden-Württemberg kein klassisches Landesumweltamt mehr. Alle vollzugsorientierten Kapazitäten auf Landesseite wurden in den vier Regierungspräsidien konzentriert. Mit der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg existiert selbständig lediglich eine auf Messen, Auswerten sowie Kartieren fokussierte technische Fachbehörde, im Grundsatz ähnlich dem (noch stärker auf Analytik konzentrierten) Landesuntersuchungsamt (LUA) in Rheinland-Pfalz.

Eine derartige Konzentration brächte neben den oben bereits genannten Vorteilen auch einige Nachteile oder zumindest zu bedenkende Konsequenzen mit sich. Zum einen sind hier die von Form und Geschwindigkeit der Umgliederung abhängigen Transformationskosten zu nennen. Ferner muss die ggf. teilweise nötige Hochkonzentration von Kapazitäten auf das MUEEF berücksichtigt werden. Außerdem bestehen hohe politische und fachliche Risiken. Derzeit teilen sich MSAGD und MUEEF die Fachaufsicht über die SGDen, während das Innenministerium die Dienstaufsicht hält. Je nach Ausgestaltung der Fusion ginge ggf. auch die Dienstaufsicht über das Personal des LfU auf das Innenministerium über. Dies ist – angesichts der faktisch nicht vorhandenen eigenen fachlichen Zuständigkeit des Innenressorts im Bereich der SGDen – kritisch zu hinterfragen. Welche Auswirkungen dies auf den Vollzug hätte, müsste ggf. im Detail erörtert werden. Deshalb sehen die Gutachter als Voraussetzung für eine solche Integration von SGDen und LfU die Stärkung und Sicherung der Aufsichtsrechte der beiden Fachministerien zulasten des Ministeriums des Innern und für Sport. Bei einer Fusion von LfU und SGDen müsste das neue Dienstrechtsregime den veränderten Gewichtungen Rechnung tragen, um insb. die personelle und fachliche Integrität der Umweltfachbehörde und damit den Schutz der fachlichen Expertise des LfU langfristig zu gewährleisten, ohne jedoch die Interessen des MSAGD zu kompromittieren. Wesentlich wäre hier zumindest ein Mitspracherecht der beiden Fachministerien im Bereich der Organisations- und Personalhoheit bzw. eine „geteilte“ Dienstaufsicht. Eine Lösung für dieses Dilemma, ein *per se* unteilbares Aufsichtsrecht gegen „Missbrauch“ zu sichern, muss noch entwickelt werden. Nicht in die Fusion einbezogen und im gleichen Schritt ausgegliedert werden sollten Grundlagenarbeit sowie die vielfältigen Labor- und Analysekapazitäten, die in SGDen und LfU, jedoch auch in weiteren Verwaltungseinheiten angelagert sind. Diese könnten in einem dritten Schritt der Straffung der Umweltverwaltung ebenfalls gebündelt werden (s.u.).

#### 4.4.1.3 Integrierte Analytik und Laborwesen

Verzahnt, aber als dritter Schritt nicht untrennbar verbunden mit den grundsätzlichen Überlegungen zur Neuordnung im Umweltbereich ist eine Neuordnung im Bereich des Laborwesens in Rheinland-Pfalz. In Kapitel 2 wurden wichtige Teile der Untersuchungsanalytik betrachtet. Während auf den ersten Blick die derzeitige medienbasierte Verteilung der Analysekapazitäten sinnvoll erscheint, stellt sich bei einem zweiten, verfahrensorientierten Blick die Frage nach Synergieeffekten in der investitionsintensiven und in Betrieb und Akkreditierung teuren Laborausstattung. Trotz der bereits erfolgten strukturellen Konzentrationen und der Gründung eines spezialisierten Landesamtes welches einen großen Teil der umwelt-, human- und

tierbezogenen analytischen Aufgaben bündelt, gibt es in Rheinland-Pfalz noch eine sehr vielfältige Strukturen, die mit biologischen und chemischen Analysen betraut sind: das Landesuntersuchungsamt (LUA), das Landesamt für Umwelt (LfU)<sup>122</sup>, die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt des Bezirksverband Pfalz, die SGDen mit kleineren Wasserlaboren und Diagnoselabore in mehreren Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR).

In der Gesamtschau ist hier eine Neuordnung und Zusammenführung der Aufgaben und Zuständigkeiten der analytischen Dienste und des Laborwesens aufgrund der Vielzahl und Überschneidungen zwischen den Akteuren sinnvoll. Die zentrale Einrichtung des Landes in diesem Bereich ist das **Landesuntersuchungsamt (LUA)**. Dieses entstand im Jahr 2000 durch Bündelung der Referate für "Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen" der ehemaligen Bezirksregierungen, der Chemischen Untersuchungsämtern, den Medizinaluntersuchungsämtern, dem Landesveterinäruntersuchungsamt und den Staatlichen Lehranstalten für Pharmazeutisch-technische und Medizinisch-technische Assistentinnen und Assistenten. Mit ca. 540 Mitarbeitenden an fünf Standorten in Koblenz, Landau, Speyer, Mainz und Trier werden so die Bereiche Humanmedizin, Tiermedizin und Lebensmittelchemie bei der Untersuchung und dem Risikomanagement interdisziplinär abgedeckt. Die Zusammenfassung der Koblenzer Standorte in einem neu errichteten Gebäude und eine interne Neugliederung und organisationale Straffung, welche Doppelstrukturen aufgrund der überkommenen Gliederung nach Untersuchungsgegenständen zusammenfasste führte zu verbesserten Strukturen und Prozessen.

Im Bereich der Analytik finden sich jedoch noch vier weitere Akteure in der rheinland-pfälzischen Verwaltungslandschaft:

- Erstens unterhält das **Landesamt für Umwelt (LfU)** im Bereich Umweltanalytik zwei Standorte in Mainz – ein Wasserlabor und ein Umweltlabor für chemische, biologisch-toxikologische und radiochemische Untersuchungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu Routine- und Einleiterüberwachungen, bei Chemieunfällen, Störfällen und Gewässerverunreinigungen (Allgemeine Wasseranalytik, Ökotoxikologie und Badegewässerüberwachung, organische und anorganische Spurenanalytik und Radioaktivitätsbestimmungen). Darüber hinaus führt das LfU Emmissionsmessungen, Raumluftmessungen und physikalische Untersuchungen nach dem Produktsicherheitsgesetz durch.
- Darüber hinaus ist beim Bezirksverband Pfalz die landesweit tätige **Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt (LUFA)** (Speyer) angelagert. Die LUFA Speyer führt für Ministerien und Behörden der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland Untersuchungen im Rahmen der Kontrolle von Saatgut, Düngemitteln und Futtermitteln durch und analysiert als Dienstleister für landwirtschaftliche Betriebe und andere Privatunternehmen Saatgut, Böden, Dünge-, Futter- und Lebensmittel. Neben

---

<sup>122</sup> Das LfU führt darüber hinaus im Rahmen der Zuständigkeit für Produktsicherheit auch physikalische Analysen durch.

der Analytik ist die LUFA in der angewandten landwirtschaftlichen Forschung tätig und unterhält hierfür eine eigene Versuchsstation.

- Die **Struktur- und Dienstleistungsdirektionen** (SGDen) halten kleinere Wasserlabore vor.
- Auch die **Dienstleistungszentren Ländlicher Raum** unterhalten teils eigene Labore: Das DLR Rheinpfalz unterhält am Institut für Weinbau und Önologie Labore für Weinanalytik und Korkanalytik, das DLR Mosel ein weinchemisches und ein biologisches Labor, ein Sensoriklabor, das DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück über ein Diagnoselabor und das DLR Westerwald-Osteifel, Dienstsitz Mayen ein Analyse- und Diagnoselabor im Fachzentrum für Bienen und Imkerei. Aufgrund der Spezifität der Aufgaben im Wein- und Honigbereich und der starken Verflechtung von Dienstleistung, Aus- und Fortbildung sowie Versuchswesen und anwendungsorientierter Forschung in diesen Bereichen halten die Gutachter eine Einbeziehung in das allgemeine Laborwesen hier nicht für sinnvoll. Eine Bündelung der spezifischen Analytik insb. im Bereich der Önologie könnte insb. im Rahmen der allgemeinen Straffung der Strukturen der DLR angezeigt sein. Das Diagnoselabor im DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück nimmt Zertifizierungen und Prüfungen von Lebensmitteln vor und betreibt chemische und physikalische Analytik. Damit ist es ebenfalls (jenseits der Sonderbereiche Wein und Honig) mit Analysen entlang der tierischen und menschlichen Nahrungskette befasst und sollte in die Überlegungen zu einem landesweiten Laborkonzept einbezogen werden.

Unabhängig von der Neuordnung der Gesamtstrukturen im Umweltbereich wird offensichtlich, dass es eines einheitlichen Laborkonzeptes für Rheinland-Pfalz bedarf, um kostenintensive Doppelstrukturen wie auch Dysfunktionalitäten durch eine Fragmentierung der Zuständigkeiten zu überwinden. Diese sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Analytik teils noch klassisch nach Untersuchungsbereichen (bspw. Saatgut; Futtermittel, Lebensmittel; Wasser...) aufgeteilt ist. Eine Umgliederung und Zusammenfassung mit Blick auf die analytischen Prozesse bietet hier beträchtliches Synergiepotential sowohl bei der sehr kostspieligen Ausstattung, als auch bei Analyseprozessen durch Skalenerträge. Nicht zuletzt wird hiermit auch eine medienübergreifende Identifikation von Verschmutzungsquellen möglich, ohne hierbei je nach potentieller Verschmutzungsquellen die Zuständigkeit wechseln zu müssen.

Entsprechend wird die Zusammenfassung der von Doppelungen oder Prozessbrüchen gekennzeichneten Teile der Umweltanalytik (insb. mit Wasserbezug; LfU Ref. 65 und 66), der Veterinärmedizin, der landwirtschaftsbezogenen Untersuchungen (einschließlich Saatgut; LUFA) und Lebensmittel (ohne Wein und Honig; DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück) empfohlen. Aufgrund der hohen Schnittmengen in der Analytik und Geräteausstattung insb. zwischen LUA, LfU und LUFA können damit Doppelungen in der Analytikausstattung vermieden und eine zusammenhängende Überwachung *from the stable to the table* (Saatgut- und Futtermitteluntersuchung, Tiergesundheit, Lebensmittelsicherheit) sichergestellt werden. Gleichzeitig würden

Aufwand und Kosten für die allfälligen EDV-Lizenzen wie auch für die notwendige Akkreditierung der Labore minimiert. Eine entsprechende Konzentration dieser Zuständigkeiten findet sich beispielsweise in Hessen (Landesbetrieb Hessisches Landeslabor). Die derzeit im LUFA angelagerten, nicht-hoheitlichen Dienstleistungsaufgaben im Bereich Saatgut, Böden, Dünge-, Futter- und Lebensmittel könnten auf die ebenfalls vom Bezirksverband Pfalz betriebene Gesellschaft für Bodenberatung, Laboruntersuchung und Qualitätsprüfung übertragen oder von der neuen, integrierten Laboreinrichtung übernommen werden.

Im Labor- und Analytikbereich könnten die entsprechenden Kompetenzen beim *Landesuntersuchungsamt LUA* zu einem *Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz* zusammengeführt werden. Im Sinne einer Vereinheitlichung der analytischen Zuständigkeiten ist zu prüfen, ob auch die bisher ausschließlich im LfU vorgehaltenen Analysekompetenzen insb. im Bereich Radioaktivitätsanalysen und physikalische Untersuchungen wie auch das im Landesamt für Mess- und Eichwesen aufgebaute Labor für fotometrische Größen in die fusionierte Untersuchungseinheit integriert werden sollen. Mobile Notfallanalytik muss bei der für Notfall- und Katastropheneinsätze zuständigen Einheit (derzeit LfU) verbleiben.

Sollte die oben diskutierte Neustrukturierung der gesamten Umweltverwaltung realisiert werden, wäre der Fokus der Behörde zu erweitern und die Labor- und Analysekapazitäten würden gemeinsam mit den nicht vollzugsorientierten Tätigkeiten des LfU in dem zu schaffenden integrierten Behörde *Landesamt für Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz* aufgehen. Die inhaltliche Ausgestaltung wie auch der Zeitplan für eine Verschmelzung der Zuständigkeiten sollte der Fachseite überlassen bleiben und im Wesentlichen von inhaltlichen Abwägungen und im Rahmen der Optimierung der Prozesse und Zuständigkeiten getrieben sein. Da sich die von der Zusammenführung betroffenen Standorte von LfU und LUFA in Mainz bzw. Koblenz befinden, sollten sukzessive Aufgabenzusammenführungen bspw. im Zuge der natürlichen Fluktuation sowie bei Geräte- und Laborerneuerungen mit nur geringer Belastung der Mitarbeitenden möglich sein.

Im Rahmen der oben genannten Neugliederung der Zuständigkeiten sollte auch die Aufgabe der Fachaufsicht mitbetrachtet werden: Das LUA nimmt traditionell die Fachaufsicht über die Veterinärämter und die Lebensmittelüberwachung wahr. Gleichzeitig leistet es Fachberatung für die Gesundheitsämter, welche fachaufsichtlich dem LSJV unterstehen. Im Sinne einer Vereinfachung der Abläufe schlagen die Gutachter vor, die Fachaufsicht über die Gesundheitsämter ebenfalls auf das LUA zu übertragen.

Sinnvollerweise würden auch die Aufgaben im Zusammenhang mit der „Guten Laborpraxis“ (GLP) entsprechend Chemikaliengesetz vom LfU zum LUA transferiert. Zuständig für die Erteilung der GLP-Bescheinigung ist in Rheinland-Pfalz das LfU.

### **Reform der Sozial- und Versorgungsverwaltung**

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz (LSJV) ist derzeit Gegenstand verschiedener Debatten, in denen auch Fragen zur zukünftigen strukturellen Ausrichtung der Sozial- und Versorgungsverwaltung diskutiert werden. Im Fokus steht dabei infolge des neuen Bundesteilhabegesetzes (BTHG) aktuell die Trägerschaft der Eingliederungshilfe (LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz 2017a, 1). Dies sollte die Landesregierung zum Anlass nehmen, um die teils suboptimalen Strukturen der Sozial- und Versorgungsverwaltung neu zu ordnen, wobei je nach betrachteter (Teil-) Aufgabe verschiedene, teils funktional äquivalente, Optionen in Frage kommen. In diesem Zusammenhang weisen auch die im vorliegenden Gutachten intensiver analysierten Aufgaben des LSJV, insbesondere die Durchführung des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) und die Feststellungsverfahren nach SGB IX als umfangreiche Aufgaben der Versorgungsverwaltung, Reformpotential auf.

Aktuell sind im LSJV – neben der Abteilung „Zentrale Aufgaben“ – fünf inhaltliche Abteilungen vereint. Die Abteilung 2 beinhaltet das Landesversorgungsamt mit den oben bereits erwähnten Referaten 21 „Soziales Entschädigungsrecht“ und 22 „Feststellungsverfahren SGB IX“, die im Status quo an vier Standorten (Koblenz, Landau, Mainz, Trier; entsprechen den ehemaligen Ämtern für Soziale Angelegenheiten) angesiedelt sind. Das Landesjugendamt ist in der Abteilung 3 organisiert und zeichnet sich in der rheinland-pfälzischen Verwaltungspraxis durch einen Fokus auf beratende Tätigkeiten aus. So ist neben der Förderung sozialer Beratungsstellen (Referat 32) auch im Bereich Schutz von Kindern und Jugendlichen in (Tages-)Einrichtungen (Referate 35 und 37) anstelle der früheren Aufsichtsfunktion ein Beratungsansatz implementiert worden. Die Abteilung 4 „Soziales/Integrationsamt“ umfasst neben Referaten zu überörtlichen Trägern der Sozialhilfe bzw. zu Sozialen Hilfen und Förderung (Referate 42 und 43) das Integrationsamt (Referat 44), welches – der generellen Struktur des LSJV entsprechend – ebenfalls auf die vier o.g. Standorte aufgeteilt ist. In der Abteilung 5 „Gesundheit und Pharmazie“ sind u.a. der öffentliche Gesundheitsdienst (Referat 52, inkl. Zentrale Medizinische Untersuchungsstelle und Zentrale Stelle nach dem Landeskinderschutzgesetz), das Referat 54 „Pharmazie“ (inkl. dem Arzneimittel- und Apothekenwesen) sowie das Referat 55 „akademische Heilberufe“ (mit dem Landesprüfungsamt für Studierende der Medizin und der Pharmazie) angesiedelt. Abschließend sind in der Abteilung 6 „Qualitätssicherung im sozialen Bereich“ verschiedene Referate wie z.B. die Aufgaben nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG, Referat 61) oder die Zwischengeschaltete Stelle des Europäischen Sozialfonds (Referat 63) angesiedelt (LSJV 2018). Im aktuellen Haushalt ist für das LSJV ein Gesamt-Personalkörper von 755,85 Personen (im Einzelnen: 496,2 Beamte, 48 Anwärter, 251,65 Arbeitnehmer) angegeben (Rheinland-Pfalz 2017, 75ff).

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu erwähnen, dass das LSJV in seiner heutigen Form erst seit 1996 existiert. Richter (2015) zeigt für die Versorgungsverwaltung, dass diese bezüglich ihrer strukturellen Ausgestaltung lange durch bundesgesetzliche Vorgaben geprägt war

(KOVVG von 1951, § 1 Abs. 1 und 2). Dementsprechend galt, „dass eine Eingliederung in die allgemeine Verwaltung als organisatorische Option ausschied“ (ebd., 107f.). Daher dominierte in diesem Bereich zunächst das Modell der sonderbehördlichen Organisation. Erst im Zuge der Wiedervereinigung wurde zunächst den neuen Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt, Eingliederungen in bereichsübergreifende Verwaltungsstrukturen vorzunehmen (ebd., 110).

Dabei zeichnete sich bald statt einer Eingliederung in die allgemeine Verwaltung ein Trend zu Strukturen ab, die Richter als „breiter aufgestellte, aber nach wie vor sonderbehördlich organisierte Sozialverwaltungen, in denen neben der Schwerbehindertenfeststellung und dem SER auch Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung integriert wurden“ (ebd.) bezeichnet. Mit etwa einem halben Jahrzehnt Verspätung schlug sich diese Entwicklung auch im westdeutschen Bundesländervergleich nieder, wobei Rheinland-Pfalz durch die Zusammenführung des Landesversorgungsamtes und des Landesamtes für Jugend und Soziales zum LSJV eine Vorreiterrolle zuzusprechen ist, da die Eingliederung der Versorgungs- in die Sozialverwaltung hier vor allen anderen westdeutschen Bundesländern vollzogen wurde.

Eine entsprechende Organisation vor allem der Sozial- und Versorgungsverwaltung in oberen Landesbehörden hat sich bis heute im Bundesländervergleich weitgehend als *state of the art* etabliert. Auf einige Ausnahmen ist jedoch beispielhaft anhand der Durchführung SER und der Feststellungsverfahren nach SGB IX hinzuweisen: So haben die großen Flächenländer Baden-Württemberg (Durchführung SER bei den Versorgungsämtern der Landratsämter und Feststellungsverfahren nach SGB IX beim Regierungspräsidium Stuttgart) und Nordrhein-Westfalen (Durchführung SER bei den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe) verschiedene Formen der Kommunalisierung bzw. Dezentralisierung implementiert. Erwähnenswert ist auch der sächsische Fall, wo die Feststellungsverfahren nach SGB IX einem Kommunalen Sozialverband übertragen wurden (ebd., Richter/Kuhlmann 2010, 399). Interessanter für den rheinland-pfälzischen Fall dürften aufgrund der größeren einwohner- und flächenmäßigen Ähnlichkeit jedoch die Beispiele Sachsen-Anhalt und Thüringen sein. In beiden Bundesländern wurden Landesverwaltungsämter als bündelnde Oberbehörden eingerichtet, welche in diesem Bereich z.B. die Durchführung SER (Sachsen-Anhalt und Thüringen) und die Feststellungsverfahren nach SGB IX (nur in Thüringen) verantworten. Neben einer diesen Beispielen bzw. der bisherigen Reformrichtung entsprechenden weiteren Bündelung bestehen für die rheinland-pfälzische Sozial- und Versorgungsverwaltung auch die Reformoptionen einer aufgabenbezogenen Status quo-Optimierung sowie einer Kommunalisierung auf Landkreise oder in einen Höheren Kommunalverband. Im Folgenden wird, insbesondere im Kontext der aktuellen Diskussion zur Trägerschaft der Eingliederungshilfe, im Einzelnen auf diese Optionen eingegangen.

Zunächst ist zu fragen, inwieweit die heute im LSJV angesiedelten Aufgaben für eine Kommunalisierung geeignet sind. Wie im Kapitel zum Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demographie (MSAGD) gezeigt wurde, erscheint eine Kommunalisierung der Mehrzahl der

dort genauer analysierten LSJV-Aufgaben (z.B. Durchführung SER, Arzneimittel- und Apothekenwesen, Aufgaben nach LWTG) in den gegebenen Kreisstrukturen nicht sinnvoll. Eine Ausnahme bildet das „Feststellungsverfahren nach SGB IX“, bei dem es sich um ein „aktenbasiertes Massenverfahren“ (Bogumil/Ebinger 2012, 21) mit hohem Personalaufwand handelt. Entsprechend würde hier – bereits bei moderater Konsolidierung der territorialen Struktur der Landkreise – wenig gegen eine Kommunalisierung sprechen. Allerdings ist zu beachten, dass die Feststellungsverfahren nach SGB IX in Rheinland-Pfalz erst 2012 von den Ämtern für soziale Angelegenheiten in Koblenz, Landau, Mainz und Trier ins LSJV integriert wurden. Eine Kommunalisierung würde daher die bisherige Stoßrichtung der Reformen konterkarieren.

Davon abgesehen ist die Kommunalisierung von LSJV-Aufgaben nur dann eine erwägenswerte Option, wenn die kommunalisierungsbedingt zu erwartenden Skalenverluste, Fragmentierungseffekte und Transformationskosten anderweitig (z.B. durch Verbundeffekte) kompensiert werden können. Als „alternatives Modell“ kommt hier die Option in Betracht, für ausgewählte Aufgaben der Sozial- und Versorgungsverwaltung (wie z.B. Hilfen für Kriegsoffer (Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene) nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG)), welche für eine gleichmäßige Verteilung auf alle Landkreise zu wenig Personalkapazität aufweisen, sog. „Vor-Ort-Lösungen“ anzuwenden (siehe hierzu auch das Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“). Dies bedeutet, dass diese Aufgaben durch geographisch geeignete Landkreise mit hinreichender Verwaltungskapazität für ein bestimmtes Einzugsgebiet gebündelt wahrgenommen und die in Bezug auf diese Aufgabe „mitverwalteten“ Kommunen von der Erbringung dieser Aufgabe entlastet werden. Dies wird in einigen Aufgabenfeldern der Sozialverwaltung bereits heute in Einzelfällen praktiziert (etwa bei der Adoptionsvermittlung und Betreuungsleistungen). Allerdings besteht ein wesentlicher Nachteil dieser Option darin, dass die Klarheit und Transparenz kommunaler Aufgabenwahrnehmung sowie die Grundsätze der Einräumigkeit und Multifunktionalität kommunaler Selbstverwaltung insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn solche monofunktionalen Lösungen zukünftig für eine Vielzahl von Aufgaben angewendet werden. Zusätzlich käme es zu institutioneller Überfrachtung und Komplexität, wenn sich Einzugsbereiche überlappen und eine unübersichtliche Struktur vielfältiger einzelfunktionaler Lösungen entstünde, womit wichtige Grundprinzipien einer gebietsbezogen organisierten und multifunktional aufgestellten kommunalen Selbstverwaltung in Frage gestellt würden. Vor diesem Hintergrund muss die Landesregierung hier eine normative Abwägung treffen zwischen der einzelfunktionalen Zweckmäßigkeit des aufgabenbezogenen Organisationsmodells, die sich für einzelne Aufgaben des LSJV als „alternative Variante“ der Kommunalisierung anbietet („Vor-Ort-Lösungen“), und multifunktionaler gesamtkommunaler Steuerung, die dem Grundsatz der Territorialprinzipien zu folgen hat und einem Wildwuchs an monofunktionalen Vor-Ort-Lösungen eher entgegenwirken sollte. Zudem sind Aspekte demokratischer Kontrolle und Legitimität angesprochen, da bei „Vor-Ort-Lösungen“ nicht mehr die aus Sicht des Bürgers/Wählers gebotene Kongruenz von Entscheidungs- und Durchführungsverantwortung gegeben ist, die

ihm demokratische Kontrolle ermöglicht. Vielmehr würden in diesem Fall Verantwortlichkeitsstrukturen verschwimmen (accountability-Problem), was als Legitimitätsdefizit zu interpretieren wäre.

Grundsätzlich kann eine vollständige Kommunalisierung der Sozial- und Versorgungsverwaltung, d.h. eine Kommunalisierung des LSJV, als Option für die zukünftige Struktur dieses Bereichs nicht empfohlen werden. Stattdessen sollte sehr differenziert für Teilbereiche (z.B. Kita-Planung im Cluster „Schutz von Kindern in Kindertagesstätten“ und Fördermittelverwaltung im Cluster zur „Zwischengeschalteten Stelle des ESF“), geprüft werden, inwiefern die teils sehr hohe Zahl an beteiligten institutionellen Ebenen und Behörden (bspw. Orts- und Verbandsgemeinden, Kreise, LSJV, ADD, FM) reduziert und die Entscheidungsfindung in einer oder wenigen eng kooperierenden Händen gebündelt werden könnten. In personenbezogenen Feldern, in denen es eher um Finanzierungsfragen (Betriebs- und Investitionsfinanzierung) denn um individuelle Rechte (wie z.B. in der Eingliederungshilfe) geht, sollte den Kommunen, soweit sie diese Aufgaben ohnedies bereits vollziehen, mehr Eigenverantwortung und Entscheidungsautonomie zugestanden werden; oder zumindest Koordinations- und Abstimmungspflichten mit übergeordneten Ebenen verringert oder beseitigt werden. Dies kann aber nur differenziert und „aufgabenscharf“ durch eine intensivere Prüfung der vielfältigen und zahlreichen Einzelaufgaben im LSJV erfolgen und muss daher weitergehenden LSJV-spezifischen Analysen vorbehalten bleiben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei weitreichenden Kommunalisierungsvorschlägen im Bereich der Sozial- und Versorgungsverwaltung mit starker Opposition einflussreicher Stakeholder (insb. Freie und Kirchliche Träger sowie Adressatengruppen) zu rechnen ist, was politische Kosten verursachen kann und die Umsetzbarkeit dieser Reformoption einschränkt.

Bei der aktuell diskutierten Organisation der Eingliederungshilfe ist anzumerken, dass hier weniger ein Problem der Trägerschaft und Organisation als der Prozesse der (Re-)Finanzierung kommunaler Aufwände durch die Landesebene besteht. So werden Eingliederungshilfeleistungen durch die Kommunen vorfinanziert. Die anteilige Rückerstattung der Kosten vom Land gestaltet sich jedoch aufwändig, kompliziert und zeitintensiv. Vor diesem Hintergrund fordern die kommunalen Spitzenverbände hier in Anlehnung an das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen, welches die Möglichkeit einer Entlastung der kommunalen Ebene durch „Aufgabenrückführung“ (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz 2012, 32) vorsieht, die Trägerschaft der Eingliederungshilfe inkl. der damit verbundenen Kosten auf das Land zu übertragen. Aus Sicht der Gutachter steht diese Option jedoch dem – ansonsten von den Landesverbänden zurecht – verfochtenen kommunalen Bündelungsgedanken entgegen, so dass eher eine Optimierung der (Re-)Finanzierungsprozesse zwischen Landes- und Kommunalebene als die Hochzoning der Durchführungsverantwortung geprüft werden sollte. Einer vollständigen Kommunalisierung der Trägerschaft in den aktuellen Strukturen steht entgegen, dass diese den Anforderungen an einheitliche Lebensverhältnisse, eine effiziente Nutzung finanzieller Ressourcen bzw. Unabhängigkeit von prekären Haushaltslagen sowie einer effektiven Steuerung nicht entspricht (LIGA der

Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz 2017b). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich selbst der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, der Landkreistag Rheinland-Pfalz und der Städtetag Rheinland-Pfalz in einer gemeinsamen Erklärung mit Interessensverbänden gegen eine Kommunalisierung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe positioniert haben, was insbesondere mit den oben erwähnten Unsicherheiten in der Erstattung staatlich zu tragender Anteile zu tun hat. Hier sind Optimierungen geboten.

Zum besseren Verständnis dieser Position der kommunalen Spitzenverbände wird im Folgenden die aktuelle Struktur der Eingliederungshilfe skizziert, welche durch die Vorgaben des BTHG bis 2020 schrittweise verändert werden wird. Dabei ist zwischen stationärer (Einrichtungen) und ambulanter Eingliederungshilfe (z.B. Tagesdienste, Tagestreffs) zu unterscheiden. Die ambulante Eingliederungshilfe ist im Status quo kommunal organisiert. Die stationäre Eingliederungshilfe liegt zwar in der Verantwortung des Landes, allerdings tragen die Kommunen eine Kostenbeteiligung von 50% und leisten darüber hinaus für eine Vorfinanzierung der Aufgabenwahrnehmung. Insgesamt weist die Eingliederungshilfe in ihrer aktuellen Form (ohne Trägerschaft nach BTHG) nach Angaben des Landkreistages Rheinland-Pfalz ein finanzielles Volumen von ca. 1 Milliarde Euro auf, dem ein Personalaufwand von insgesamt 303 VZÄ gegenübersteht. Durch das BTHG wird die Eingliederungshilfe allerdings aus der Sozialhilfe (SGB XII) ins Reha-Recht (SGB IX) überführt, was zu einem verwaltungsseitigen Aufgaben- und Aufwandszuwachs führt. Neben dem normalen Kostenaufwuchs durch steigende Fallzahlen, Vergütungserhöhungen usw. (durch den Landkreistag Rheinland-Pfalz mit ca. 6% pro Jahr beziffert) rechnet der Landkreistag Rheinland-Pfalz in diesem Zusammenhang mit Mehrkosten von ca. 70 Millionen Euro pro Jahr. Auch angesichts dieser neuen Herausforderungen infolge des BTHG sollte die Landesregierung („aufgabenscharfe“) Optionen einer Neustrukturierung der Sozialverwaltung im Verhältnis zwischen Landes- und Kommunalebene und speziell die Reorganisation der im LSJV verankerten Landesaufgaben intensiver prüfen.

Ferner ist auf die Option einer „zentralisierenden Kommunalisierung“ in Form eines Höheren Kommunalverbandes hinzuweisen. Allerdings lässt schon der hier (bewusst) gewählte Terminus erkennen, dass diese organisatorische Lösung wichtigen Grundprinzipien und Vorzügen (multifunktional-dezentral organisierter) kommunaler Selbstverwaltung widerspricht und auch insofern aus Sicht der Gutachter nicht oder nur unter Vorbehalten empfohlen werden kann (siehe auch ausführlich dazu das Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“). Zwar besteht ein Vorteil der Einrichtung eines Höheren Kommunalverbandes darin, dass Kommunalisierungen auch in kapazitär unterkritischen Kommunalstrukturen möglich werden, da Ressourcen gebündelt/zentralisiert und somit auch ein landesweit einheitlicher Vollzug sichergestellt werden können. Zudem bietet die Umlagemöglichkeit im Rahmen Höherer Kommunalverbände bei direkter kommunaler Kostenträgerschaft einen Vorzug. Da die Einrichtungen ggf. kreisübergreifende Einzugsgebiete haben und bei „herkömmlichen“ Kommunalisierungen Fragen der Kostenträgerschaft (Heimat- vs. Einrichtungslandkreis, insbesondere bei älteren behinderten Personen) entstehen, die bei Kreisen mit großen Einrichtungen zu Belastungen führen können, tragen Höhere Kommunalverbände

hier zu einem besseren Lastenausgleich bei. Dessen unbeschadet ist ein gewichtiger Nachteil darin zu sehen, dass einige Aufgabenbereiche des LSJV eine Präsenz in der Fläche erfordern, die im Status quo durch die Vorhaltung von Außenstellen gewährleistet wird. Höhere Kommunalverbände stellen aber vor allem dann eine geeignete Reformoption dar, wenn die Aufgabenwahrnehmung keine regionale Präsenz erfordert (siehe Kapitel „Optimierung der Aufbauorganisation der staatlichen und kommunalen Verwaltung“). Zudem gilt auch hier das weiter oben bzgl. der „Vor-Ort-Lösungen“ vorgebrachte Argument der Gefahr einer monofunktionalen Fragmentierung kommunaler Selbstverwaltung, die – sollten solche Lösungen verstärkt Verbreitung finden – den Prinzipien multifunktionaler, ganzheitlich-territorialer lokaler Verwaltungsorganisation, demokratischer Kontrolle kommunalen Handelns durch den kommunalen Wahlbürger und der Transparenz, Einräumigkeit und Universalität des kommunalen Wirkungskreises entgegen stehen.

Dagegen wären aufgabenspezifische Optimierungen des Status quo als weitere Reformoption und ohne größere Transformationskosten denkbar. Die Gutachter schlagen diesbezüglich z.B. eine Zusammenführung der bisher an vier Standorten wahrgenommenen Durchführung SER vor, da in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur vor dem Hintergrund rückläufiger Fallzahlen bei gleichzeitig vorliegendem Ermessensspielraum im Verwaltungshandeln eine Bündelung von Spezialisten gefordert wird, um in diesem Zusammenhang befürchtete starke Effekte von Fragmentierung zu verhindern und um eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung nachhaltig sicherzustellen (Bogumil/Ebinger 2012, 24; Richter 2015, 154, 385). Die oben als vorteilhaft eingeführten geringen Transformationskosten beinhalten allerdings bereits den Nachteil der geringen Reichweite dieser Reformoption. So ist für das Beispiel der Zusammenführung der bisher ortsverteilten Aufgabenwahrnehmung der Durchführung SER zu beachten, dass hier keine Standorte aufgelöst werden. Es findet lediglich eine Verlagerung der an der Aufgabenwahrnehmung der spezifischen Aufgabe beteiligten Mitarbeiter an einen zentralen Standort statt, wobei die bisherigen Standorte inkl. der in anderen Aufgabenbereichen eingesetzten Mitarbeiter bestehen bleiben.

Schlussendlich besteht die oben bereits eingeführte Möglichkeit der Integration der Sozial- und Versorgungsverwaltung in eine bündelnde Oberbehörde, wie z.B. die ADD oder – weitergehend - eine Landesdirektion. Den ostdeutschen Landesverwaltungsämtern entsprechend wären hier weitere Aufgabenbereiche zu identifizieren, die gemeinsam mit der Sozial- und Versorgungsverwaltung in eine solche Landesdirektion integriert werden könnten. Durch Einsparungen von Overhead-Verwaltungskosten und mehr Flexibilität in der Ressourcenbewirtschaftung (z.B. Personaleinsatz) könnten mit dieser Reformoption z.B. die erwarteten Mehrausgaben, welche aus dem BTHG für die Trägerschaft der Eingliederungshilfe resultieren (LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz 2017b, 4), eventuell mittelfristig ausgeglichen werden.

Zusammenfassend empfehlen die Gutachter das stufenweise in Kraft tretende BTHG als Anlass zu einer grundsätzlichen Neuordnung der Finanzierungs- und Trägerverantwortlichkeiten zu nehmen. Empfohlen wird die Umsetzung der folgenden Leitsätze:

- Finanzierung und Entscheidungsverantwortung sollten zumindest überwiegend in einer Hand liegen. Entkopplungen führen nach den Erfahrungen in anderen Ländern zu kostentreibenden Konstellationen.
- Die öffentliche Trägerschaft muss kapazitativ und hinsichtlich ihrer Durchsetzungsfähigkeit (d.h. politische Rückendeckung) in der Lage sein, örtliche und überörtliche Bedarfsplanungen zu entwickeln und die Angebotsentwicklung der freien Träger effektiv in die gewünschte Richtung zu steuern. Geschieht dies nicht, sind kostentreibende Überkapazitäten zu befürchten, während ggf. kostendämpfende Angebotsmodelle unterentwickelt bleiben.
- Bewilligende Behörden sollten auf die notwendigen fachlich-medizinischen Kapazitäten zurückgreifen können und auch im Regelfall zurückgreifen, um eine individuell angemessene Versorgung zu gewährleisten. Die häufig anzutreffende Struktur einer Entkopplung von fachlicher Empfehlung und Bewilligung sollte nur in begründeten Fällen erfolgen.
- Eine gut implementierte Fallbetreuung (Case Management) kann hier die Leistungsqualität und Zufriedenheit der Adressaten erhöhen und gleichzeitig durch passgenaue Leistungen die Ausgaben senken. Hier ist auch durch ein Controlling sicher zu stellen, dass sich die Teilhabe in eine positive Richtung entwickelt. Ggf. ist auf eine Angebotsentwicklung der Freien Träger hinzuwirken.
- Gerichtlich bestätigte Ansprüche von Leistungsempfängern sollten landesweite Präzedenzwirkung entfalten, um auch die Interessen von artikulationsschwächeren Adressaten(gruppen) zu sichern.

#### 4.4.3 Landesbetriebe im Infrastrukturbereich

Die beiden Infrastruktur-Landesbetriebe, Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB, kurz LBB) und Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz (LBM) werden als Landesbetrieb im Sinne des § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) in Verbindung mit der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der LHO als rechtlich unselbstständiger, abgesonderter Teil der Landesverwaltung, dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist, geführt.

Da die Aufgabenbereiche der beiden Landesbetriebe bereits in hoch spezialisierter und gebündelter Form vollzogen werden und eine Zerlegung oder Fragmentierung nicht sinnvoll ist, findet keine auf Einzelaufgaben bezogene Betrachtung statt. Dennoch soll hier cursorisch auf strukturbezogene Fragestellungen eingegangen werden. Dies kann wiederum nur mit Blick auf die Zuständigkeiten und die Ausrichtung der beiden Landesbetriebe erfolgen.

Der 1998 aus der ehemaligen Staatsbauverwaltung hervorgegangene LBB ist der Immobilien- und Baudienstleister für das Land Rheinland-Pfalz. Zu seinen Aufgaben gehören die Betreuung und Optimierung des eigenen Immobilienbestands nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten sowie die Umsetzung von Bauvorhaben des Bundes inklusive derjenigen für die NATO, die Gaststreitkräfte, des Landes und für Dritte. Ziel der Neugründung war das Arbeiten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, womit die Umstellung von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung einherging. Das Controlling liefert heute wichtige, maßgebliche Informationen zur laufenden Geschäftstätigkeit. Die Bilanzsumme liegt seit Integration der Hochschulimmobilien 2007 bei rund 2,4 Mrd. Euro. Der LBB verfügt neben der Zentrale in Mainz über acht Niederlassungen in Diez, Idar-Oberstein, Kaiserslautern, Koblenz, Landau, Mainz, Trier und Weilerbach. Aufsichtsbehörde des Landesbetriebs LBB ist das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz.

Der 2002 aus dem Landesamt Straßen und Verkehr hervorgegangene Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz (LBM) plant, baut und unterhält die Autobahnen, den überwiegenden Teil der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Rheinland-Pfalz (klassifiziertes Straßennetz) und die sogenannten Ingenieurbauwerke (Brücken, Stützwände, Lärmschutzwände und Tunnel). Neben dem Straßenbau ist der LBM auch für sonstige Verkehrsträger wie einen Teil des Schienennetzes sowie sonstige Fragen des Verkehrs zu Lande, zu Wasser und in der Luft zuständig. Er ist Obere Verkehrsbehörde und Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde. Als Luftfahrtbehörde ist er zuständig für die Überwachungs- und Genehmigungsaufgaben des Landes im Bereich des Luftverkehrs. Neben der Zentrale in Koblenz sowie neun regionale Dienststellen bewirtschaftet er insgesamt 57 Straßenmeistereien, 13 Autobahnmeistereien und eine Fernmelde-meisterei. Seit dem 1. Juli 2011 ist die Zentrale Beschaffungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz für allgemeine Lieferungen und Dienstleistungen beim LBM in Koblenz angesiedelt. Aufsichtsbehörde des Landesbetriebs LBM ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW).

Die erste grundlegende strukturbezogene Frage zielt darauf ab, ob eine Zusammenführung der beiden Landesbetriebe Synergien oder gar Einsparungen erbringen könnte. Zur Beantwortung dieser Frage soll zuerst ein Blick auf das Aufgabenportfolio der Betriebe geworfen werden, um potentielle Synergieeffekte zu identifizieren. So befasst sich der LBB erstens mit dem Baumanagement (Konzeption, Planung und Errichtung) von Hochbauobjekten für öffentliche Auftraggeber und zweitens mit dem Immobilienmanagement (Vermögensverwaltung i.S.v. Portfoliomanagement, Facilitymanagement und Energiemanagement). Der LBM befasst sich mit der Planung, Bau und Erhaltung von Verkehrsinfrastruktur und dem dazugehörigen Tiefbau. Hier zeigt sich, dass trotz der gemeinsamen Ausrichtung auf „Infrastrukturbezogene Leistungen“ es nur sehr wenige Überschneidungen einerseits hinsichtlich der Ingenieursleistungen und andererseits hinsichtlich der Bewirtschaftungstätigkeiten gibt. Der Bereich Hochbau erfordert eine Vielzahl unterschiedlicher Fachingenieursleistungen, die gänzlich andere Qualifikationen erfordern als der ebenfalls hoch spezialisierte, aber weniger ausdifferenzierte Bereich des Tiefbaus. Ein Personalaustausch oder eine Personalzusammenführung ist hier in den

Kernbereichen nicht möglich, zu unterschiedlich sind Anforderungen, technische Grundlagen, Marktsegmente und Anbieter. Grundsätzliche Unterschiede zeigen sich auch auf Seiten der Auftraggeber (Hochbau: Großer Anteil Dt. und Ausl. Streitkräfte über die Bundesbauverwaltung, sämtliche Landesministerien; Tiefbau: Bundesverkehrsministerium und MWVLW). Dies zieht jeweils eigene Ausschreibungsplattformen, Leistungsverzeichnisse und Verfahren nach sich, die eine nutzbringende Zusammenführung verbieten. Auch in der Finanzierung der Vorhaben gibt es grundlegende Unterschiede (Hochbau: Abrechnung der Leistungen mit Auftraggebern über Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)) und Tiefbau (Deckungszusage des Auftraggebers), was gänzlich andere Abläufe im Rechnungswesen und Controlling nach sich zieht. Darüber hinaus sind die weiteren Aufgaben (Immobilienmanagement beim LBB, Straßenunterhaltung über Meistereien beim LBM) als Solitäre mit gänzlich anderer Ausrichtung zu betrachten. Hier sind keine Synergieeffekte ersichtlich. Selbst bei einer rein formalen Zusammenlegung müssten die beiden Bereiche aufgrund dieser Unterschiedlichkeiten getrennt organisiert und geführt werden. Mögliche Einsparungen im Overhead (insb. Personalverwaltung) fallen gegenüber den Umstellungskosten nicht ins Gewicht. Allgemeine Beschaffungen werden ohnehin bereits zentralisiert über die Landesplattform und die Bereitstellung von IT-Dienstleistungen über den Landesbetrieb Daten und Information (LDI) abgewickelt. Eine Zusammenlegung der Standorte ist nur sehr begrenzt möglich und amortisiert sich aufgrund der kaum ersichtlichen Synergieeffekte auch langfristig nicht. Die wenigen Berührungspunkte zwischen LBB und LBM bspw. im Zuge von großen Hochbaumaßnahmen (Verkehrerschließung) oder bei Bauten für den Luftverkehr werden bilateral auf Fachebene koordiniert. Auf Basis dieser Betrachtung verwundert es nicht, dass sich auch im bundesweiten Vergleich nur ein Beispiel für eine entsprechende Zusammenführung (Landesamt für Bau und Verkehr Thüringen) findet, aber auch dort verblieben die Aufgaben in getrennten Abteilungen (vgl. Abbildung 15).

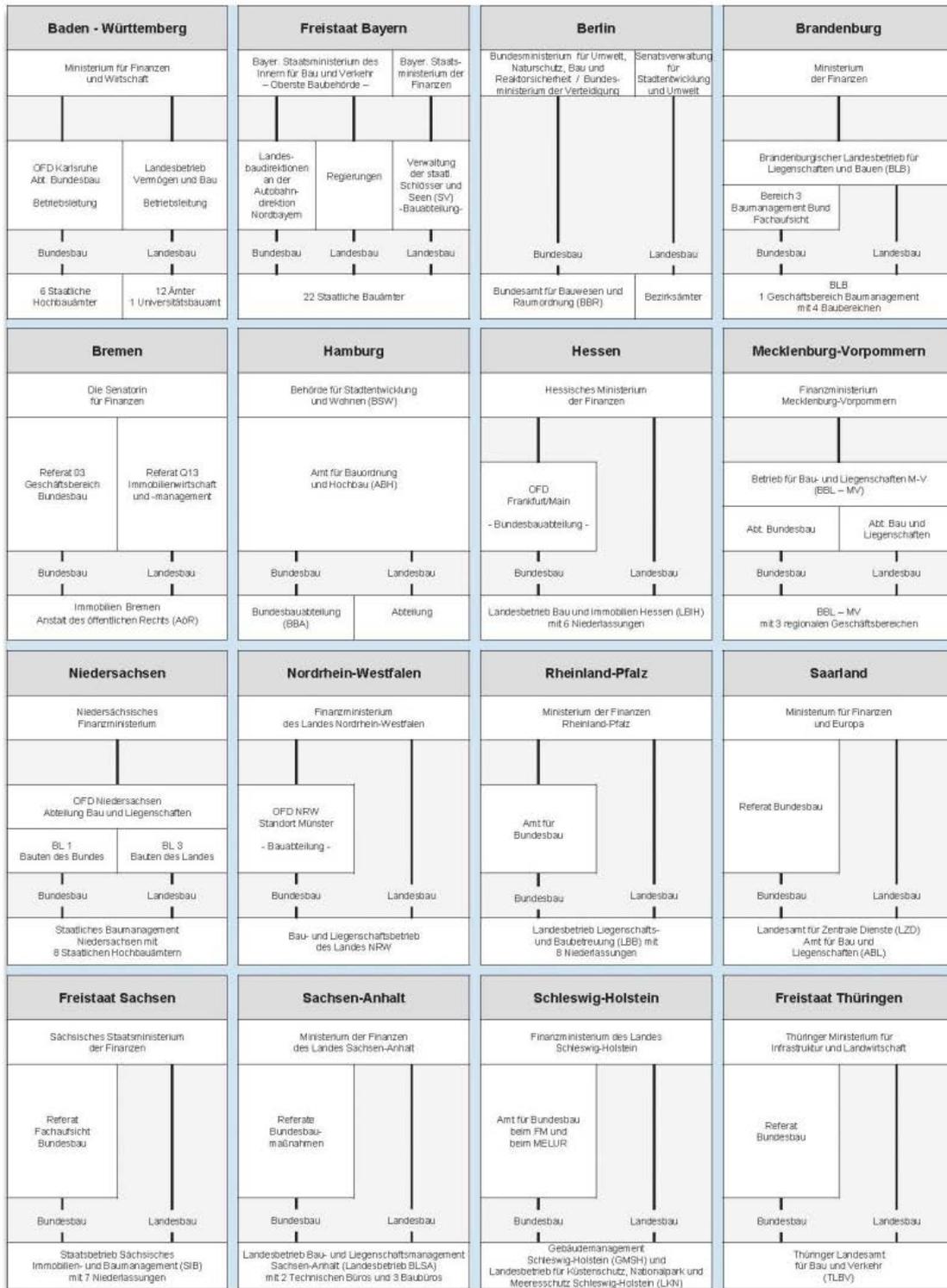


Abbildung 15: Organisationsmodelle der Bau- und Liegenschaftsverwaltungen in den Ländern. Quelle: LBB.

Jenseits der Frage der Zusammenführung der beiden Landesbetriebe könnte die Aufgabenabgrenzung der Landesbetriebe mit weiteren Landesbehörden sowie die Standortpolitik der Landesbetriebe betrachtet werden. Hinsichtlich der Aufgabenabgrenzungen gibt es nur wenige Berührungspunkte, die laufend diskutiert und optimiert werden.

Auch hinsichtlich der Frage einer möglichen Standortoptimierung in den beiden Landesbetrieben zeigen sich keine offensichtlichen Einspareffekte. Die Standorte sind zwar historisch gewachsen, folgen jedoch den funktionalen Notwendigkeiten (Regionalisierung aufgrund der notwendigen Ortsnähe, Nähe zu Arbeitsschwerpunkten, funktionale Differenzierungen).

Tatsächliche Optimierungspotentiale ließen sich lediglich durch eine Rechtsformänderung der Betriebe realisieren. Die in der ursprünglichen Formenentscheidung zugrunde gelegten Vorstellungen hinsichtlich einer „erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung“ lassen sich unter den gegebenen Umständen nicht realisieren. In den Landesbetrieben wurde schon vor Jahren über die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente (Doppische Rechnungslegung, lebenszeitübergreifende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Mieter-Vermietermodell) erreichte hohe Transparenz im Wirtschaften sowie in der Begründung von Investitionsentscheidungen werden lediglich intern verwandt. Diese Instrumente finden auf Landes- und Bundesebene keine Anknüpfungspunkte. Ferner ist insb. der LBB durch die klare Input-Steuerung durch Bund und Land sowie klare Vorgaben zur Verschuldungsfähigkeit (Investitionen nur aus Liquidität) in der Anwendung betriebswirtschaftlicher Entscheidungsgrundlagen ohnehin stark beschränkt.

Unter diesen Umständen würde sich die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts anbieten. In dieser Rechtsform könnten Erleichterungen bei der Beauftragung von Dienstleistungen innerhalb der Landesverwaltung erreicht werden, da entsprechende Anstalten vom Land beliehen werden können und so ggf. Ausschreibungspflichten entfallen. Auch bietet diese Rechtsform den Einrichtungen die volle Dienstherrnfähigkeit, was die interne Personalführung erleichtert. Die Gutachter empfehlen entsprechend die grundsätzliche Beibehaltung der gegenwärtigen Strukturen, sehen jedoch Optimierungsmöglichkeiten in der Rechtsform und Führung der entsprechenden Einheiten.

#### 4.4.4 Bezirksverband Pfalz als Träger staatlicher Aufgaben

Der Bezirksverband Pfalz ist der einzige Höhere Kommunalverband in Rheinland-Pfalz und kann auf eine lange Geschichte zurückblicken. Er wird durch eine in unmittelbarer Wahl bestimmte Vertretungskörperschaft geleitet. Der Bezirksverband erfüllt nach dem Zwei-Säulen-System sowohl eigene kommunale Aufgaben als auch durch das Land übertragene Aufgaben nach § 15 BezO. Damit stellt er eine Zwitter-Struktur dar, die einerseits nur für den pfälzischen Landesteil auf freiwilliger, andererseits aber auch landesweit auf gesetzlicher Basis tätig wird. Einrichtungen im Bereich der Kulturpflege werden hier nicht weiter berücksichtigt. Dies sind:

- Institut für pfälzische Geschichte und Volkskunde
- Museum Pfalzgalerie
- Pfalzakademie
- Pfalzbibliothek
- Pfalzkrankenhaus für Psychiatrie und Neurologie
- Pfalztheater
- Deutsches Schuhmuseum
- Dynamikum
- Gesellschaft für Bodenberatung, Laboruntersuchung und Qualitätsprüfung
- Hambacher Schloss
- Historisches Museum der Pfalz
- Historama Kloster Hornbach
- Pfalzmuseum für Naturkunde
- Pfalzwerke
- Villa Denis

Von Belang erscheinen den Gutachtern jene Tätigkeitsbereiche, welche als übertragene Aufgaben vollzogen werden oder in denen der Bezirksverband Pfalz auf freiwilliger Basis in Aufgaben eintritt, die prinzipiell staatliche Aufgaben darstellen. Diese sollen hier überwiegend ebenfalls thematisiert werden. Entsprechend unterhält der Bezirksverband die folgenden relevanten Einrichtungen:

- Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer (LUFA)
- Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung, Hofgut Neumühle
- Meisterschule für Handwerker mit den drei Bereichen
  - Berufsfachschule für anerkannte Ausbildungsberufe des Handwerks,
  - Fachschule für Technik (Wahlschule),
  - Meisterschule für Handwerker (Fachschule).
- Pfalzinstitut für Hören und Kommunikation

- Naturpark Pfälzerwald
- Tabakbausachverständigen für die Pfalz

Entsprechend § 151 BezO erhält der Bezirksverband nach den näheren Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom Land einen finanziellen Ausgleich für die Wahrnehmung von Aufgaben, die in den übrigen Landesteilen vom Land erfüllt werden. Die Höhe dieses Ausgleichs wird für jedes Jahr in Form eines Pausch-Betrags vom Landtag beschlossen und stellt einen wiederkehrenden Konfliktpunkt dar. Der Ausgleich wird nur für die am 1. Januar 1973 berücksichtigten Einrichtungen gewährt, berücksichtigt die Kosten der Verwaltung des Bezirksverbands, deckt jedoch keine Investitionen des Bezirksverbands. Derzeit (2016) beruht die Finanzierung des Bezirksverbands zu 28,0% auf Zuweisungen des Landes Rheinland-Pfalz. Da der Bezirksverband Pfalz Anteilseigner der Pfalzwerken AG, dem größten Energieversorgungsunternehmen in Rheinland-Pfalz ist, weist er im Vergleich der Höheren Kommunalverbände einen niedrigen Umlageanteil auf.

Die Gutachter können zum Themenkomplex Bezirksverband Pfalz keine abschließende Bewertung treffen, da dies jenseits des Gutachtenauftrags liegt. Grundsätzlich erscheint es aber naheliegend, die Aufgabenwahrnehmung im Verband aufgrund seiner nur einen Landesteil abdeckenden Struktur sowie des sowohl regionale wie auch Landesaufgaben umfassenden Aufgabenportfolios und der Regelung zum Kostenersatz zu hinterfragen. Die Gründe für diese Einschätzung werden im Folgenden ausgeführt:

So ist aus struktureller Perspektive der regionale Höhere Kommunalverband zwar sehr gut geeignet, um die kulturelle Identität der Pfalz durch spezifische Angebote und Einrichtungen zu stärken, er eignet sich aber kaum, um die Funktion eines landesweiten Höheren Kommunalverbands im Sinne einer Rückfallebene für die kommunale Ebene oder ein alternatives Organisationsmodell zur Übernahme staatlicher Aufgaben darzustellen (vgl. Kap. 4.2.6.3). Für letztere Funktion bietet sich auch eine parallele Gründung eines zweiten, die restlichen Landesteile abdeckenden Verbands nicht an, da dann wiederum ein Mehraufwand durch die Splitting der Aufgabenwahrnehmung entstünde und für bestimmte Aufgaben die funktional notwendige oder effiziente Größe nicht dargestellt werden kann. Insofern bliebe nur die Lösung, einen zweiten, dann landesweiten Höheren Kommunalverband zu etablieren und dem Bezirksverband Pfalz seine landesweit vollzogenen Aufgaben zu entziehen, was wiederum aufgrund der nicht unbeträchtlichen Verwaltungskosten einen kaum zu rechtfertigenden Kostenaufwand bedeuten würde.

Aus funktionaler Perspektive finden sich im Aufgabenportfolio zahlreiche Doppelungen in der Aufgabenwahrnehmung des Bezirksverbands mit andernorts vom Land bereitgestellten Aufgabenbereichen. So zeigt die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer (LUFA) insb. im Labor- und Analytikbereich kapazitative Doppelungen mit den weiteren Laboreinrichtungen im Land (vgl. Kap. 4.4.1.3). Die Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung, Hofgut Neumühle, zeigt Doppelungen mit den DLR Eifel und Westpfalz. Die Schulträgerschaft

des Bezirksverbands für die zum Pfalzinstitut für Hören und Kommunikation gehörenden Schulen (eine integrative Kindertagesstätte, eine Schule für gehörlose Schülerinnen und Schüler sowie eine Schule für hörbehinderte Schülerinnen und Schüler mit integrativer Grundschulstufe, eine Berufsfachschule, eine Berufsoberschule und eine Berufsschule) sowie für die Meisterschule ist prinzipiell unproblematisch. Die Meisterschule ist eine Einrichtung des öffentlichen berufsbildenden Schulwesens. Der Bezirksverband Pfalz ist zwar formal nicht mehr als Schulträger vorgesehen, bleibt aber nach § 103 SchulG Träger seiner dort genannten Schulen. Der Schulbetrieb unterliegt der Aufsicht des Ministeriums für Bildung. Allerdings sind die Lehrkräfte Bedienstete des Bezirksverbands, was einen Systembruch mit dem sonstigen Lehrpersonal wie auch eine Doppelverwaltung zum sonstigen allgemeinen bzw. Sonderschulwesen darstellt. Zwar muss die Einstellung von Lehrpersonal vom Land bestätigt werden, weitere Steuerungsmöglichkeiten bestehen jedoch nicht. Eine unmittelbare Dienstaufsicht über das Personal durch das Land existiert nicht. Die Personal- und Sachkosten der Schulen trägt der Bezirksverband Pfalz, welcher seinerseits wiederum teilweise durch Landeszuweisungen finanziert ist (s.u.). Schließlich ist auch die Trägerschaft des Bezirksverbands seit dem 01.01.2014 über das Biosphärenreservat *Naturpark Pfälzerwald* eine Sonderkonstruktion, die wiederum zu einer Fragmentierung an sich gleichartiger Aufgabenbereiche führt. So wird der *Nationalpark Hunsrück-Hochwald* von einem staatlichen Nationalparkamt verwaltet, welches für den Rheinland-Pfälzischen Teil der Rechts- und Fachaufsicht des für Naturschutz zuständigen Ministeriums des Landes Rheinland-Pfalz unmittelbar unterliegt. Der Naturpark Pfälzerwald hingegen wird von einem Naturpark-Ausschuss des Bezirksverbandes, in dem die Fraktionen des Bezirksverbands Pfalz vertreten sind und als Beratungsgremium den Naturpark-Beirat, wo die kommunalen Gebietskörperschaften sowie die wichtigsten Vereine und Verbände Mitsprache haben, gesteuert. Allerdings erscheint diese Zweiteilung aufgrund der allgemein geringen Kapazitäten der Verwaltungen, der Spezifika der Schutzgebiete und Statuten wie auch der verhältnismäßig starken Stellung der Umweltverbände hier keine ersichtliche nachteilige Wirkung zu haben.

Abschließend ist zu klären, in welchem Verhältnis die pauschalen Zuweisungen des Landes zu den vom Bezirksverband bereitgestellten Leistungen steht und ob sich die Kostenstruktur für die Aufgabenwahrnehmung im Verband von jener einer unmittelbaren staatlichen Aufgabenwahrnehmung unterscheidet.

#### 4.4.5 Weitere obere Landesbehörden

Die Landesministerien in Rheinland-Pfalz verfügen im Regelfall nur über einen sehr überschaubaren nachgeordneten Bereich. Durch die Dreistufigkeit der Verwaltung sowie die in den vergangenen Jahrzehnten erfolgten Bündelungen im Landwirtschafts- wie auch im Sozialbereich verblieben nur noch sehr wenige „solitäre“ Verwaltungseinheiten. Jenseits der bereits in den vorhergehenden Abschnitten aus funktionaler oder struktureller Perspektive besprochen Ein-

heiten stehen nur noch zwei dieser Oberen Landesbehörden ins Auge, bei denen keine unmittelbaren strukturpolitischen Argumente für eine Eigenständigkeit ersichtlich sind und die über nur eine geringe Größe verfügen. Dies sind:

### **Landesamt für Geologie und Bergbau**

Beim Landesamt für Geologie und Bergbau werden inhaltliche Verknüpfungen insb. mit den in den SGDen vollzogenen Genehmigungsverfahren gesehen. Jenseits dieser inhaltlichen Berührungspunkte wird im Sinne einer Reduzierung der Overheadkosten eine Integration dieser Behörde in die Mittelinstanz – idealer Weise einer der SGDen oder als Zweig einer landesweiten SGD – empfohlen. Auch hier ist ein schrittweises Vorgehen bei der Verflechtung und Integration angeraten.

### **Landesamt für Mess- und Eichwesen**

Beim Landesamt für Mess- und Eichwesen werden inhaltliche Verknüpfungen insb. mit den in der ADD vollzogenen Tätigkeiten im Bereich der Preisüberwachung, mit den SGDen im Bereich der Gewerbeaufsicht und mit dem Aufbau des Labors für fotometrische Größen<sup>123</sup> auch mit weiteren physikalischen Labors bzw. Analyseeinrichtungen gesehen. Jenseits dieser inhaltlichen Berührungspunkte wird im Sinne einer Reduzierung der Overheadkosten eine Integration dieser Behörde in eine Behörde Mittelinstanz empfohlen. Auch hier ist ein schrittweises Vorgehen bei der Verflechtung und Integration angeraten.

---

<sup>123</sup> Es wird empfohlen, beim Aufbau derartiger Kapazitäten in enger Absprache und Arbeitsteilung mit den anderen Bundesländern, dem Bund wie auch Nachbarländern vorzugehen.

## 5 Zusammenfassung der Befunde und Empfehlungen

Im Folgenden sollen die wesentlichen Befunde der aufgabenbezogenen Analyse sowie der gesamtstrukturellen Betrachtung für die Landes- und Kommunalebene zusammengefasst und jeweils Handlungsoptionen/-empfehlungen aufgezeigt werden.

### 5.1 Landesebene – aufgabenbezogene Betrachtung

#### 5.1.1 Ministerium für Bildung

Im Bereich der **Personalverwaltung** für Schulen, die bislang durch eine Aufgabenteilung und entsprechende Koordinationserfordernisse zwischen BM und ADD gekennzeichnet ist, hat die Aufgabenanalyse im Zusammenhang mit bundesländervergleichenden Betrachtungen erbracht, dass die gegebene Kompetenzansiedlung zwar grundsätzlich geeignet ist, um den Kriterien einer effektiven, funktionalen, effizienten und legitimen Aufgabenerfüllung zu entsprechen. Jedoch zeigt ein genauerer Blick auf die Koordinationspraxis und die Abstimmungserfordernisse der an der Aufgabenerledigung beteiligten Behörden, dass weitere Bündelungseffekte durch eine Konzentration der Aufgabe in der ADD (oder ggf. einer weitergehenden Bündelungsinstanz; siehe Kapitel 4.3) erzielt werden könnten. Zwar kommt für die Aufgabe eine Kommunalisierung grundsätzlich in Betracht. Jedoch setzt diese einen hinreichenden Personalbestand pro Gebietseinheit voraus, der sich erst ab einem Grenzwert von ca. 350.000 Einwohnern (ca. 10 VZÄ pro Einheit) realisieren lassen würde. Andernfalls erscheint diese Aufgabe aufgrund der zu befürchtenden Skalenverluste und kritischen Kapazitätsunterschreitungen in den lokalen Einheiten nicht für eine Kommunalisierung geeignet. Ferner ist bezüglich der Kommunalisierungsoption zu bedenken, dass damit die Trennung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten aufgehoben werden würde, was sich u.U. als problematisch erweisen kann.

Auch die Analyse der **Lehrerinnen- und Lehrerausbildung** hat verdeutlicht, dass durch die weitere organisatorische Bündelung von Teilaufgaben Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielt werden können. Hier erweist sich zum einen die Aufgabenverteilung zwischen dem Landesprüfungsamt im BM und den Staatlichen Studienseminaren als Quelle von Koordinationserfordernissen und daraus resultierender Aufwände. Empfehlenswert wäre daher eine organisatorische Zusammenführung von Landesprüfungsamt und Studienseminaren in einer Behörde (siehe Hessen und Sachsen) bzw. im BM (siehe Brandenburg). Für die Zusammenführung im BM spricht dabei, dass hier lediglich die organisatorische Anlagerung der Studienseminare erfolgen müsste, wohingegen bei der – ebenfalls denkbaren und funktional sinnvollen – Option einer Bündelung in der ADD (oder in einer weitergehenden Bündelungsinstanz) größere Transformationskosten anfallen würden. Zum anderen ist die teilweise zu geringe Größe der Studienseminare zu kritisieren, die durch Auflösung oder Zusammenlegungen kleinerer Einheiten, insbesondere bei sich überschneidenden Einzugsbereichen, sowie die Einhaltung

von Mindestgrößen behoben werden könnte, wobei Studienseminare mit um die 80 Teilnehmern als am wirtschaftlichsten gelten können (siehe Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2017, 168 f). Von einer Kommunalisierung der Aufgabe wird für die hier geprüften Gebietsvarianten abgeraten, da mit erheblichen Verlusten zu rechnen wäre, insbesondere hinsichtlich der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Reaktionsfähigkeit bei sich rasch wandelnden Anforderungen, die schnelle und landesweit einheitliche Reaktionen erfordern. Außerdem würden die (bereits jetzt zu kritisierenden) Koordinationskosten zwischen Studienseminaren und Landesprüfungsamt noch zusätzlich ansteigen. Auch die in anderen Bundesländern gewählten Organisationsmodelle, die keine Kommunalisierungsoptionen enthalten, bestätigen diese Ergebnisse. Zudem sind nennenswerte positive Auswirkungen einer Kommunalisierung auf die lokale Identität – etwa im Gegensatz zur Ansiedlung von Grundschulen – im Bereich der Staatlichen Studienseminare nicht zu erwarten.

Die Vorzüge der Aufgabenbündelung bei gleichzeitig hinreichender Präsenz in der Fläche sind im Bereich der **Schulaufsicht** in Rheinland-Pfalz bereits im Rahmen des Status-quo-Modells realisiert, so dass hier kein weiterer Reformbedarf gesehen wird. Die gegebene Aufgabenwahrnehmung der oberen Schulaufsicht in einer Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Außenstellen verbindet die Anforderungen an eine effektiv und landesweit einheitlich agierende bzw. reagierende Schulaufsichtsverwaltung mit der Notwendigkeit einer gewissen Präsenz in der Fläche bzw. einer gewissen Ortsnähe. Zwar bestünde grundsätzlich die Möglichkeit, auf die obere Schulaufsicht zu verzichten. Jedoch müssten dann zur Aufrechterhaltung der Zweistufigkeit kreisübergreifende Staatliche Schulämter als untere Schulaufsichtsbehörden eingerichtet werden, was neben erhöhten Abstimmungs- und Koordinationsproblemen und einer Fragmentierung der Landesverwaltung, die dem Bündelungs- und Straffungsgedanken zuwiderläuft, hohe Transformationskosten, insbesondere aufgrund der notwendigen Einrichtung neuer Standorte, bedeuten würde, so dass diese Option nicht empfohlen werden kann. Eine Kommunalisierung der Schulaufsicht auf Landkreise von ca. 350.000 Einwohnern wäre zwar geeignet, die Ortsnähe der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern, da es dann mehr Standorte geben würde als im aktuellen Status quo mit drei Außenstellen. Jedoch zeigen die Erfahrungen mit Kommunalisierungen in diesem Bereich (z.B. Baden-Württemberg, NRW), dass sich diese Variante entweder nicht bewährt hat (etwa aufgrund von Professionalisierungs- und Skalenerlusten) und letztlich wieder zurückgenommen wurde oder dass angesichts demographischer Entwicklungen mindestens kreisübergreifende Lösungen erforderlich sind, um eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung sicherzustellen. Im Ergebnis wird daher die Beibehaltung des Status quo empfohlen.

Bei der **schulpsychologischen Beratung** hängt die Wahl einer möglichen Reformoption wesentlich von der Gewichtung einzelner Wirkungsdimensionen ab. Wird die Bürger- und Ortsnähe besonders hoch gewichtet, so bietet sich eine Kommunalisierung an, zumal diese zusätzliche Synergieeffekte durch die vereinfachte Zusammenarbeit mit fachlich angrenzenden kommunalen Behörden (Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitsämter) erwarten lässt und die schulpsychologische Beratung besser in die örtliche Jugendpolitik integriert werden könnte

(ganzheitliche Fallberatung). Allerdings ist eine ausreichende Größe der Organisationseinheiten notwendig, um Spezialisierungen und die Aufrechterhaltung der Beratung in Fällen von Kriseninterventionen zu ermöglichen. Von Beratungszentren mit weniger als vier Mitarbeitern ist grundsätzlich ebenso abzuraten wie von Organisationsveränderungen, die zu einer übermäßigen räumlichen Konzentration der Beratungsstellen oder zur Reduzierung der Außenstellen in der jetzigen Struktur führen. Werden die Einheitlichkeit der Beratungsangebote, die landesstaatliche Steuerbarkeit und die Professionalität der Aufgabenwahrnehmung höher gewichtet, so kann sowohl die Beibehaltung des Status quo (Aufgabenwahrnehmung durch das PL mit 14 regional zuständigen schulpsychologischen Beratungszentren) als auch die Übertragung der Aufgabe in eine Bündelungsinstanz in Betracht gezogen werden. Insbesondere bleiben bei dieser Option die Steuerungsmöglichkeiten des BM und der Landesschulbehörden erhalten, so dass beispielsweise das Risiko einer schleichenden Aufgabe des systemischen Beratungsansatzes, welches aus einer Kommunalisierung resultieren könnte, minimiert wird. Gleiches gilt für die nötige vertikale Koordination mit dem BM und der ADD, die durch eine Kommunalisierung erschwert werden würde, z.B. wenn das BM mit jeder auf der Kommunalebene zuständigen Behörde (bspw. Jugend- oder Gesundheitsämter) einzelne Zielvereinbarungen abschließen müsste. Die Übertragung der schulpsychologischen Beratung auf die ADD wäre außerdem aufgrund der inhaltlichen Schnittstellen zur Schulaufsicht empfehlenswert und könnte insofern ein Element im Rahmen der weiteren Bündelung der Landesverwaltung darstellen (siehe Kapitel 4.3). Angesichts der geringen Anzahl an verbleibenden Vollzeitstellen, die bei dieser Reformoption im PL verbleiben würden, könnte sich auch eine Übertragung weiterer Aufgabenbereiche auf die ADD anbieten (z.B. Fort- und Weiterbildung mit 23,9 VZÄ, Informationsdienste/IT-gestützte Managementsysteme mit 32,28 VZÄ; Schul- und Unterrichtsentwicklung/Medienbildung mit 32,68 VZÄ). Die Wahl der konkreten Reformoption bedarf angesichts dieser Spannungsfelder (insbesondere Orts- und Bürgernähe vs. einheitliche Beratungsqualität) einer Priorisierung der Zielkriterien durch die politischen Entscheidungsträger. Ferner sollte angesichts der für Rheinland-Pfalz festgestellten Unterversorgung mit Schulpsychologen (Verhältnis von Schulpsychologen zu Schülern von 1:9.918 in 2016 anstelle des international empfohlenen Betreuungsschlüssels von 1:1.000) eine personelle Aufstockung angestrebt werden, da das aktuelle Mangelverhältnis von Schulpsychologen zu Schülern eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung erschwert.

Eine Beibehaltung des Status quo der Aufgabenwahrnehmung stellt auch für die Aufgabe „**Schutz von Kindern in Kindertagesstätten**“ eine sinnvolle Option dar. Die gegebene Anlagerung der Aufgabe in einer oberen Landesbehörde (LSJV) mit vier Standorten zeichnet sich insbesondere durch die Verbindung einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitiger Präsenz in der Fläche bzw. resultierender Ortsnähe in Verbindung mit kurzen Anfahrtswegen aus, die als essentiell für die Aufgabenwahrnehmung anzusehen sind. Zwar könnte alternativ die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung in eine Bündelungsbehörde (ADD) unter Beibehaltung der Flächenpräsenz in Erwägung gezogen werden. Allerdings liegen

kaum Anhaltspunkte für Verbesserungen der Aufgabenerledigung, etwa durch erzielbare Verbund- und Synergieeffekte mit anderen Aufgaben, vor, die entsprechende Transformationskosten rechtfertigen würden. Sollte allerdings mit Blick auf das Reformziel der weiteren Konsolidierung und Straffung der Landesverwaltung die Stärkung einer bündelnden Oberbehörde (z.B. Landesverwaltungsamt/Landesdirektion) erwogen und dieser weitere Aufgaben aus dem Bereich der Sozialverwaltung übertragen werden, so wäre eine entsprechende Verlagerung – von ggf. auch anderen Aufgaben aus dem LSJV – sinnvoll und sind entsprechende Verbundeffekte zu erwarten. Eine Ansiedlung der Aufgabe in einem Ministerium (z.B. BM oder MSAGD) wird dagegen auch aufgrund der Erfahrungen in anderen Bundesländern, wo es zu nicht wünschenswerten Vermischungen bei der operativen Aufgabenwahrnehmung und der politischen Steuerung kommt, aus Gutachtersicht nicht empfohlen. Von einer Kommunalisierung der Aufgabe wird unabhängig von der Kreisgebietsstruktur abgeraten, was insbesondere mit dem geringen Aufgabenumfang zu begründen ist. So würden selbst bei acht verbleibenden Landkreisen mit durchschnittlich ca. 350.000 Einwohnern nur etwas mehr als ein VZÄ pro Landkreis verbleiben, was einer effizienten, landesweit einheitlichen und professionellen Aufgabenwahrnehmung zuwiderläuft, da mindestens 2-3 VZÄ pro Standort zwingend notwendig sind, um z.B. im Fall von Vertretungsbedarf keine Engpässe zu riskieren. Demgegenüber bestehen aus fachlicher Sicht keine Einwände gegen einen Höheren Kommunalverband, der aber neu etabliert und dann auch mit weiteren Aufgaben versehen werden müsste, so dass diese Option im Vergleich zu den anderen Varianten als weniger empfehlenswert erscheint.

#### 5.1.2 Ministerium des Innern und für Sport

Die HöV stellt für die **Ausbildung und Prüfung der Beamten für das dritte Einstiegsamt im Verwaltungsdienst** insgesamt eine angemessene Organisationsform dar. Neben der großen Praxisorientierung gelten die unmittelbare berufliche Verwendbarkeit der Absolventen durch kurze Einarbeitungszeiten sowie die Zahlung von Anwärterbezügen für viele Bewerber als wichtige Gründe für die Aufnahme des Studiums. Der Koordinationsaufwand mit den Ausbildungsbehörden kann aufgrund der gegebenen organisatorischen Bündelung als gering betrachtet werden. Berücksichtigt man allerdings den mittel- bis längerfristig zu erwartenden steigenden Personaleinstellungsbedarf, so bieten sich einige Reformoptionen an, die Effizienzgewinne und Verbundeffekte versprechen. Zum einen käme eine Fusion mit der Hochschule für Finanzen Rheinland-Pfalz in Betracht, die eine gemeinsame Nutzung personeller und administrativer Ressourcen (Studiensekretariat, Prüfungsamt etc.) ermöglichen würde. Allerdings ist hier die traditionell bestehende Trennung dieser beiden Ausbildungsbereiche zu beachten, die die Realisierung einer solchen Fusion, nicht zuletzt aufgrund zu erwartender Widerstände aus dem Finanzressort, erschweren dürften. Ähnliches trifft auf die Fusion der HöV mit der Hochschule der Polizei zu, wobei hier noch hinzukommt, dass die Hochschule der Polizei erst im Jahre 2015 errichtet wurde, so dass *sunk costs* entstehen würden und auch Zweifel

an der politischen Realisierbarkeit bestehen. Eine Re-Fusionierung würde zwar Effizienzvorteile bringen, auf der anderen Seite sprechen die Spezifität der polizeilichen Ausbildung sowie die politische Brisanz (Reformumkehr) für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung. Vor diesem Hintergrund kann diese Reformoption nicht empfohlen werden. Sollte mit Blick auf mögliche Verbunderträge eine Zusammenlegung der HöV mit der Hochschule für Finanzen Rheinland-Pfalz realisiert werden, so empfehlen die Gutachter eine umfassendere ex-ante Evaluierung, um die zu erwartenden Effizienzvorteile systematisch zu ermitteln. Verbundeffekte und Qualitätsgewinne können darüber hinaus durch die Integration der HöV in eine allgemeine FH erzielt werden (sog. Externalisierung; ähnlich HWR Berlin). Mögliche Fusionspartner wären aufgrund der inhaltlichen und geografischen Nähe die Hochschulen Koblenz oder Mainz. In diesem Modell könnten zum einen die praktischen Phasen beibehalten und weiterhin eine praxisnahe Ausbildung garantiert werden. Zum anderen könnte aber auch eine höhere Ausbildungsqualität aus Studierendensicht durch ein breiteres Qualifikationsprofil angeboten, eine stärker leistungsorientiertere Rekrutierung der Bewerber sichergestellt, die Prinzipien von Wissenschaftsfreiheit und Selbstverwaltung garantiert sowie kurzfristig Kosten eingespart werden (Wegfall von Anwärterbezügen). Vor diesem Hintergrund erscheint diese Reformoption anderen möglichen Varianten, einschließlich des Status quo, überlegen. Dagegen ist eine Kommunalisierung - unabhängig von unterschiedlichen Gebietsszenarien - aufgrund der fehlenden Realisierung von Synergieeffekten und erheblichen personellen und organisatorischen Transformationskosten nicht zu empfehlen.

Die organisatorische Verankerung der Aufgabe „**Kommunale Investitionen**“ in der ADD kann als grundsätzlich funktional geeignete Variante angesehen werden. Insbesondere die erforderliche Homogenität des Aufgabenvollzugs kann durch den gegebenen hohen Zentralisierungsgrad der Verwaltungsstruktur (wie aktuell in der ADD) erreicht werden. Zwar wäre eine ganzheitliche Verlagerung der Förderprogramme auf eine andere Institution der Landesverwaltung generell möglich, allerdings besteht hierfür aus Sicht der Gutachter keine Notwendigkeit. Im Falle einer weitergehenden Bündelung von Verwaltungsaufgaben, etwa in einem Landesverwaltungsamt oder einer Landesdirektion (siehe Kapitel 4.3), sollte jedoch auch der Bereich der Kommunalen Investitionen einbezogen werden. Eine Kommunalisierung in verschiedenen Gebietsszenarien scheidet dagegen als Reformoption aufgrund einer Reihe von Nachteilen aus. Zum einen agiert die ADD als Dienstleister der kommunalen Antragsteller, die oftmals nur über begrenzte Sachkunde verfügen, so dass ein hoher Beratungs- und Steuerungsaufwand von der Programmaufnahme über die Erstellung der Jahresanträge bis zur Umsetzung und Abrechnung der Teilmaßnahmen zu leisten ist. Zudem erfolgt durch die ADD ein Ausgleich sowie eine Priorisierung kommunaler Interessen, welche im Falle eines Aufgabentransfers an die Kreisverwaltungen nicht mehr in gleichem Maße möglich wären. Beim Investitionsstock und der Dorferneuerung wären bei einer solchen Reformoption sogar Antragsteller und Prüfbearbeiter bei Förderanträgen des Landkreises bzw. der kreisfreien Städte identisch, so dass eine objektive Entscheidungsprüfung und -vorbereitung nicht mehr gewährleis-

tet wäre. Zudem würde der hohe Spezialisierungsgrad, den die Aufgabenwahrnehmung voraussetzt, viele kommunale Aufgabenträger überfordern. Eine Reduzierung des vertikalen Koordinationsaufwandes könnte allerdings durch eine veränderte Aufgabenzuordnung zwischen der ADD und dem Mdl als Bewilligungsbehörde erreicht werden. So ließe sich die Dauer einfacher, finanziell wenig relevanter Förderverfahren verkürzen, wenn die ADD in diesen Fällen selbst als Bewilligungsbehörde fungieren würde. Dazu müssten eindeutige Kriterien (maximale Höhe der durch die ADD zu bewilligenden Fördersummen, politische Entscheidungskriterien) festgelegt werden, nach denen Entscheidungen getroffen werden dürften.

Die Ansiedlung der **Ausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz** in der LFKS als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit kann insgesamt als eine der Aufgabenerfüllung angemessene Organisationsform bewertet werden, die auch der Verwaltungsrealität in den meisten anderen Bundesländern entspricht. Dies gilt sowohl für die Führungs- und Spezialkräfteausbildung der Angehörigen der kommunalen Feuerwehren als auch für die feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger durch die LFKS. Aus der Bündelung von Fachwissen und benötigter Spezialausstattung auf der Landesebene resultieren Effizienzvorteile und fachliche Synergieeffekte. Ferner können im Vergleich zu einer dezentralen Lösung das Lehrgangsangebot besser abgesichert werden, ein Wettbewerb um geeignetes Lehrpersonal zwischen den kommunalen Aufgabenträgern verhindert, die Einheitlichkeit der Lehrqualität sichergestellt und für die Ausbilder große fachliche und didaktische Spezialisierungsmöglichkeiten auf einzelne Ausbildungsbereiche (z.B. Gefahrstoffe und Strahlenschutz) eröffnet werden. Vor diesem Hintergrund ist eine Übertragung der Ausbildung auf kommunale Aufgabenträger der Kreisebene für keines der Gebietsszenarien zu empfehlen. Allerdings ließen sich Effektivität und Effizienz weiter steigern, wenn, wie auch vom Landesrechnungshof empfohlen (Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, 48), stärker auf länderübergreifende Kooperationen mit anderen Feuerweherschulen zurückgegriffen werden würde, wie etwa im Bereich der Tauchausbildung bereits erfolgreich praktiziert. Dadurch könnten auch noch größere Spezialisierungsmöglichkeiten für das Ausbildungspersonal eingeräumt werden, da Angehörige der kommunalen Feuerwehren und anderer Katastrophenschutzorganisationen dann einzelne Lehrgänge auch an anderen Landesfeuerweherschulen absolvieren könnten. Durch weitere Fahrtwege entstehende Reisekosten könnten durch Einsparungen bei Technik, Bildungsorganisation und allgemeinen Verwaltungsleistungen ausgeglichen werden (Freistaat Thüringen 2014, 181). Der Koordinationsbedarf mit anderen Landesfeuerweherschulen bei der Planung einzelner Lehrgänge und Seminare ließe sich durch die Entwicklung eines länderübergreifenden digitalen Lehrgangsverwaltungsprogrammes bzw. die Schaffung von Schnittstellen mit IT-Lösungen anderer Feuerweherschulen minimieren. Vor diesem Hintergrund und angesichts der breiten fachlichen Anforderungen wird empfohlen, die Kooperationen der LFKS mit anderen Landesfeuerweherschulen zu intensivieren bzw. neue Vereinbarungen auszuhandeln. Unabhängig von einer Organisationsveränderung sollten Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl der Lehrgänge und Semi-

nare sowie der Stellenzahl ergriffen werden. Ferner ist zu erwägen, Elemente funktionaler Privatisierung in ausgewählten Teilbereichen ein- bzw. fortzuführen (z.B. technischer Prüfdienst nach Hessischem Vorbild; Beauftragung von externen Dozenten bei entsprechender Qualitätskontrolle). Zwar gibt es derzeit noch einen vergleichsweise großen Koordinationsaufwand mit den kommunalen Feuerwehreinheiten und anderen Katastrophenschutzorganisationen bei der Planung des Lehrangebots und der Kursallokation. Jedoch konnte diesem Problem bereits durch die Nutzung einer Lehrgangsverwaltungssoftware begegnet werden, über welche die kommunalen Feuerwehren z.B. Plätze in Seminaren und Lehrgängen buchen und ggf. zurückgeben können. Es wird daher empfohlen, durch die Weiterentwicklung solcher digitaler Lösungen die Bedarfsermittlung in Zukunft weiter zu vereinfachen. Ferner sollten die teils aufwändigen (auch räumlich bedingten) Abstimmungs- und Koordinationsprozesse zwischen der LFKS und der ADD, etwa in den Bereichen der Planung von Maßnahmen für Gefahrenlagen oder der Beschaffung von feuerwehrtechnischer Ausrüstung, durch Verfahrensvereinfachungen optimiert werden, z.B. indem nur ein Träger jeweils zuständig ist. Über diese eher kleinteiligen Optimierungen hinausgehend ließen sich aufgrund der inhaltlichen Schnittstellen (Beschaffung, Planung von Gefahrenlagen etc.) Verbunderträge dadurch generieren, dass die LFKS in die ADD eingegliedert und das Referat 22 für Brand- und Katastrophenschutz der ADD nach Trier verlagert wird. Hierdurch ließen sich auch bei unterstützenden Verwaltungsleistungen (Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Personalverwaltung) Synergieeffekte realisieren. Dagegen wird ein Standortwechsel der LFKS aufgrund der in Koblenz vorhandenen Spezialausrüstung nicht zu empfohlen.

Im Bereich der **Vermessung und Geoinformation** stellt die aktuelle Bündelung von technisch anspruchsvollen Aufgaben sowie Querschnittsaufgaben (Personalverwaltung, IuK), die für die gesamte VermKÄ im LVerGeo vorgehalten werden, einen geeigneten Organisationsansatz dar, der auch in allen anderen Bundesländern gängige Praxis ist. Allerdings sind die funktionale Notwendigkeit der sechs VermKÄ und der formalorganisatorischen Trennung zwischen LVerGeo und VermKÄ zu hinterfragen, zumal Ersteres bereits jetzt Querschnittsaufgaben für die nachgeordneten Einrichtungen übernimmt. Zwar folgte Rheinland-Pfalz bereits 2012 dem bundesweit zu beobachtenden Trend der Straffung der VermKV durch eine Reduzierung der regionalen Ämter von 20 auf sechs. Jedoch ist angesichts der technischen Weiterentwicklungen im Bereich des Vermessungs- und Katasterwesens und der fortschreitenden Digitalisierung (Online-Bestellungen von Liegenschaftsauszügen etc.) eine Integration der sechs VermKÄ in das LVerGeo in Erwägung zu ziehen (Vorbild: Schleswig-Holstein, Thüringen). Der damit weiter erhöhte Zentralisierungsgrad der Aufgabenwahrnehmung verspricht neben finanziellen Vorteilen (z.B. durch den Wegfall von Leitungspositionen) und Skalengewinnen auch funktionale Vorteile und Verbunderträge. Außerdem können Bürger in Rheinland-Pfalz ohnedies nicht nur in den VermKÄ sondern auch bei den ÖbVi und einer Vielzahl von Kommunalverwaltungen Einsicht in das Liegenschaftskataster nehmen und entsprechende Auskünfte beantragen. Ferner könnte die Integrationslösung dazu beitragen, die Führung und Aktualisierung des

Liegenschaftskatasters zu erleichtern und den momentan sehr hohen vertikalen Koordinationsaufwand zu beseitigen, der aufgrund zahlreicher Schnittstellen zwischen dem LVerGeo und den VermKÄ besteht (z.B. bei amtlichen Verwaltungs- und Übersichtskarten, beim geotopographischen Informationsmanagement). Aus Sicht der Gutachter sind somit eigenständige VermKÄ in Zukunft nicht mehr zwingend notwendig. Eine weitere Option stellt die dezentrale Kommunalisierung der VermKÄ wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen dar. Um eine hinreichende Behördengröße sicherzustellen, die den Beschäftigten Spezialisierungsmöglichkeiten bietet und die Aufrechterhaltung der Fach- und Vollzugsqualität gewährleistet, käme aber nur das 350.000-EW Kommunalisierungsszenario in Frage. In Abwägung der Vor- und Nachteile schneidet diese Reformoption jedoch im Vergleich zu den Alternativen schlechter ab, zumal bürgernaher Verwaltungsvollzug für das Vermessungs- und Katasterwesen eine eher nachrangige Bedeutung hat. Sollte allerdings die Bodenneuordnung nach dem FlurbG auf die VermKÄ übergehen, würde sich aufgrund der größeren fachlichen Konzentration auf der Kreisebene eine etwas bessere Bewertung ergeben. Angesichts der fachverwandten Hintergründe (und der dadurch realisierbaren Synergieeffekte) ist die Übertragung der Bodenordnung nach dem FlurbG auf die VermKÄ, wie etwa in Hessen, als eine vielversprechende Option zu bewerten. Wie auch in einigen anderen Bundesländern bündeln die hessischen Ämter für Bodenordnung (ÄfB) die Aufgaben der Geoinformation und der Bodenordnung inkl. der Flurbereinigungsverfahren. Auch für Rheinland-Pfalz würde es sich anbieten, durch eine Bündelung der Tätigkeitsbereiche Koordinationsaufwand abzubauen und die Aufgabenwahrnehmung zu optimieren. Somit wäre zum einen zu prüfen, ob die sechs bestehenden VermKÄ aufgrund der inhaltlichen Schnittmengen nicht in Außenstellen des LVerGeo umgewandelt werden können. Zum anderen wäre es denkbar, die Bodenordnung nach dem FlurbG von den sechs DLRs auf die VermKÄ zu übertragen. Beide Optionen wären auch parallel möglich. Schließlich wäre auch eine dezentrale Kommunalisierung (350.000 EW) denkbar.

### 5.1.3 Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz

Für den Vollzug der **Abschiebungs- und Zurückweisungshaft** kommen unterschiedliche Reformoptionen in Betracht, die im Wesentlichen als gleichwertig anzusehen sind, allerdings in einzelnen Bewertungsdimension unterschiedlich ausfallen, so dass die politisch vorzunehmende Gewichtung der Dimensionen ausschlaggebend für die Wahl des Modells ist. Grundsätzlich entspricht die im Status quo-Modell gegebene Aufgabenzentralisierung den spezifischen Anforderungen dieser Aufgabe, da sie eine ausreichende Betreuungsqualität sicherstellt und eindeutige Zuständigkeiten festlegt. Sie sollte deshalb beibehalten bleiben. Aus funktionaler Sicht wird jedoch eine Übertragung der Aufsicht auf das JM empfohlen, da dieses umfassende(re) Erfahrung mit dem Betrieb von Vollzugsanstalten besitzt und diese Option zudem der Verwaltungsrealität der meisten anderen Bundesländer entspricht, in denen entweder die Innen- oder die Justizministerien für die Rechts- und Fachaufsicht zuständig sind. Eine solche

Umstrukturierung ist vor dem Hintergrund der jüngsten sicherheitsrelevanten Vorfälle in Rheinland-Pfalz und der steigenden Belegungsquote umso naheliegender. Dem Handlungsdruck, der hierdurch in Richtung einer Aufrechterhaltung der Sicherheit der Abschiebungshäftlinge und der Bediensteten erzeugt wurde, sollte durch eine entsprechende Anpassung der Aufsichtsstrukturen nachgekommen werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die aktuelle Ansiedlung der Rechts- und Fachaufsicht beim MFFJIV einige politik-legitimierende Vorteile mit sich bringt, da Abschiebehaftanstalten regelmäßig im Fokus politischer Debatten stehen und ein häufiges Ziel von Protestaktionen darstellen. Eine Herauslösung aus der Zuständigkeit des MFFJIV könnte mit kritischen Positionierungen von Wohlfahrtsverbänden und Menschenrechtsorganisationen einhergehen. Eine weitergehende Reformoption stellt die Integration der GfA in eine bestehende Justizvollzugsanstalt (z.B. JVA Rohrbach oder JVA Frankenthal) im Geschäftsbereich des JM nach niedersächsischem Vorbild dar. Für diesen Schritt sprechen insbesondere die zu erwartenden fachlichen und administrativen Synergieeffekte, bspw. durch die geteilte Nutzung von Fachdiensten. Die Unterbringung würde aufgrund der europarechtlichen Vorgaben weiterhin am bisherigen Standort in Ingelheim erfolgen. Aus Gründen der Effizienz ist aus Sicht der Gutachter unabhängig von der gewählten Reformoption eine fortlaufende Anpassung der Haftkapazitäten unter Berücksichtigung der Bedarfe anderer Bundesländer vorzunehmen. Die organisatorische Integration der GfA in eine bestehende JVA könnte diesbezüglich zu einer größeren Personal- und Ressourcenflexibilität führen. Eine Kommunalisierung ist aufgrund der fehlenden personellen, fachlichen und technischen Ressourcen und den damit verbundenen hohen Transformationskosten nicht empfehlenswert.

Auch im Bereich der **Erstaufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung von Flüchtlingen** stellt die aktuelle Organisationsstruktur, d.h. die gebündelte Aufgabenwahrnehmung durch die ADD im Zusammenspiel mit den AfAs als Außenstellen der ADD, eine grundsätzlich funktionale Organisationsform dar. Diese sichert nicht nur eine effektive Koordination und große Präsenz in der Fläche, sondern auch eine vergleichsweise einheitliche Betreuungsqualität, die durch das Referat 24 in Trier und die Rechts- und Fachaufsicht des MFFJIV sichergestellt wird. Zwar gibt es, wie auch in vielen anderen Bundesländern etliche Schnittstellen in diesem Aufgabenfeld, z.B. mit dem MFFJIV, dem BAMF, der Landes- und Bundespolizei, den Kommunen (inkl. Ausländerbehörden, Gesundheitsämter) und Betreuungsverbänden, die eine Überprüfung der Zuständigkeitsverteilung im föderalen System nahelegen (Bogumil et al. 2016). Jedoch bündelt die jetzige Verwaltungsstruktur in Rheinland-Pfalz bereits weite Teile der Planung und des Vollzuges in diesem Bereich. Weitere Bündelungseffekte ließen sich erzielen, wenn zusätzliche Aufgaben nach dem Asyl- und dem Aufenthaltsgesetz auf die ADD/AfAs übertragen werden würden und so ein stärker integrierter Ansatz im Flüchtlingsmanagement erreicht werden könnte (Erstaufnahme, Registrierung, Förderung der freiwilligen Rückkehr, Beratung über Rückkehr- und Weiterwanderungsprogramme, Vollzug von Rückführungen, Zuständigkeiten als Ausländerbehörde für die in den AfAs untergebrachten Ausländer, ggf. geeignete Teilaufgaben des Integrationsmanagements). Ein solches erweitertes Aufga-

benportfolio der ADD könnte dazu beitragen, Effizienz- und Effektivitätsgewinne sowie erhebliche Synergieeffekte zwischen verschiedenen Teilaufgaben des Flüchtlingsmanagements zu generieren und auch zur Reduzierung von Schnittstellen, beispielsweise zu den (zentralen) Ausländerbehörden, beitragen. Alternativ käme auch die Schaffung einer zentralen Landesaufnahmebehörde oder einer für Migration und Integration zuständigen Landesoberbehörde (vgl. LAB NI in Niedersachsen) in Betracht. Allerdings widerspricht dieser – der besonderer Reformgeschichte Niedersachsens (Abschaffung der Bezirksregierungen) - geschuldete sonderbehördliche Ansatz nicht dem in Rheinland-Pfalz verfolgten Reformmodell der verstärkten Bündelung von Landesaufgaben in den Mittelinstanzen und der Integration von Sonderbehörden, so dass diese Option zumindest nicht prioritär verfolgt werden sollte. Eine Kommunalisierung der Erstaufnahme ist hingegen aufgrund der Gefahr von Reibungsverlusten, eines erhöhten Koordinationsaufwandes, fehlender/unterschiedlicher lokaler Kapazitäten und Ressourcen, zu hoher Aufwände zur Sicherung der Vollzugsqualität etc., nicht zu empfehlen. Zwar gibt es etwa in NRW eine kommunale Zuständigkeit. Jedoch stützt diese sich von vornherein auf entsprechend großflächige Kommunalstrukturen. Zudem können nicht alle Aufgaben in diesem Bereich kommunalisiert werden, sondern nur Teile, so dass erneut Schnittstellen entstehen und Effizienzverluste zu befürchten wären, so dass diese Option nicht empfohlen werden kann.

#### 5.1.4 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie

Für **ESF-Projektförderungen als "zwischengeschaltete Stelle" (ZGS)** bieten sich – neben der Beibehaltung des Status quo, d.h. der Ansiedlung innerhalb des LSJV – verschiedene Varianten einer funktional sinnvollen Aufgabenanlagerung an, was auch durch die sehr unterschiedlichen Organisationsmodelle in anderen Bundesländern belegt wird. Ein Aufgabentransfer auf die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB), die als Förderinstitut des Landes unter anderem für die Wirtschafts- und Wohnraumförderung und speziell für die Unterstützung von mittelständischen Unternehmen und Existenzgründern zuständig ist, würde aufgrund der Ähnlichkeit der Tätigkeiten zu fachlichen Synergieeffekten führen. Auch etliche andere Bundesländer, wie Baden-Württemberg, Brandenburg oder Hessen, haben auf dieses Modell zurückgegriffen. Zudem könnte die Konsistenz und Homogenität der Fonds-Verwaltung durch eine Übertragung der ZGS auf die ISB gesteigert werden, da diese dann sowohl für das EFRE als auch für das ESF-Programm als ZGS tätig wäre. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass die Einrichtung der ZGS bei der ISB die Einfluss- und direkten Steuerungsmöglichkeiten des MSAGD auf die Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfungen verringern würde. Darüber hinaus bietet sich eine Übertragung auf die ADD an, die für die Bewilligung unterschiedlichster Förderprogramme zuständig ist. So fördert die ADD bereits jetzt die Entwicklung des ländlichen Raumes durch unterschiedliche Förderinstrumente der EU, des Bundes und des Landes sowie die soziale Integration. Mit diesem Schritt könnten neben Verbund- und Synergieeffek-

ten mittelfristig auch stärker integrierte Förderstrategien erreicht werden, womit die Forderung nach stärkerer Einbindung der ESI-Fonds in breitere regionale Entwicklungsstrategien aufgegriffen werden könnte (Bogumil et. al. 2018, 44). Die SGDen bieten ebenfalls breite Bündelungsmöglichkeiten mit anderen Politikfeldern und könnten beispielsweise durch die angesiedelte Regionalplanung ebenfalls eine Grundlage für die strategische Zielbildung bieten. Die fachlichen Schnittmengen sind allerdings geringer einzuschätzen als bei der ADD. Ein Vorteil beider staatlicher Mittelinstanzen ist das Vorhalten verschiedener Standorte, die als Außenstellen der ZGS dienen könnten. Dadurch ließen sich nicht nur die Orts- und Bürgernähe sowie die Kundenorientierung steigern, sondern auch Anfahrtswege bei Verwendungsnachweisprüfungen reduzieren. Unabhängig von der konkreten Institutionalisierungsoption (LSJV/ISB/ADD/SGD) sollte die Aufgabe auch zukünftig nur von *einer* Institution (ggf. auch einer neuen Landesdirektion oder einem Landesverwaltungsamt; siehe Kapitel 4.3) erledigt werden, um eine hohe Vollzugsqualität, einen vertretbaren Kontrollaufwand durch unterschiedliche Prüfbehörden (ESF-Prüfbehörde, ESF-Bescheinigungsbehörde, Landesrechnungshof etc.), Einheitlichkeit des Förderverfahrens und ein Mindestmaß an politischer Steuerung sicherzustellen (siehe im Unterschied hierzu der von der EU Kommission kritisierte Fall Berlin mit zwischenzeitlich 30 unterschiedlichen ZGS). Eine Dezentralisierung der Aufgabe würde nicht nur zu Verantwortungsdiffusion, sondern auch zu einer höheren Fehleranfälligkeit der Förderverfahren führen. Vor diesem Hintergrund und auch aufgrund europarechtlicher Vorgaben ist daher eine Kommunalisierung auszuschließen. Generell sollte in diesem Aufgabenfeld fortlaufend überprüft werden, inwieweit Verfahrensvereinfachungen bei der Antragsstellung und eine Erhöhung der Kundenorientierung möglich sind, damit Antragsteller weiterhin zum Abruf der zur Verfügung stehenden Fördermittel bewegt werden können.

Die **Gesundheitsfachschulen** stellen ein Aufgabenfeld dar, in welchem verschiedene Bundesländer bereits auf nicht-staatliche Angebote, auf Kombinationen aus staatlichen, kommunalen und privaten Angeboten zurückgreifen oder auf ein staatliches Ausbildungsangebot, etwa für MTA und PTA, gänzlich verzichten. Auch aus Sicht der Gutachter erscheint ein ausschließlich landesstaatliches Ausbildungsangebot für Gesundheitsfachberufe nicht zwingend erforderlich, sondern es bieten sich hier eine stärkere Anbieterpluralisierung und damit auch eine funktionale Entlastung der Landesverwaltung an. So könnte bspw. verstärkt auf bereits vorgehaltene Ausbildungsangebote des Rheinischen Bildungszentrums für Berufe im Gesundheitswesen der Marienhaus GmbH, der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und des Klinikums der Stadt Ludwigshafen am Rhein gGmbH zurückgegriffen werden. Die gegebene organisatorische Ansiedlung der Gesundheitsfachschulen bei einer Oberen Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit (LUA) wird den aufgabenspezifischen Anforderungen grundsätzlich gerecht, was aber nicht ausschließt, dass auch die Modelle der anderen Bundesländer durchaus als funktional tragfähige Lösungen anzusehen sind. Optimierungsbedarf gibt es hinsichtlich des Koordinationsaufwands, der momentan zwischen dem LUA und dem LSJV, insbesondere bei der Organisation und Durchführung von Prüfungen, besteht. Um diesen zu reduzieren, sollte geprüft werden, inwieweit die Zuständigkeiten im Bereich des Prüfungswesens vom

LSJV auf das LUA übergehen können, um Reibungsverluste zu verringern. Von einer vollständigen Kommunalisierung der Aufgabe ist aus verschiedenen Gründen abzuraten. So ist aufgrund des schmalen Personalkörpers in diesem Bereich (knapp 20 VZÄ) und der hohen technischen Voraussetzungen, die an die Infrastruktur der Schulgebäude und Ausbildungsstätten geknüpft sind, selbst im Fall der Schaffung von Landkreisen mit durchschnittlich ca. 350.000 EW mit einer funktional nicht tragbaren Zersplitterung von Know-How und Sachressourcen zu rechnen. Dementsprechend kann die Anzahl von drei Schulzweigen in Rheinland-Pfalz nicht weiter erhöht werden, da die heutigen Schulzweige bereits die kleinste mögliche Größe aufweisen. Insbesondere die notwendige technische Ausstattung der Schulzweige bzw. die vorzuhaltenden Labore können selbst von größeren und leistungsstärkeren Kreisen nicht sichergestellt werden.

Die Aufgabenwahrnehmung im **Arzneimittel- und Apothekenwesen**, die derzeit in einer landesweit zuständigen oberen Landesbehörde mit Außenstellen (LSJV) erfolgt, weist in einigen Aspekten Optimierungsbedarf auf. Zum einen sollte der Aufwand für Dienstbesprechungen, für die Durchführung des internen Qualitätssicherungssystems (für welches momentan ein Beauftragter pro Standort zuständig ist) und für die Teamkoordination durch eine Bündelung der aktuell vier Dienstorte reduziert werden, auch wenn im Falle der im Inland durchgeführten Inspektionen ein gewisser Mehraufwand für An- und Abreisen anfallen würde. Zum anderen ist die Dualität der Aufgabenwahrnehmung im LSJV und im LUA zu kritisieren, da diese hohen Koordinationsaufwand und Reibungsverluste verursacht. Vorgeschlagen wird daher eine Bündelung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz im LUA, durch welche die Koordination im Fall von Laboruntersuchungen erleichtert und Skalen- und Verbunderträge realisiert werden könnten. Zudem würde diese Reformoption nur vergleichsweise geringe Transformationskosten verursachen, da die notwendigen Labore bereits im LUA eingerichtet sind und die Aufgabenwahrnehmung nur ca. 11 VZÄ umfasst. Die Bündelungsoption würde sich auch sehr gut in eine weiterreichende Organisationsstrategie einfügen, die auf eine integrierte Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Analytik und des Laborwesens hinauslaufen könnte (siehe dazu Kapitel 4.4). Zwar bietet sich, wie Beispiele in anderen Bundesländern zeigen, auch die Eingliederung der Aufgabe in eine staatliche Mittelinstanz als Bündelungsbehörde, wie z.B. die ADD, grundsätzlich an. Jedoch sind hier momentan keine nennenswerten inhaltlichen Interdependenzen mit anderen ADD Aufgaben zu erkennen, so dass Synergie- und Verbundeffekte unter den gegebenen funktionalen Bedingungen nicht zu erwarten wären. Eine Kommunalisierung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz ist zum einen aufgrund des geringen Aufgabenumfanges von nur ca. 11 VZÄ aus Gutachtersicht nicht zu empfehlen. Zum anderen wurden im Zuge der Hochzonung der Aufgaben nach Arzneimittelgesetz von den Bezirksregierungen in das LSJV erhebliche Anstrengungen zur Vereinheitlichung und damit zur Sicherstellung der Homogenität der Aufgabenwahrnehmung vorgenommen. Im Falle einer Kommunalisierung besteht in diesem Zusammenhang die Befürchtung, dass diese Errungenschaften wieder verloren gehen bzw. dass sich die professionelle Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den jeweiligen Kreisen unterschiedlich entwickelt. Zudem sprechen der ansteigende Koordinationsaufwand und

die Sorge vor unzulässigen Interessenskonflikten zwischen der Aufsichtsfunktion und der kommunalen Wirtschaft für eine landesweit einheitliche Aufgabenwahrnehmung. Schließlich sei noch auf die Option verwiesen, die Laboruntersuchungen, die in Rheinland-Pfalz durch das LUA übernommen werden, der InphA GmbH (Institut für pharmazeutische und angewandte Aufgaben), zu übertragen, wie dies bereits auch die Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein praktizieren, die Gesellschafter dieser von ihnen geführten GmbH sind. Hier bestünde die Möglichkeit, der InphA GmbH als Gesellschafter beizutreten und entsprechend die Laboruntersuchungen auf Dritte zu verlagern. Allerdings bestehen in Rheinland-Pfalz gegenüber der InphA GmbH einige Bedenken gegenüber dieser Option, insbesondere hinsichtlich möglicher Interessenskonflikte und steigender Kosten für Laboruntersuchungen.

Die **Durchführung des Sozialen Entschädigungsrechts (SER)**, die im LSJV angesiedelt ist und lokal an vier Standorten erfolgt, entspricht zunächst organisatorisch der Forderung, diese Aufgabe möglichst gebündelt und konzentriert durchzuführen. Dies hat zum einen mit den vergleichsweise größeren Ermessensspielräumen beim Verwaltungsvollzug und den komplexen Anforderungen zu tun, die mit dem Nachweis von Kausalitäten in diesem Verfahren verbunden sind. Effekte einer möglichen Zersplitterung in kleine Einheiten würden unter diesen Bedingungen deutlicher zu Tage. Zudem resultieren aus der Notwendigkeit anspruchsvoller Kausalitätsnachweise erhöhte Spezialisierungsanforderungen an die mit der Durchführung SER betrauten Verwaltungsmitarbeiter. Organisatorische Konzentration erscheint auch angesichts der rückläufigen Fallzahlen geboten, die es nahelegen, die verbleibenden Spezialisten an einem Standort zu bündeln. Vor diesem Hintergrund kann eine Kommunalisierung nicht empfohlen werden. Dagegen entspricht die Aufgabenanlagerung im LSJV im Wesentlichen diesen Anforderungen an Bündelung und Konzentration. Eine Aufgabenübertragung auf die ADD erscheint zwar grundsätzlich möglich, da nach wie vor eine konzentrierte Erledigung der Aufgabe sichergestellt werden könnte. Jedoch gibt es in der aktuellen funktionalen Gliederung der ADD kaum inhaltliche Anknüpfungspunkte an die Durchführung des SER, so dass mit einer Aufgabenübertragung keine Synergieeffekte erreicht werden könnten. Allerdings könnte eine Verlagerung der SER-Durchführung auf eine Mittelinstanz dann zu Verbunds- und Synergieeffekten beitragen, wenn die betreffende Mittelinstanz stärker multifunktional aufgestellt sein und mit weiteren Aufgaben im Bereich der Sozial- und Versorgungsverwaltung betraut werden würde (z.B. SGB IX, LWTG; siehe unten). Ähnliche Modelle finden sich auch in den (bevölkerungsmäßig mit Rheinland-Pfalz vergleichbaren) ostdeutschen Bundesländern Sachsen-Anhalt und Thüringen. Zudem sollte unter Effizienzgesichtspunkten eine Reduzierung der Außenstellen bzw. Bündelung der Aufgabenwahrnehmung an einem Standort geprüft werden.

**Feststellungsverfahren nach SGB IX** sind als „aktenbasierte Massenverfahren“ (Bogumil/Ebinger 2012, 21) ohne nennenswerte Interdependenzen mit anderen Aufgabenfeldern zu charakterisieren. Diese Aufgabenspezifität hat zur Folge, dass weniger die organisatorische Ansiedlung als vielmehr die Ausgestaltung von Verwaltungsprozessen und -verfahren Einfluss auf die Performanz der Aufgabenerledigung haben. Vor diesem Hintergrund ist vor einer Überbewertung

der Effekte von Funktional- und Verwaltungsstrukturreformen in diesem Bereich zu warnen und die Notwendigkeit entsprechender Transformationskosten zu prüfen, insbesondere, wenn die Aufgabenwahrnehmung in den bestehenden Strukturen grundsätzlich funktioniert (ebd., 384ff). Letzteres kann für die aktuelle Organisationsform des Feststellungsverfahrens nach SGB IX, das im LSJV verortet und an weiteren vier Standorten vollzogen wird, grundsätzlich bejaht werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Ämter für Soziales erst 2012 in das LSJV integriert wurden, woraus sich besonderer Begründungsbedarf mit Blick auf erneute, insbesondere dezentralisierende, Reformen ableitet. Dessen unbeschadet, ist das Feststellungsverfahren nach SGB IX aufgrund seiner Spezifik (keine Bündelungsnotwendigkeit, hohe Fallzahlen, geringer Spezialisierungsgrad, geringe Komplexität) für eine Kommunalisierung prinzipiell geeignet. Zudem gibt es wenig Abstimmungsbedarf mit externen Stellen, so dass im Falle einer Dezentralisierung der Aufgabe auf kleinere Einheiten kein nennenswerter zusätzlicher Koordinationsaufwand mit externen kooperierenden Stellen entstehen würde. Allerdings setzt eine Kommunalisierung der Aufgabe konsolidierte Territorialstrukturen (ab 250.000 Einwohner) voraus, um einen homogenen und fachlich professionellen Verwaltungsvollzug auch längerfristig aufrecht zu erhalten. Zu beachten wären allerdings die Transformationskosten, die die Aufgabenübertragung auf die kommunalen Standorte mit sich bringen würde, sowie die oben erwähnte besondere Begründungs- und Legitimationspflicht angesichts der 2012 durchgeführten Zentralisierung der Aufgabenerledigung. Außerdem ist zu beachten, dass die für eine Kommunalisierung einschlägigen Vorteile von Bürger- und Adressatennähe im Bereich des Feststellungsverfahrens nach SGB IX nicht greifen, da sich das Verfahren weitgehend ohne persönlichen Kontakt abwickeln lässt. Für eine mögliche Aufgabenverlagerung auf die ADD gilt die gleiche Argumentation wie oben für die SER-Durchführung. Da kaum inhaltliche Bezüge zu anderen Aufgaben der ADD bestehen, sind aus einer Verlagerung keine Verbund- und Synergieeffekte zu erwarten. Hinzu kommt, dass angesichts des geringen Interdependenzgrades der Aufgabe auch aus einer Eingliederung in eine multifunktional(er) aufgestellte Mittelinstanz (etwa Landesverwaltungsamt/-direktion) kaum Verbundeffekte resultieren würden. Allerdings weist diese Option – außer Transformationskosten – auch keine Nachteile auf, sondern lässt Skalenvorteile erwarten, so dass diese Option, trotz der genannten Einschränkungen, in Erwägung gezogen werden kann (siehe auch das Modell Thüringen). Schließlich sei noch die mögliche Option eines kommunalen Sozialverbandes erwähnt, der z.B. in Sachsen Anwendung findet. Allerdings ist dieses Modell im rheinland-pfälzischen Kontext mit einer Reihe von Problemen verbunden (siehe dazu Kapitel 4.2), so dass es im Vergleich zu den anderen möglichen Modellen schlechter abschneidet.

Die Wahrnehmung der **Aufgaben nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG; ehemals „Heimaufsicht“)** stellt mit Blick auf die spezifischen Anforderungen der Aufgabenerledigung eine geeignete Kombination aus der einheitlichem Vollzug, der durch die konzentrierte Organisationsform im LSJV sichergestellt wird, und Präsenz in der Fläche dar, welche durch die vier Standorte gewährleistet ist. Diesen Anforderungen könnte zwar auch entsprochen werden, wenn der LWTG-Vollzug auf die ADD verlagert werden würde, zumal es

sich bei den Aufgaben nach LWTG um Aufsichtsaufgaben im erweiterten Sinne handelt. Jedoch gibt es darüber hinaus kaum inhaltliche Verflechtungen mit anderen Aufgaben innerhalb der ADD, so dass Synergie- und Verbundeffekte erst dann in nennenswertem Umfang aus einer Verlagerung resultieren würden, wenn weitere Aufgaben aus dem Sozial- und Versorgungsbereich in der Mittelinstanz „gebündelt“ würden (z.B. Landesverwaltungsamt/-direktion; siehe Kapitel 4.3). Aufgrund des geringen Umfangs der Aufgaben nach LWTG (22 VZÄ) würden selbst bei einer Kommunalisierung auf acht Landkreise mit einer durchschnittlichen Größe von 350.000 EW nicht einmal 3 VZÄ pro Standort/Team verbleiben, die aber für eine angemessene Aufgabenerfüllung mindestens nötig sind. Eine weitergehende Fragmentierung würde die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen, die Vertretungsproblematik bei Krankheitsfällen verschärfen und insgesamt ein landesweit einheitliches Vorgehen nur unter erschwerten Bedingungen und deutlich erhöhtem Koordinations- und Kontrollaufwand ermöglichen. Zudem hat sich in den Bundesländern, welche die Heimaufsicht kommunalisiert haben, die personelle Ausstattung, die zur Aufrechterhaltung der professionellen Qualität erforderlich ist, oftmals als unzureichend erwiesen. Denn es besteht die Gefahr, dass die zuständigen Kommunalbediensteten neben den Aufgaben nach LWTG noch weitere Sachbereiche zu verantworten haben und somit Spezialisierungsverluste entstehen. Zudem sollte die Aufsichtsfunktion zur Vorbeugung von Verflechtungen zwischen Trägern (häufig Kommunen) und Anbietern eher vom Land wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund ist eine Kommunalisierung aus Gutachtersicht nicht zu empfehlen.

Das Cluster **Sozialer, psychologischer, technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte** wird im zusammenfassenden Cluster Gewerbeaufsicht betrachtet, hier aus rein pragmatischen Gründen angelagert im Bereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten – siehe die Zusammenfassung in Kap. 5.1.7.

#### 5.1.5 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur: Generaldirektion Kulturelles Erbe

Die aktuelle Bündelung der denkmalrechtlichen Aufgabenwahrnehmung in der **Generaldirektion Kulturelles Erbe** ermöglicht es zum einen, das erforderliche wissenschaftliche Fachwissen an zentraler Stelle zusammenzufassen. Zum anderen werden den Mitarbeitern in den sechs Einzeldirektionen der GDKE Spezialisierungsmöglichkeiten geboten, da diese für ein vergleichsweise geringes Aufgabenspektrum zuständig sind. Dadurch können eine methodisch präzise Vorgehensweise, fachliche Unabhängigkeit und hohe Beratungsqualität, die etwa bei der Aufnahme und Auswertung von Kulturdenkmälern oder der Erstellung von Gutachten zu Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege unabdingbar sind, sichergestellt werden. Auch die zentrale Erledigung von unterstützenden Verwaltungstätigkeiten (Vergabe, EDV, etc.) für alle Einzeldirektionen stellen Effizienzvorteile dar. Zudem entspricht die aktuelle Organisationsform einer oberen Landesbehörde auch der Verwaltungsrealität in den meisten

anderen Bundesländern, die ihre Denkmalfachbehörden bis auf wenige Ausnahmen (Nordrhein-Westfalen, Sachsen) deckungsgleich oder zumindest in ähnlicher Form organisiert haben. Aufgrund der Zuordnung der Landesmuseen und der BSA zur GDKE ist das Bündelungsvolumen der GDKE sogar noch größer als in den Denkmalfachbehörden anderer Bundesländer. Zudem können innerhalb der aktuellen Struktur, z.B. durch die enge Zusammenarbeit der Einzeldirektionen bei Ausstellungen u.ä., erhebliche Synergieeffekte realisiert werden. Allerdings sollte die Einrichtung von Außenstellen der Direktion LDP geprüft werden, da sich dadurch der nötige direkte Bürgerkontakt verbessern ließe und Reisekosten in bedeutendem Umfang eingespart werden könnten. Dabei sollten die Außenstellen nach Möglichkeit in die bereits bestehenden Liegenschaften der Direktion Landesarchäologie integriert werden. Eine Übertragung der Aufgaben auf die ADD in Form einer eigenen Abteilung ist zwar grundsätzlich denkbar. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die ADD als obere Denkmalschutzbehörde agiert, die in Genehmigungsverfahren bei Streitfällen zwischen der GDKE und den uDSB (§ 13 a, Absatz 3 DSchG) Angelegenheiten selbst entscheiden oder an die untere Denkmalschutzbehörde zurückweisen muss. Die fachliche Unabhängigkeit dieser Entscheidung könnte u.U. durch die Integration der Denkmalfachbehörde in die ADD erschwert werden. Zudem bündelt die ADD als staatliche Mittelinstanz nur wenige fachverwandte Aufgaben, so dass diese Organisationsvariante als weniger funktional zu bewerten ist. Angesichts der beschriebenen Aufgabenspezifika versprechen weder eine dezentralisierende Kommunalisierung noch eine Übertragung auf einen höheren Kommunalverband wie in NRW Effektivitäts- oder Effizienzverbesserungen. Die erstgenannte Option würde vor allem zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Sicherstellung einer einheitlichen Beratungsqualität führen. Außerdem könnten durch den Wegfall der fachlich-unabhängigen Beratung in komplexen und schwer zu beurteilenden denkmalschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kommunale Interessen wirtschaftlicher oder politischer die Entscheidung stärker beeinflussen als bisher. Bei den Direktionen Landesmuseen und BSA, die sich auf das gesamte Landesgebiet beziehen, ist ohnedies eine Trägerschaft des Landes angebracht. Ein Aufgabentransfer auf einen höheren Kommunalverband wäre zwar denkbar, allerdings mit erheblichen Transformationskosten bei kaum zu erwartenden funktionalen und ökonomischen Vorteilen verbunden. Der Bezirksverband Pfalz bietet mit seiner Zuständigkeit für kulturelle Einrichtungen in der Pfalz zwar fachliche Anknüpfungspunkte, ist aber eben nur für einen überschaubaren Teil von Rheinland-Pfalz zuständig. Die Einrichtung eines zweiten Bezirksverbands zur Einbeziehung der restlichen kreisfreien Städte und Landkreise oder die Ausweitung des Bezirksverbandes Pfalz sind aus Gutachtersicht aufgrund des zu erwartenden finanziellen und organisatorischen Aufwandes nicht empfehlenswert (siehe hierzu im Einzelnen auch Kapitel 4.2).

#### 5.1.6 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

Alle vier im MWVLW analysierten Cluster liegen im Bereich **Weinbau und Landwirtschaft**. Sämtliche dieser Vollzugsaufgaben sind hierbei schwerpunktmäßig in den sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLRs) als fachlich bündelnde, teil-regionalisierte untere Landesbehörde integriert. Die DLRs verfügen nicht über identische Zuständigkeiten und Personalausstattungen, sondern besitzen eine funktionale Schwerpunktsetzung zur Befriedigung von wirtschaftlich notwendigen Spezialisierungsbedarfen oder regionalen Anforderungen. Bei einzelnen Aufgaben bestehen weiterhin Anlagerungen im Bereich der ADD.

Die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich **Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft** erfolgt entsprechend in den DLRs nach Schwerpunkten in einer Mischung aus regional und funktional organisierter Aufgabenwahrnehmung (vgl. Kap. 2.2.6.1, Tabelle 27). Eine Sonderstellung nimmt das DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück ein, das für alle DLRs zentrale technische Dienste bündelt und Koordinationsaufgaben für Beratung und Versuchswesen wahrnimmt.

Im Zentrum einer Reformdiskussion stehen zwei Fragestellungen: Erstens, können durch die Auslagerung von weiteren Aufgaben auf Private oder Kammern – insb. im Beratungsbereich – wirtschaftliche Vorteile gehoben werden? Ein Blick in die anderen Bundesländer zeigt zwar ein sehr heterogenes Bild der Organisationsmodelle, in keinem Fall liegt jedoch ein expliziter Wirtschaftlichkeitsvergleich der Vollzugsmodelle vor. Im Status quo zeigt sich, dass derzeit eine funktionale Arbeitsteilung zwischen Behörden und Landwirtschaftskammer praktiziert wird, so dass kaum Doppelungen oder Abgrenzungsschwierigkeiten existieren. Allerdings kann es – aus unterschiedlichen Perspektiven – zur „Beratung aus zwei Händen“ kommen, wenn bspw. die Zuständigkeit für betriebswirtschaftliche und rechtliche Fragen auseinanderfällt. Einer Zusammenfassung steht jedoch wiederum eine Besonderheit in RLP entgegen: Hier liegt in den DLRs eine enge inhaltliche und personelle Verflechtung von Beratungs- und Versuchswesen wie auch Lehraufgaben vor, so dass bei Aufgabenverlagerungen Folgeeffekte berücksichtigt werden müssen. In der Konsequenz sind aufgrund der besonderen Aufgabenstrukturen und technischen Notwendigkeiten (Zucht- und Versuchsanlagen, regionale Unterschiede in den Bedarfen) allenfalls kleinere Korrekturen der Portfolien angezeigt, um Redundanzen abzubauen. Von Verlagerungen auf Kammern und Dritte sind – aufgrund des hohen Anbahnungsaufwands und des insgesamt sehr überschaubaren Personaleinsatzes – kaum nennenswerte Einsparungen zu erwarten. Eher sind hier aus Kundensicht eine stärkere Koordination und klare Abgrenzung angezeigt. Einzig im Bereich der Ernährungsberatung durch die DLRs, der keinen unmittelbaren Bezug zu landwirtschaftlichen Betrieben (mehr) hat, sehen die Gutachter starke Argumente für eine Aufgabenabgabe. Alternative Organisationsmodelle bspw. durch die Verbraucherberatung oder Dritte sollten hier vor dem Hintergrund eines Kostenvergleichs in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus wird auch im Bereich des Laborwesens eine landesweite Konzentration empfohlen. Diese könnte auch die im Landwirtschaftsbereich

vorgehaltenen Labore betreffen (vgl. Kap. 4.4.1.3), so dass diese bei der Entwicklung eines landesweiten Laborbedarfsplans einbezogen werden sollten.

Die zweite Frage ist, inwiefern das Organisationsmodell der DLRs weiter optimiert und ggf. die Zahl der Standorte reduziert werden kann. Grundsätzliche Ansätze wie eine Integration in die SGDen oder eine Kommunalisierung der Aufgaben bieten sich nicht an. Die Aufgabencharakteristiken zeigen, dass Ortsnähe für viele Aufgaben nur noch eine untergeordnete Bedeutung besitzt und viele Aufgaben ohnehin überregional oder gar Landesweit vollzogen werden. Eine hohe Bedeutung wird allerdings der Homogenität der Leistungen sowie der gut funktionierenden Koordination zwischen den DLRs wie auch mit weiteren beteiligten Stellen zugesprochen. Positiv ist in dieser Hinsicht, dass im Status quo bereits viele Funktionen wie Beratung, Versuch, Agrarbildung und landwirtschaftliche Förderprogramme an den DLRs in sinnvoller und kundenbezogener Art und Weise gebündelt sind und gleichzeitig bereits ein hoher Grad an Spezialisierung durch Vor-Ort-Zuständigkeiten einzelner Standorte erreicht wird. Insofern sind der Realisierung von Skalenerträgen hier Grenzen gesetzt, insbesondere auch aufgrund der besonderen Standortgebundenheit einzelner Einrichtungen. Allerdings erscheinen Verbundeffekte auf verschiedenen Ebenen realisierbar: Erstens erscheint die aktuelle Governance-Form in sechs formal autonomen, funktionell jedoch eng verflochtenen Einheiten suboptimal. Dies erhöht sowohl die Steuerungskosten des Ministeriums wie auch die Zusammenarbeit zwischen den DLRs. Die formelle Bündelung in eine Behörde mit mehreren Standorten oder Außenstellen erscheint hier funktionaler. Zweitens erscheint zwar die derzeitige Mischstruktur mit funktionalen und regionalen Komponenten grundsätzlich angemessen. Dabei nehmen vor allem die großen Standorte für das Versuchswesen (DLRs Rheinhessen-Nahe-Hunsrück und Rheinpfalz) eine zentrale Rolle ein, da eine Auflösung oder Verlegung derselben mit nicht wirtschaftlich darstellbaren Transformationskosten einherginge und darüber hinaus existierende Synergien zwischen Versuchsbetrieben und qualifizierter Beratung aufrechterhalten werden sollten. Allerdings erscheint in einzelnen Bereichen eine (noch) stärkere funktionale Differenzierung aufgrund der landwirtschaftlichen Sparten und den anhängigen Versuchsbetrieben sinnvoll. In den Blick genommen werden könnten hier Önologie und Weinbau, landwirtschaftliche Beratung und die bereits genannte Ernährungsberatung. Drittens erscheint in der Folge einer schrittweisen Entflechtung und weiteren Konzentration die Standortfrage zentrale Bedeutung zu gewinnen. Bereits heute sind die Standorte personell sehr unterschiedlich ausgestattet. Absehbare weitere Personaleinsparungen und die ggf. erfolgende Herauslösung einzelner Aufgaben im Beratungs- und Laborbereich führen zu einem unwirtschaftlichen Verhältnis von Overhead-/Standortkosten zur bereitgestellten Leistungskraft. Wie bereits in anderen Ländern praktiziert, wäre deshalb ein konzentrierterer Vollzug angezeigt, der sich langfristig auf die beiden genannten zentralen Standorte beschränken könnte.

Der Clusterbereich **Landwirtschaftliche Bildung und Forschung** ist wesentlich durch den bereits angesprochenen Sonderweg einer integrierten, mit Fachberatung und Versuchswesen verschmolzenen Berufsbildung gekennzeichnet, so dass die schulische Bildung gewisserma-

ßen außerhalb des „normalen“ Berufsschulsystems an den DLRs angelagert ist und entsprechend auch nicht dem Bildungsministerium unterstellt ist. Und auch im Bereich der landwirtschaftlichen Bildung wird eine Mischung aus einer funktionalen und regionalen Aufgabenteilung zwischen den DLRs praktiziert, so dass in jeder DLR Lehraufgaben geleistet werden. Allerdings liegt hier personell ein klarer Schwerpunkt in den DLRs Rheinhessen-Nahe-Hunsrück und Rheinpfalz. In den drei weiteren DLRs sind insgesamt nur zehn VZÄ in Lehraufgaben eingesetzt. Hier muss auch eine Reformdiskussion ansetzen: Durch eine Konzentration auf weniger Standorte könnte die Auslastung erhöht und die Personalplanung und -vertretung verbessert werden, so dass insgesamt von einer Leistungsverbesserung bei gleichzeitiger Fixkostendegression ausgegangen werden kann. Besonders wirksam erscheinen Konzentrationen mit Blick auf die Schulstandorte der DLRs Eifel, Mosel und Westerwald-Osteifel mit jeweils weniger als drei VZÄ. Insofern fügt sich eine solche Konzentration in das oben entworfene Konsolidierungsmodell ein und erscheint insgesamt weniger disruptiv als eine Integration der Ausbildung in das reguläre Berufsschulsystem, da auch die Einheit von Beratung und Lehre erhalten bleiben kann. Allerdings muss klar sein, dass mit einer Konzentration und einer konsequenten Rückführung der Schulstandorte für einen Teil der Schüler weitere Wegstrecken in Kauf zu nehmen sind. Da jedoch bereits heute einzelne Ausbildungsgänge nur noch an einem, maximal zwei oder drei Standorten oder gar über Kooperationen in anderen Bundesländern angeboten werden, erscheint dieser Schritt vertretbar.

Der Aufgabencluster **Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz** ist dreistufig aufgebaut: Als oberste Behörde fungiert das Ministerium, obere Behörde mit konzeptionellen, bewilligenden und prüfenden Aufgaben ist die ADD, die untere Flurbereinigungsbehörde als vollziehende Einheit ist in den sechs regionalen DLRs zu finden. Als maßgeblich für einen optimalen Vollzug wird eine hinreichende Größe und Flexibilität der Personalkörper erachtet, eine Einheitlichkeit im Vollzug, sowie eine gewisse Ortsnähe zur Vermeidung von übermäßigen Fahrtkosten sowie schließlich die Nutzung von Verbundvorteilen mit benachbarten Aufgaben. Bis auf den letzten Punkt sind diese Erfordernisse im Status quo mit den sechs regionalen Standorten und zwischen 43 und 76 VZÄ gegeben. Verbundvorteile würden sich aus der Integration von Flurneuordnung und Kataster- und Vermessungswesen ergeben. Dies würde aber die Herauslösung der Flurneuordnung aus der ADD (Ref. 44) und den DLRs und entweder die Zusammenführung in den bestehenden Standorten der Kataster- und Vermessungsverwaltung oder die Integration beider Stränge in die SGDen, mit sukzessivem Abbau oder Zusammenlegung der Außenstellenstruktur erfordern. Mit dieser Zusammenführung sind je nach Umsetzungsgeschwindigkeit beträchtliche Kosten verbunden. Allerdings erscheint vor dem Hintergrund des Personalabbaus in beiden Bereichen der Vorteil des Standortabbaus und eines flexibleren und bereichsübergreifenden Personaleinsatzes durchaus nicht vernachlässigbar, so dass der Status quo und die genannten Reformmodelle allesamt als positive und realistische Modelle bewertet werden.

Als viertes Cluster im Bereich des MWVLW werden die **Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes** und die **Umsetzung der landwirtschaftlichen Förderprogramme und die einzelbetriebliche Förderung** betrachtet. Dieses Aufgabefeld ist analog zu den zahlreichen und diversifizierten Möglichkeiten der Förder- und Entwicklungsprogramme mit 37 Einzelaufgaben sehr kleingliedrig strukturiert. In der ADD werden Vollzugsaufgaben im Förderbereich wahrgenommen, die eine übergreifende Bedeutung für das Land besitzen. Ein Schwerpunkt des Vollzugs ist im DLR Mosel zentralisiert, in dem die Einzelbetriebliche Förderung (27,3 VZÄ) und der Prüfdienst Agrarförderung (29,5 VZÄ) angelagert sind. Darüber hinaus verantworten alle DLRs (teils mit aufgeteilten Rollen als Bewilligungsbehörde oder Prüfteam entsprechend EU-Vorgaben) eine Reihe weiterer, weniger personalintensiver Vollzugsaufgaben (vgl. Kap. 2.2.6.4).

Da analog zum Bereich Beratung und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft die beiden „Kammerländer“ NRW und Niedersachsen auch die Agrarförderung in den Landwirtschaftskammern wahrnehmen, kann neben der Rolle, die die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz bereits jetzt im Bereich der Förderberatung einnimmt, über eine weitergehende Rolle diskutiert werden, da dadurch vermutlich ein beträchtlicher Teil von momentan existierenden Schnittstellen abgebaut würde und die teils wenig effiziente Zuständigkeit zahlreicher unterschiedlicher Landesdienststellen behoben würde; die Vorbilder aus anderen Bundesländern bestünden. Hindernisse sind neben einem Vergleich der laufenden Kosten und den Transformationskosten auch die Sicherstellung der EU-Vorgabe zur organisatorischen Trennung von Beratung und Kontrolle.

Der Status quo verwirklicht unter Berücksichtigung der diskutierten Performanzdimensionen bereits einige wichtige Anforderungen, da durch die Konzentration beim DLR Mosel und die Nutzung bestehender Außenstellen ein zentraler Vollzug mit all seinen Vorteilen bei der Funktionalität und Effizienz gewährleistet ist. Einsparungen sind nicht durch grundlegende Aufgabenverlagerungen auf andere Ebenen, sondern bestenfalls durch eher inkrementelle Anpassungen des Status quo zu erreichen. Bislang noch teilweise auf die DLRs verteilte Aufgaben im Bereich der Einzelbetrieblichen Förderungen und des Prüfdienstes könnten auf weniger Außenstellen beschränkt und in der ADD angelagerte Aufgaben teils hier gebündelt werden. Eine Bündelung in der ADD erscheint deutlich aufwändiger und mit weniger positiven Effekte verknüpft. Eine deutliche inhaltliche Nähe besteht darüber hinaus bei den Flächenprämien und den Agrarumweltprogrammen, die in den Kreisen als Auftragsangelegenheit bearbeitet werden. Aus substantiellen Gesichtspunkten könnten diese beiden Förderprogramme genauso im staatlichen Vollzug zentralisiert werden.

#### 5.1.7 Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten

Der Aufgabencluster **Naturschutz und Landschaftspflege** umfasst insgesamt 122,71 Vollzeitäquivalente. Beteiligt sind Ministerium, Landesamt für Umwelt, SGDen und Nationalparkamt.

Die Aufgabenteilung folgt einem klaren System, wonach Grundlagenarbeit in Ministerien und LfU angelagert sind, während Genehmigungen, Befreiungen, gebietsbezogene Aufgaben sowie der Artenschutz in den SGDen vollzogen wird. Insgesamt sind die Aufgaben sehr kleinteilig strukturiert und von fachspezialisierten Anforderungen in den verschiedensten Facetten der belebten und unbelebten Natur geprägt.

Die Analyse der Aufgabenwahrnehmung zeigt, dass eine weitere Fragmentierung der Aufgabenwahrnehmung – wie bspw. im Rahmen einer Kommunalisierung – aufgrund der geringen Personalzahl und der sehr hohen Spezifität der Aufgaben nicht möglich ist. Diese Aufgabencharakteristiken determinieren auch die weitere Reformdebatte: Zu empfehlen ist insgesamt ein Beibehalten des jetzigen Organisationsmodells der vollziehenden Aufgabenwahrnehmung in den beiden SGDen als bündelnden staatlichen Mittelinstanzen, da nur in dieser Form die notwendige Konzentration von Personal und Ressourcen geleistet werden kann. Als weitergehende Reformmodelle könnten a) eine sehr behutsame Integration der SGDen oder b) eine integrierte Umweltbehörde unter Einbeziehung von Teilen der Aufgaben des LfU angedacht werden (vgl. Kap. 4.4.1).

Der Cluster **Wasserwirtschaft** umfasst insgesamt sechs Aufgabenbereiche, deren oftmals hoch spezialisierte 148 Einzelaufgaben von 388 Mitarbeitern (Vollzeitäquivalente) in fünf Behörden, lokalisiert in neun Städten, vollzogen werden. Schon daran wird deutlich, dass es sich um ein komplexes Aufgabencluster mit unterschiedlichsten personellen, organisatorischen und technischen Anforderungen handelt.

Beteiligt sind das MUEEF als oberste Wasserbehörde. Die beiden SGDen sind als obere Wasserbehörde mit sechs Regionalstellen für Gewässer I. Ordnung und bedeutsamere Gewässer II. Ordnung zuständig. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind als untere Wasserbehörde für Gewässer II. Ordnung und kleinere zuständig. Das Landesamt für Umwelt (LfU) ist die wasserwirtschaftliche Fachbehörde. Die Wasserwirtschaft kann zusammenfassend als personalintensiver, notwendigerweise räumlich dislozierter und von einem hohen Grad an notwendiger Expertise und technischen Anforderungen charakterisierter Aufgabencluster beschrieben werden.

Insgesamt werden in der gegenwärtigen Struktur der staatlichen Mittelinstanz als Bündlungsbehörde mit Regionalstellen aus Sicht der Gutachter bereits zentrale Anforderungen an die Organisation der Wasserwirtschaft erfüllt, da spezialisiertes Know-how und Ortsnähe gewährleistet werden. Entwicklungsrichtung sollte bestenfalls auch hier eine weitere Konzentration der Aufgabenwahrnehmung sein, da eine Fragmentierung des Vollzugs mit erhöhten Kosten und sinkender Fachexpertise einhergehen würde. Insofern wird die Beibehaltung des bestehenden Modells empfohlen. Im Zuge einer umfassenden Konsolidierung der Mittelbehörden oder der Umweltverwaltung wären verschiedene Integrationsmodelle denkbar (vgl. Kap. 4.4.1).

Der Bereich **Forsten** nimmt mit über 1400 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) eine bedeutende Stellung im Aufgabenportfolio des MUEEF ein. Die Forstverwaltung ist seit Jahrzehnten einem

Schrumpungsprozess unterworfen und wurde 2005 mit der Bildung des Landesbetriebs, einer Zentralstelle und 44 staatlichen Forstämtern grundlegend reformiert. Das dabei beibehaltene Prinzip des Einheitsforstamtes geriet im Laufe des Gutachtenprozesses aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive unter Druck, wurde jedoch letztlich beibehalten.<sup>124</sup>

Angesichts der gegebenen Strukturen, der Reformgeschichte und den genannten jüngeren Entwicklungen kommt als zu diskutierende Reformoptionen eine Kommunalisierung von Teilen der hoheitlichen und gemeinwohlorientierten Aufgaben grundsätzlich in Betracht. Dies würde jedoch eine Grundsatzentscheidung gegen das Modell des Einheitsforstamtes implizieren, da zumindest die *Staatswaldbewirtschaftung* nicht durch kommunale Einheiten erfolgen könnte. Eine Kommunalisierung eines Teils dieser Aufgaben könnte positive Effekte durch eine dann mögliche engere Zusammenarbeit mit den unteren Naturschutz-, Jagd-, Wasser-, und Immissionsschutzbehörden in den LK-/SK-Verwaltungen hervorbringen. Da jedoch die Kreise in den meisten der genannten Bereiche nur über kleine Teile der Zuständigkeiten verfügen, sind diese Effekte begrenzt. Teils könnten sogar negative Effekte auftreten, da Waldgebiete zerschnitten und die Koordination mit den staatlichen Aufgabenträgern erschwert werden könnte. Auch würde trotz der hohen Zahl an unteren Forstbehörden eine teilweise Aufgabenübertragung eine Teilung der Personalkörper einschließlich interner Neuverteilung der Aufgaben und somit ggf. wiederum eine Fragmentierung der Personalkörper mit sich bringen – mit den bekannten negativen Effekten für Spezialisierung, der Ausbildung von Routinen, Aus- und Weiterbildung wie auch horizontaler und vertikaler Koordination. Insofern wird für den Bereich eine Beibehaltung des Status quo (Landesbetrieb, staatliche Forstämter) empfohlen. Dies steht einer weiteren Konsolidierung der Zahl der Forstämter nicht entgegen, wenn fachlich oder als Folge des Personalabbaus angezeigt.

Der Cluster **Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie** setzt sich aus drei Aufgabenbereichen zusammen: Der Abfallwirtschaft und in diesem Zusammenhang stehender vorbeugender und technischer Bodenschutz (62,23 VZÄ), den Technologien der Entsorgung im Bereich der Siedlungs- und Sonderabfallwirtschaft (29,3 VZÄ) sowie der Entsorgungsplanung und Altlastentechnologie (26,75 VZÄ). Der Aufgabenvollzug der Landesaufgaben in allen drei Aufgabenbereichen erfolgt im Wesentlichen in den beiden SGDen, die jeweils ein Zentralreferat für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz für ihr jeweiliges Gebiet vorhalten und jeweils drei Regionalstellen für Überwachung und Beratung vor Ort. Das Landesamt für Umwelt ist als technische Fachbehörde in den Vollzug eingebunden, zu einem sehr kleinen Teil auch die ADD. Auf kommunaler Seite werden in Rheinland-Pfalz die Aufgaben der unteren Abfallbehörden von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten wahrgenommen. Den Schwerpunkt der Analyse bilden die Aufgaben der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen.

---

<sup>124</sup> Aufgrund wettbewerbsrechtlicher Vorbehalte des Bundeskartellamtes gegen das „Einheitsforstamt“ wurde Ende 2017 beschlossen, den gemeinsamen Holzverkauf aus dem Staatswald und aus nichtstaatlichen Forstbetrieben zum 1. Januar 2019 zu trennen. Die kommunale Ebene wird dann eigenständige Verkaufsstrukturen erreichen.

In der Gesamtschau der Argumente ergibt sich kein gegenüber dem Status quo durchgreifend besseres Organisationsmodell, weshalb dessen Beibehaltung empfohlen wird. Klar ist, dass Kreislaufwirtschaft und Bodenschutz immer im Verbund mit Wasser- und Abfallwirtschaft gedacht werden müssen. Die Analyse zeigte, dass die Bündelung der an Planungs- und Genehmigungsprozessen beteiligten Behörden (z.B. im Immissions- oder Naturschutz) in den SGDen sich bewährt hat. Für die komplexen Genehmigungsverfahren und technisch anspruchsvollen Überwachungstätigkeiten stehen bereits im jetzigen Modell in den SGDen jeweils nur wenige Fachkräfte zur Verfügung. Eine Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise verspricht weder bei der Effektivität noch bei der Effizienz Vorteile und ist darüber hinaus aus Gründen der Legitimität auszuschließen. Analog zum Cluster Wasserwirtschaft kann als Weiterentwicklung des Status quo jedoch über vermehrte landesweite Zuständigkeiten einer SGD für besonders komplexe Fälle, eine Zusammenführung zu einer SGD oder einem Landesverwaltungsamt sowie eine Konsolidierung der Außenstellenstruktur nachgedacht werden.

Das Cluster **Gewerbeaufsicht** stellt innerhalb der Gutachtensystematik einen Sonderfall dar: Er umfasst traditionell die Hauptbereiche Arbeitsschutz (mitarbeiterbezogene Aspekte) und Immissionsschutz (Umweltaspekte). Ersterer wird vom MSAGD, letzterer vom MUEEF verantwortet. Da die beiden Bereiche zusammen und fast durchgängig in Personalunion vollzogen werden, werden sie auch hier gemeinsam untersucht. Wesentliche vollziehende Einheiten sind die beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen mit Zentralreferaten und insgesamt fünf Regionalstellen sowie zu einem sehr kleinen Anteil der ADD; das Landesamt für Umwelt arbeitet als technische Fachbehörde und Dienstleister zu.

Insgesamt werden in der gegenwärtigen Struktur der staatlichen Mittelinstanz als Bündelungsbehörde mit Regionalstellen aus Sicht der Gutachter bereits zentrale Anforderungen an die Organisation der Gewerbeaufsicht – nämlich ein gutes Verhältnis von fachlicher Spezialisierung und relativer Ortsnähe – erfüllt. Eine Kommunalisierung von Teilen der Aufgaben wäre allenfalls in einem Szenario von Landkreisen von 350.000 Einwohnern (und der damit einhergehenden geringeren Gesamtzahl an Landkreisen) unter erheblichen Abstrichen auf allen drei Performanzdimensionen denkbar.

Performanzvorteile im Vergleich zum Status quo böte einzig eines der in der Strukturbetrachtung diskutierten Entwicklungsmodelle, bei denen eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit (und Regionalstellen wie bisher) realisiert würde (vgl. 4.3; 4.4.1). Hier könnten Doppelstrukturen insbesondere in der Leitungsebene abgebaut und der zusammengeführte Personalkörper der beiden SGDen eine stärkere Spezialisierung der einzelnen Mitarbeiter im neuen Zentralreferat ermöglichen. Je nach politischer Entscheidung für eines dieser Entwicklungsmodelle ist die entsprechende Einordnung der einzelnen Elemente der Umweltverwaltung hier vorzunehmen.

### 5.1.8 Zwischenfazit

Im Zuge der aufgabenbezogenen Betrachtung wurden auf Landesebene aus den über 2600 von den Landesministerien gemeldeten Einzelaufgaben zusammenhängende Aufgabencluster gebildet, die aufgrund ihrer inhaltlichen Zusammenhänge sinnvoller Weise nur gemeinsam betrachtet werden können. Aus diesen Clustern wurde anhand einer Auswahlmethodik die 48 hinsichtlich des aufgewendeten Personals (VZÄ) gewichtigsten Cluster ausgewählt und einer Grundprüfung unterzogen. Ausgehend vom hier diskutierten grundsätzlichen Reformpotential wurden 28 Cluster bestimmt, welche einer detaillierten Prüfung unterzogen wurden. Diese detaillierte qualitative Analyse orientierte sich an einem Prüfschema, welches ausgehend von den drei Performanzdimensionen Effektivität/Funktionalität, Effizienz und Legitimität insgesamt 17 Performanzaspekte erfasste und abprüfte.

Anhand dieser Analyse wurde die potentielle Überführbarkeit der betrachteten Aufgabencluster in alternative Vollzugsmodelle diskutiert. Die hierbei einbezogenen Grundmodelle wurden dabei bei Bedarf angepasst oder ergänzt. Aus grundsätzlichen Erwägungen nicht in Frage kommende Optionen wurden im Einzelfall ausgeschlossen, um die Übersichtlichkeit der Darstellung zu wahren. Die geprüften, potentiell möglichen Reformoptionen wurden hinsichtlich ihrer Reformpotentiale gereiht; d.h. dahingehend, inwiefern sie aufgrund der offengelegten Gründe von den Gutachtern zur Umsetzung empfohlen werden.

In Tabelle 44 findet sich eine Übersicht jener Aufgaben, die grundsätzlich – wenn auch mit überwiegend deutlichen Vorbehalten – für eine Kommunalisierung auf eine entsprechend er-tüchtigte kommunale Ebene in Frage kommen würden. Zu beachten ist hierbei, dass diese Kommunalisierungsoptionen ganz überwiegend nur als zweit- oder drittbeste Lösung erachtet werden.

Tabelle 44: Übersicht über die theoretisch kommunalisierbaren Aufgabencluster

Ressort	Cluster	VZÄ Cluster	VZÄ untersucht (Institution)	Kommunalisierungsoption	Fazit	Einschränkungen
BM	Personalverwaltung	100,82	94,02 (ADD)	LK 350.000 EW	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Schulämtertradition in RLP im Vergleich zu anderen Bundesländern</li> <li>hohe Transformationskosten zu erwarten</li> </ul>
				LK 250.000 EW	3	
BM	Schulaufsicht	77,65	77,65 (ADD)	LK 350.000 EW	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landesweit einheitliche Reaktionen auf neue Anforderungen ggf. schwieriger aufrechtzuerhalten</li> </ul>
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut (PL) und schulpsychologische Beratung	182,19	73,5 (PL)	LK 350.000 EW	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Status quo unter Berücksichtigung aller Optionen empfehlenswert</li> <li>Kommunalisierung bei unterschiedlicher Gewichtung der Kriterien theoretisch denkbar</li> </ul>
				LK 250.000 EW	2	
				LK 150.000 EW	2	
MSAGD	Feststellungsverfahren nach SGB IX	363,95	186,02 (LSJV)	LK 350.000 EW	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rein sachlich uneingeschränkt empfehlenswert</li> <li>Problem: Reform in der jüngeren Vergangenheit (2012): Konzentration durch Auflösung von vormals bestehenden Ämtern bzw. deren Eingliederung ins LSJV</li> </ul>
MUEEF	Wasserwirtschaft	388,08	272,48 (SGDen)	LK 350.000 EW	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Übertragung von Teilen der Aufgabe auf LKs prinzipiell möglich</li> <li>Rückgang der Effektivität und der Effizienz wahrscheinlich</li> <li>Bessere Performanz bei Reformszenarien auf der Landesebene</li> </ul>
MUEEF	Gewerbeaufsicht	168,45	242,19 (SGDen)	LK 350.000 EW	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Übertragung von Teilen der Aufgabe auf LKs prinzipiell möglich</li> <li>Rückgang auf allen Performanzdimensionen wahrscheinlich</li> </ul>

						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorhalten von Kapazitäten auf Landesebene für Teilbereiche weiterhin notwendig</li> </ul>
MUEEF	Landesbetrieb Landesforsten (LL)	1410,54	1394,24 (LL)	LK (alle Szenarien)	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heutiges Modell erst seit 2005 bestehend</li> <li>• Trennung in hoheitliche Aufgaben, gemeinwohlorientierte Aufgaben und Staatswaldbewirtschaftung nötig; letztere der Sache nach nicht kommunalisierbar, die beiden anderen nur unter Verlusten an Effektivität und Vermehrung von Schnittstellen auf die Landkreise übertragbar</li> </ul>
MWVLW	Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft	266,81	257,81 (DLRs)	Höherer Kommunalverband	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundsätzliche Übertragbarkeit auf einzelne Landkreise oder höheren Verband</li> <li>• Einheit des Beratungs- und Versuchswesens mit der landwirtschaftlichen Berufsausbildung in RLP als Hindernis, da Kommunalisierung der Beschulung nicht sinnvoll</li> </ul>
				Einzelne Landkreise landesweit zuständig	2	

Anmerkungen Fazit: 1 = uneingeschränkt empfehlenswert, 2 = mit (teils erheblichen) Einschränkungen möglich, 3 = nicht empfehlenswert

Die Befunde dieser aufgabenbezogenen Analyse sind im Einzelnen in Kap. 2 nachzulesen. In der Gesamtschau lassen sich die folgenden wesentlichen Ergebnisse der Analyse zusammenfassen:

1. Die Detailanalyse zeigt eine deutliche Empfehlung hinsichtlich der Beibehaltung des organisationalen Status quo. Dieser Befund spiegelt die Optimierung des Verwaltungsapparates in Rheinland-Pfalz wider, welche bereits seit einigen Jahrzehnten fortlaufend erfolgt ist und im Ergebnis zu einem vergleichsweise funktional konsolidierten Modell geführt hat, das insgesamt gute Bedingungen für einen leistungsgerechten Verwaltungsvollzug aufweist. Andererseits ist die Status-Quo-Dominanz im vorliegenden Gutachten auch dem spezifischen Analyseansatz geschuldet, der sich aus der Auftragsbeschreibung ergibt. So wurde nicht, wie bei vergleichbaren Gutachten üblich, eine Vorauswahl der zu betrachtenden Aufgaben, bspw. hinsichtlich einer potentiellen Optimierbarkeit oder bzgl. angestrebter möglicher Reformschritte in diesen Bereichen, vorgenommen, sondern es sollten im ersten Schritt explizit alle Aufgaben in die Betrachtung einbezogen werden. Allerdings zeigt die Detailprüfung, dass dennoch einige Optimierungen und sektorale Anpassungen innerhalb oder zwischen einzelnen Aufgabenfeldern möglich und sinnvoll sind, durch die sich Effizienz-/Effektivitätsgewinne realisieren lassen.
2. Die Prüfung der Kommunalisierbarkeit von Aufgaben entsprechend der in Tabelle 44 dargestellten Reformmodelle der kommunalen Ebene förderte nur sehr wenige empfehlenswerte Reformoptionen zu Tage. Die staatlichen Behörden sind im Regelfall sehr stark örtlich gebündelt – max. fünf bis sechs Standorte – und mit sehr überschaubarem Personalbesatz ausgestattet. Selbst im am stärksten konsolidierenden Modell mit Kreisen ab 350.000 Einwohnern oder in Kooperationsmodellen mit analogem Maßstab ist offensichtlich, dass die staatlichen Vollzugseinheiten in einem Maße fragmentiert werden müssten, das eine deutliche Abnahme der Effektivität und Effizienz des Vollzugs zur Folge haben würde. Entsprechend wird auch das im Gutachten diskutierte Modell einer Überführung der Landesverwaltung in eine zweistufige Struktur aufgrund einer negativen Gesamtbewertung hier nicht vorgestellt.
3. Viele der vorgeschlagenen empfehlenswerten Reformoptionen zielen angesichts der in den obigen Punkten genannten Befunde auf strategische Grundsatzentscheidungen zur Veränderung der Gesamtstruktur ab – bspw. der Weiterentwicklung der Mittelinstanz oder der gesamten umwelt- oder landwirtschaftsbezogenen Verwaltung. Sie adressieren insofern keine akuten Vollzugsdefizite, sondern zielen auf die Eröffnung von Entwicklungspotentialen ab, um Limitationen der gegebenen Strukturen zu überwinden und zukünftige, absehbare Herausforderungen bspw. aufgrund des weiteren Personalabbaus und der Überalterung der Beschäftigten, des weiteren Anwachsens der inhaltlichen Komplexität der Rechtsfelder oder des steigenden Investitionsbedarfs

infolge von Technisierung und Digitalisierung besser und kostengünstiger bewältigen zu können.

Eine detaillierte Auflistung der sich aus der aufgabenbezogenen Betrachtung ergebenden Reformvorschläge findet sich in Tabelle 45 in der folgenden strukturbezogenen Analyse, da sich diese Veränderungen in ein weiterentwickeltes strukturelles Gesamtmodell einfügen lassen. Dieses und weitere Alternativen werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

## 5.2 Landesebene – Strukturbezogene Analyse

Aus einer strukturbezogenen Analyse der Landesverwaltung können eine Reihe von Reformationsoptionen angedacht werden. Diese beziehen sich (a) auf eine Weiterentwicklung der Mittelinstanz, (b) auf sektorbezogene Betrachtungen.

### 5.2.1 Entwicklung der Mittelinstanz

Auf der Ebene der Landesverwaltung sind in Fortführung der bereits erfolgten funktionalen Konsolidierung in Rheinland-Pfalz weitere sektorale Aufgabenumschichtungen und funktionale Bündelungen möglich, ohne zwingend durchgreifende Strukturveränderungen vornehmen zu müssen. Diese Modelle werden im Folgenden im Detail vorgestellt.

#### 5.2.1.1 *Konsolidiertes Direktionsmodell*

Ziel dieses Modells wäre die grundsätzliche Beibehaltung der gegebenen regional-funktionalen Gliederung der Landesverwaltung. Dieses Modell basiert auf einer Trennung der beiden wenig verflochtenen Zuständigkeiten einerseits im Bereich Kommunales, Schulen und Dienstleistungen in der ADD sowie im Wirtschafts- und Umweltbereich in den SGDen andererseits. Vorteile dieses Modells sind, dass die SGDen mit ihren Außenstellen die notwendige Ortsnähe für ihre vollzugsorientierten Aufgaben gewährleisten und lediglich die tatsächlich miteinander verflochtenen Aufgaben regional bündeln, während die ADD die Realisierung der größtmöglichen Skalenerträge im Vollzug nicht zwingend ortsnah zu erbringender Aufgaben sicherstellt. Die weitere Konsolidierung der Landesverwaltung wäre in diesem Modell neben punktuellen Entflechtungen insbesondere durch die Integration ausgewählter Sonderbehörden und somit der vollständigen Umsetzung des Modells der „konzentrierten Dreistufigkeit“ möglich.

Tabelle 45: Mögliche Aufgabenumschichtungen im Konsolidierten Direktionsmodell

Ressort	Cluster / Aufgabe im Analysefocus	Träger bisher	Träger neu	VZÄ	Strukturelle Folgewirkung*
BM	Lehrerinnen- und Lehrerausbildung / Staatliche Studienseminare	Staatliche Studienseminare	BM	755	Wegfall von eigenständigen oberen Landesbehörden mit regionaler Zuständigkeit durch die Eingliederung der Staatlichen Studienseminare ins BM
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsychologische Beratung/ Schulpsychologische Beratung	Päd. Landesinstitut (PL)	ADD	73,5	Wegfall des PL als obere Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsychologische Beratung/ Fort- und Weiterbildung	Päd. Landesinstitut (PL)	ADD	23,9	Wegfall des PL als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsychologische Beratung/ Informationsdienste und IT-gestützten Managementsysteme	Päd. Landesinstitut (PL)	ADD	32,28	Wegfall des PL als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD
BM	Überregionale Koordination, Angelegenheiten, Pädagogisches Landesinstitut und schulpsychologische Beratung/ Schul- und Unterrichtsentwicklung/Medienbildung	Päd. Landesinstitut (PL)	ADD	32,68	Wegfall des PL als oberer Landesbehörde mit landesweiter Zuständigkeit durch die Eingliederung der Aufgabe in die ADD
Mdl	Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation – Brand- und Katastrophenschutz / Ausbildung der Angehörigen der	Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz (LFKS)	ADD	22	Wegfall LFKS als eigenständige Einrichtung durch Eingliederung in ADD

	kommunalen Feuerwehren und der Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz				
Mdl	Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation – Brand- und Katastrophenschutz / Feuerwehrtechnische Beratung der kommunalen Aufgabenträger und Unterstützung bei der Beschaffung von feuerwehrtechnischen Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Sonderfahrzeugen der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes	Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz (LFKS)	ADD	7	Wegfall LFKS als eigenständige Einrichtung durch Eingliederung in ADD
MSAGD	Gesundheitsfachschulen	LUA	LSJV	19,94	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LUA zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSAGD	Arzneimittel- und Apothekenwesen / Aufgaben nach Arzneimittelgesetz	LSJV	LUA	11,20	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSAGD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Projektförderungen als "zwischengeschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln	LSJV	ADD	30,57	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSAGD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Zuwendungen im Förderansatz "Qualischeck"	LSJV	ADD	4	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)

	als "zwischen geschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln				klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSAGD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Projektförderungen als "zwischen geschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln	LSJV	SGDen	30,57	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MSAGD	Arbeit- Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration / ESF-Zuwendungen im Förderansatz "Qualischeck" als "zwischen geschaltete Stelle" nach Art. 123 VO (EU) 1303/2013 Bewilligung von Fördermitteln	LSJV	SGDen	4	Keine (Aufgabe ist im Gesamtkontext des Aufgabenportfolios des LSJV zu klein, um strukturelle Folgewirkungen zu verursachen)
MUEEF	Wasserwirtschaft	SGDen	SGDen mit landesweiter Zuständigkeit einer SGD für ausgewählte Teilbereiche, ggf. Konsolidierung der Außenstellenstruktur	272,48	keine
MUEEF	Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie	SGDen	SGDen mit landesweiter Zuständigkeit einer SGD für ausgewählte Teilbereiche, ggf. Konsolidierung der Außenstellenstruktur	80,58	keine
MUEEF	Gewerbeaufsicht	SGDen	SGDen mit landesweiter Zu-	168,45	keine

			ständigkeit einer SGD für ausgewählte Teilbereiche, ggf. Konsolidierung der Außenstellenstruktur		
MWVLW	Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft	Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs)	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt)	257,81	Parallel dazu Verlagerung des Agrarbildungsbereichs Wegfall der eigenständigen DLRs
MWVLW	Landwirtschaftliche Bildung und Forschung	Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs)	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt)	84,05	Parallel dazu Verlagerung des Beratungs- und Versuchswesens ggf. Wegfall der eigenständigen DLRs
MWVLW	Einzelbetriebliche Förderung & Prüfdienst Agrarförderung	Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs)	Behörde mit landesweiter Zuständigkeit, ggf. mit Außenstellen (z.B. Landwirtschaftsanstalt)	56,8	ggf. Wegfall der eigenständigen DLRs
MWVLW	Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz	Dienstleistungszentren ländlicher Raum (DLRs)	Vermessungs- und Katasterämter	323,05	ggf. Abschaffung Wegfall der eigenständigen DLRs
MWVK	Allgemeine Kulturpflege – Generaldirektion Kulturelles Erbe / Generaldirektion Kulturelles Erbe	Generaldirektion Kulturelles Erbe (GDKE)	ADD	176,38	Auflösung GDKE

\* z.B. Amt fällt weg; Behörde schrumpft unter kritische VZÄ-Grenze; graue Unterlegung: Verlagerung nur mit Einschränkung zu empfehlen

Wie sich zeigt, wirken die aufgabenbezogenen Veränderungsvorschläge, die im Rahmen des konzentrierten Direktionsmodells denkbar sind, ganz überwiegend in Richtung einer Konsolidierung des Verwaltungsaufbaus im Rahmen einer *konzentrierten Dreistufigkeit*.

Die präsentierten Vorschläge zur Aufgabenverlagerung sind dabei ganz überwiegend unabhängig voneinander und können somit auch nur in Teilen realisiert werden. Vor einer Realisierung müssen die Details der Aufgabenverlagerung jeweils vertieft geprüft und insb. hinsichtlich der sich daraus ergebenden Prozessveränderungen diskutiert werden. Erst wenn ein grundsätzlicher Beschluss getroffen wurde, können die strukturellen Konsequenzen der Verlagerungen abschließend bewertet werden.

#### 5.2.1.2 *Konzentriertes Direktionsmodell*

Es ist in der Verwaltungswissenschaft weitgehend unstrittig, dass in Flächenländern eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion ausgeübt werden muss. Allerdings gibt es in der Frage, wie und von welchen Behörden diese Funktion wahrzunehmen ist, unterschiedliche Ansätze und seit den 1990er und 2000er Jahren auch eine bundesweit zunehmende Varianz. Unbeschadet der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung im Bundesländervergleich, lässt sich allerdings als gemeinsamer Trend die zunehmende institutionelle Konsolidierung der Landesverwaltung und weitere Behördenreduktion erkennen. Dies betrifft einerseits die generelle Ausgestaltung der Mittelinstanzen mit einem, vor allem in Ostdeutschland zu beobachtenden, Trend hin zu landesweit zuständigen Bündelungsbehörden wie Landesverwaltungsämtern bzw. Landesdirektionen. Hinsichtlich des Größenzuschnitts wäre eine einzige bündelnde Verwaltungseinheit für Rheinland-Pfalz denkbar und im Ländervergleich keinesfalls besonders groß.

Aus Sicht der Verwaltungseffizienz sind in Folge der konsequenten Konzentration mittelinstanzlicher Funktionen gewisse (nicht zu überschätzende) Skaleneffekte in den Overheads, sowie Einsparungen im Verwaltungsaufwand zu erwarten. Die wesentlichen Vorteile liegen jedoch in der erleichterten zwischenbehördlichen Koordination sowie der höheren Mobilität im Personaleinsatz über den gesamten Behördenverbund hinweg. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Schnittstellen zwischen jenen Bereichen der ADD, die mit Bewilligungen für andernorts geführte Verfahren befasst sind, und den Verfahrensträgern reduziert werden können. Durch die Zusammenführung fachverwandter und/oder abstimmungsintensiver Aufgaben können diese effektiver erledigt werden, was letztlich positive Auswirkungen auf die fachliche Qualität und den Zielerreichungsgrad der Aufgabenerfüllung haben könnte.

Institutionell wäre hier die Integration der beiden Behördentypen SGD und ADD als (teils dislozierte) Abteilungen einer Gesamtbehörde denkbar. Durch entsprechende Standortregelungen wären die Repräsentanz der Direktion sowie der Agentur in den verschiedenen Landesteilen,

die räumliche Erreichbarkeit und Bürgernähe gewahrt.<sup>125</sup> Insgesamt entspräche der Übergang zum konzentrierten Direktionsmodell der reformpolitischen Absicht, zu einer Konzentration und Fokussierung der Mittelinstanzen zu gelangen, Doppelverwaltung zu beseitigen, die Verwaltung zu verschlanken und dadurch die Aufgabenerledigung effizienter zu organisieren. Dieser äußere Schritt ist jedoch als nachrangig, d.h. im Nachgang der Klärung der Optimierung der Zusammenarbeit in den koordinationsintensiven Bereichen (vgl. Kap. 5.2.1.1; 5.2.2.1) zu vollziehen.

## 5.2.2 Sektorenbezogene Betrachtung

### 5.2.2.1 Reform der Umweltverwaltung

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen im Umweltbereich erscheint hier eine strukturelle Lösung sinnvoll, welche die Kapazitäten im Umweltbereich einerseits bündelt, dabei aber auch eine klare Trennung zwischen aufsichts- und vollzugsorientierten Tätigkeiten sowie grundlagenorientierten und analytischen Tätigkeiten gewährleistet. Hierzu werden drei aufeinander aufbauende, prinzipiell aber unabhängig voneinander umsetzbare Schritte vorgeschlagen.

#### **Landesweite Struktur- und Genehmigungsdirektion**

Durch eine formale Zusammenfassung der beiden SGDen zu einer Genehmigungsdirektion könnten ohne weitere Transformationskosten zukünftig und bedarfsabhängig Personal und Wissen ausgetauscht, spezifische, eine hohe Fachkompetenz erfordernde, aber nur vergleichsweise selten anfallende Aufgaben leichter konzentriert („Vor-Ort-Wahrnehmung“) sowie die Bildung und Nutzung von Kompetenzzentren erleichtert werden. Die Disposition im Personaleinsatz würde generell, aber insb. in Krisenfällen oder bei aufwändigen Verfahren erleichtert. Gleichzeitig blieben die Standorte und damit die Ortsnähe der vollziehenden Verwaltung erhalten, so dass auch zukünftig eine schnelle und ortskundige Betreuung der Unternehmen und Vorhaben gewährleistet ist. Die inhaltliche Ausgestaltung der Transformation und Neuordnung sollte der Behörde überlassen bleiben und zur Vermeidung von Kosten und Belastungen für die Belegschaft sukzessive erfolgen. Diese flexibel an die Anforderungen der jeweiligen Aufgaben anpassbare Struktur wäre ein konsequenter Schritt zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der technischen Fachverwaltungen.

---

<sup>125</sup> Die im konsolidierten Direktionsmodell vorgeschlagenen Aufgabenverlagerungen sind auch im Kontext dieses Modells denkbar. Eine Neustrukturierung der umweltbezogenen Verwaltungsteile wäre ebenfalls auch innerhalb dieser Strukturen möglich. Weitere kleinere, bisher eigenständige Landesoberbehörden könnten integriert werden.

## **Integrierte Umwelt- und Genehmigungsdirektion**

Eine weitergehende Konzentration würde die SGDen und das Landesamt für Umwelt als landesweit zuständige Struktur- und Genehmigungsdirektion umfassen. Durch die Zusammenführung könnte ein tatsächliches konzentriertes Kompetenzzentrum für Gewerbeaufsicht und Umwelt gebildet werden. Nachteile wären neben Transformationskosten ggf. der Übergang der Dienstaufsicht auf das Innenministerium, was die personelle und fachliche Integrität der Umweltfachbehörde kompromittieren könnte. Hier sind rechtlich-institutionelle Lösungen zu entwickeln. Nicht in die Fusion einbezogen und im gleichen Schritt ausgegliedert werden sollten die vielfältigen Labor- und Analysekapazitäten, die in SGDen und LfU, jedoch auch in weiteren Verwaltungseinheiten angelagert sind, sowie ggf. weitere Unterstützungsaufgaben, die ebenfalls in das neu ausgerichtete LUA integriert werden könnten.

## **Integrierte Analytik und Laborwesen**

Verzahnt, aber als dritter Schritt nicht untrennbar verbunden mit den grundsätzlichen Überlegungen zur Neuordnung im Umweltbereich ist eine Neuordnung im Bereich des Laborwesens in Rheinland-Pfalz. In der Gesamtschau sind hier mit Landesuntersuchungsamt (LUA), Landesamt für Umwelt (LfU)<sup>126</sup>, Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt des Bezirksverband Pfalz (LUFA), SGDen mit kleineren Wasserlaboren und Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) mit mehreren Diagnoselabore deutliche Überschneidungen erkennbar. Diese zahlreichen Akteure implizieren zwar aufgrund klarer Zuständigkeiten keine inhaltlichen Abgrenzungsprobleme. Eine Umgliederung und Zusammenfassung mit Fokus auf die analytischen Prozesse bietet hier aber beträchtliches Synergiepotential

Entsprechend wird die Zusammenfassung der von Doppelungen oder Prozessbrüchen gekennzeichneten Teile der Umweltanalytik (insb. mit Wasserbezug; LfU Ref. 65 und 66), der Veterinärmedizin, der landwirtschaftsbezogenen Untersuchungen (einschließlich Saatgut; LUFA) und Lebensmittel (ohne Wein und Honig; DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück) empfohlen. Aufgrund der hohen Schnittmengen in der Analytik und Geräteausstattung insb. zwischen LUA, LfU und LUFA können damit Doppelungen in der Analytikausstattung vermieden und eine zusammenhängende Überwachung „from the stable to the table“ (Saatgut- und Futtermitteluntersuchung, Tiergesundheit, Lebensmittelsicherheit) und eine medienübergreifende Identifikation von Verschmutzungsquellen sichergestellt werden. Gleichzeitig würden Aufwand und Kosten für die allfälligen EDV-Lizenzen wie auch für die notwendige Akkreditierung der Labore minimiert. Entsprechende Synergiepotentiale sollten in einer landesweit zu erstellenden Labor- und Analysebedarfsplanung entwickelt werden. Die inhaltliche Ausgestaltung wie auch

---

<sup>126</sup> Das LfU führt darüber hinaus im Rahmen der Zuständigkeit für Produktsicherheit auch physikalische Analysen durch.

der Zeitplan für eine Verschmelzung der Zuständigkeiten sollte der Fachseite überlassen bleiben und im Wesentlichen von inhaltlichen Abwägungen und im Rahmen der Optimierung der Prozesse und Zuständigkeiten getrieben sein.

Institutionell wird eine Zusammenführung der Kompetenzen beim *LUA* bzw. dessen Weiterentwicklung zu einem „*Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz*“ empfohlen. Weitere Folgeanpassungen sind zu klären: Im Sinne einer Vereinheitlichung der analytischen Zuständigkeiten ist zu prüfen, ob auch die bisher ausschließlich im LfU vorgehaltenen Analysekompetenzen insb. im Bereich Radioaktivitätsanalysen und physikalische Untersuchungen in die fusionierte Untersuchungseinheit integriert werden sollen, wo mobile Notfallanalytik vorhanden sein muss und ob die Zuständigkeit für die „Gute Laborpraxis“ (GLP) entsprechend Chemikaliengesetz ebenfalls vom LfU zum *LUA* transferiert werden soll. Im Rahmen der oben genannten Neugliederung der Zuständigkeiten sollte auch die Aufgabe der Fachaufsicht mitbetrachtet werden: Das *LUA* nimmt traditionell die Fachaufsicht über die Veterinärämter und die Lebensmittelüberwachung wahr. Gleichzeitig leistet es Fachberatung für die Gesundheitsämter, welche fachaufsichtlich dem *LSJV* unterstehen. Im Sinne einer Vereinfachung der Abläufe schlagen die Gutachter vor, die Fachaufsicht über die Gesundheitsämter ebenfalls auf das *LUA* zu übertragen.

Sollte die oben diskutierte Neustrukturierung der gesamten Umweltverwaltung realisiert werden, würden die Labor- und Analysekapazitäten gemeinsam mit weiteren nicht-vollzugsbezogenen Aufgaben des LfU in dem dann zu schaffenden integrierten Amt *Landesamt für Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz* aufgehen.

#### 5.2.2.2 *Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV)*

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz (*LSJV*) ist derzeit Gegenstand verschiedener Debatten, in denen auch Fragen zur zukünftigen strukturellen Ausrichtung der Sozial- und Versorgungsverwaltung diskutiert werden. Im Fokus steht dabei infolge des neuen Bundesteilhabegesetzes (BTHG) aktuell die Trägerschaft der Eingliederungshilfe (LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz 2017a, 1). Aber auch die im vorliegenden Gutachten diskutierten Aufgaben des *LSJV*, insbesondere die Durchführung des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) und die Feststellungsverfahren nach SGB IX als umfangreiche Aufgaben der Versorgungsverwaltung, haben bestehendes Potential für Diskussionen über die zukünftige strukturelle Ausrichtung dieses Bereichs der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung aufgezeigt.

Zur Debatte stehen verschiedene Kommunalisierungsoptionen und die Entwicklung in Richtung noch stärker bündelnder Oberbehörden (z.B. Landesdirektion). Sämtliche dieser Ansätze haben diverse Vor- und Nachteile. Eine Kommunalisierung auf alle Landkreise wird für die große Mehrheit der *LSJV*-Aufgaben nicht empfohlen. Die Gründe hierfür liegen in der Kleinteiligkeit vieler Aufgaben (z.B. Arzneimittelwesen), aber auch in Spezialisierungsanforderungen

bzw. daraus resultierender Bündelungsnotwendigkeit (z.B. Durchführung SER) sowie nicht zuletzt in der Aufsichtslogik einiger Aufgaben (z.B. Aufgaben nach LWTG), bei denen im Fall einer Kommunalisierung die Befürchtung unzulässiger Interessensüberschneidungen, z.B. zwischen der Aufsichtsfunktion und wirtschaftlichen Interessen der Kommune, besteht. Alternative Modelle wie „Vor-Ort-Lösungen“ (Aufgabenwahrnehmung durch einige geographisch und kapazitär geeignete Landkreise) oder Höhere Kommunalverbände sind teilw. dazu geeignet, diesbezüglich Abhilfe zu schaffen. Allerdings würde insbesondere die flächendeckende Einführung solcher Lösungen wesentlichen Organisationsprinzipien, wie Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung, Transparenz von Zuständigkeiten und Verantwortungsstrukturen entgegenstehen. Eine weitere Konsolidierung der Sozial- und Versorgungsverwaltung in Richtung noch stärker bündelnder Obernbehörden (etwa Landesdirektion) würde dem bisherigen Reformansatz in Rheinland-Pfalz entsprechen (z.B. Eingliederung der Ämter für Soziale Angelegenheiten 2012).

Alternativ und ohne größere Transformationskosten wären aufgabenspezifische Optimierungen des Status quo als weitere Reformoption denkbar. Die Gutachter schlagen diesbezüglich z.B. eine Zusammenführung der bisher an vier Standorten wahrgenommenen Durchführung SER vor, da in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur vor dem Hintergrund rückläufiger Fallzahlen bei gleichzeitig vorliegendem Ermessensspielraum im Verwaltungshandeln eine Bündelung von Spezialisten gefordert wird, um in diesem Zusammenhang befürchtete starke Effekte von Fragmentierung zu verhindern und um eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung nachhaltig sicherzustellen (Bogumil/Ebinger 2012, 24; Richter 2015, 154, 385).

#### *5.2.2.3 Bezirksverband Pfalz als Träger staatlicher Aufgaben*

Der Bezirksverband stellt eine Zwitter-Struktur dar, die einerseits nur für den pfälzischen Landesteil auf freiwilliger, andererseits aber auch landesweit auf gesetzlicher Basis tätig wird. Aus funktionaler Perspektive finden sich im Aufgabenportfolio zahlreiche Doppelungen in der Aufgabenwahrnehmung des Bezirksverbands mit andernorts vom Land bereitgestellten Aufgabenbereichen. Die Gutachter sehen diese Strukturen kritisch und stellen die bisherigen staatlich übertragenen Zuständigkeiten insbesondere aufgrund der fehlenden Entwicklungspotentiale als landesweit zuständiger höherer Kommunalverband, der durch die Selbstverwaltungsstruktur gegebenen Steuerungsproblematik, der besagten Dualitäten mit landesseitig vollzogenen Aufgaben sowie intransparenter Kostenstrukturen in Frage.

## 5.3 Kommunalverwaltung – Aufgabenbezogenen Betrachtung

### 5.3.1 Landkreise und Stadtkreise

Für die **Trägerschaft von Schulen** bzw. die äußeren Schulanagelegenheiten bei Realschulen, Gymnasien, Berufsbildenden Schulen, Förderschulen, Schulzentren, Integrierten Gesamtschulen zeigt die Analyse, dass keine Anhaltspunkte für positive Effekte einer Hochzonung vorliegen. Eine Dezentralisierung auf die Ebene der Verbandsgemeinden würde aufgrund der Varianz zwischen den Verbandsgemeinden bezüglich Bevölkerung, Fläche und Wirtschaftskraft einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene der Verbandsgemeinden und der großen kreisangehörigen Städte entgegenstehen. Da eine weitere Konsolidierung der Territorialstruktur der Verbandsgemeinden mittelfristig ausgeschlossen ist, wird daher im Sinne einer landesweit einheitlichen Aufgabenwahrnehmung empfohlen, die Trägerschaft für Schulen konsequent bei den Landkreisen anzusiedeln, was etwa bei den Förderschulen eine Hochzonung der bei den Verbandsgemeinden verbliebenen Förderschulen auf die Landkreise impliziert. Empfohlen wird daher eine Beibehaltung des Status quo, wobei aus der Gutachterperspektive angeregt wird, eine territoriale Konsolidierung der Landkreise mit dem Ziel der Schaffung größerer und leistungsfähigerer Einheiten anzustreben, um somit eine größere Selbstständigkeit der Landkreise bei der Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen.

**Bei den sonstigen Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe** wird von einer Dezentralisierung auf die Verbandsgemeindeebene und die großen kreisangehörigen Städte bei Beibehaltung der gegebenen Gebietsstrukturen abgeraten. Eine Beibehaltung der Bündelung mit den sonstigen Jugendamtsstrukturen wird empfohlen. Die erforderliche Bürger- und Ortsnähe kann gewährleistet werden, indem in Städten ab ca. 50.000 Einwohnern dezentrale Organisationsformen wie Außenstellen des Jugendamtes oder Sozialraumzentren vorgehalten werden.

Im Bereich der **Bau- und Grundstücksordnung** wird eine vollumfassende Übertragung an den kreisangehörigen Raum unter Aspekten der Sicherstellung der fachlichen Kompetenz und unter Aspekten der Fallzahlen für einen wirtschaftlichen Vollzug nicht empfohlen. Stattdessen sollte die Praxis fortgeführt werden, flexible Organisationslösungen zu ermöglichen. Im Grundsatz ist die Organisation im Kreis mit teilweise flexibler Delegation basierend auf einer Mindesteinwohnerzahl von 25.000 ein guter Kompromiss zwischen Größe und Ortsnähe, der aus funktionaler Perspektive auch für andere übertragene wie auch eigene Aufgaben der Verbandsgemeinden angewendet werden könnte.

Auch im Aufgabenbereich **Land- und Forstwirtschaft, Weinbau** wird eine Dezentralisierung auf den kreisangehörigen Raum nicht empfohlen. Allerdings bietet sich der Abbau von Doppelstrukturen an, indem die Übertragung der Aufgaben aus der Zuständigkeit der Kreise auf das DLR Mosel (bzw. eine potentielle Nachfolgestruktur), das eine bereits bestehende Außenstellenstruktur nutzt, erfolgt, um neben der Konzentration von Expertise schlagkräftigere und flexiblere Einheiten zu schaffen.

Da in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Vollzug der Aufgaben **Naturschutz und Landschaftspflege; Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz; Umweltschutzmaßnahmen** teilweise Beschäftigtenzahlen im niedrigen einstelligen Bereich zu finden sind und außerdem teils für Routineaufgaben Vollzugsdefizite berichtet werden, wird eine weitere Dezentralisierung nicht empfohlen. Ebenso wenig wird eine Hochzonung der Aufgaben in die Landesverwaltung empfohlen. Zielsetzung sollte sein, auf der Kreisebene zu größeren und damit schlagkräftigeren Einheiten zu kommen. Dies könnte durch eine Konsolidierung der Kreisstruktur oder alternative Modelle, wie freiwillige oder ggf. mandatierte interkommunale Kooperationen erfolgen.

Die Aufgabenbereiche der **Sonstigen sozialen Hilfen und Leistungen, der Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen** können aufgrund ihres direkten Bezugs zu den Menschen vor Ort nicht für eine Hochzonung in die Landesverwaltung (etwa das LSJV) empfohlen werden. Auch eine weitere Dezentralisierung auf die Verbandsgemeinden ist mit Blick auf die entstehenden Teamgrößen nicht sinnvoll. Daher ist insgesamt ein Beibehalten des derzeitigen Vollzugsmodells zu empfehlen, was einzelne Optimierungen insbesondere durch IKZ oder andere Unterstützungsansätze in Teilbereichen nicht ausschließt.

Auch bei den **Ordnungsangelegenheiten** wird die Beibehaltung des Status quo – mit Ausnahme der Abschiebeanträge, die wie in Hessen zentral durch eine staatliche Einheit vorbereitet werden sollten – als sinnvollste Lösung eingeschätzt, da dieser eine gute Kombination aus einem gewissen Maß an Ortsnähe und notwendigen Teamgrößen sichert. Darüber hinaus ist die Bündelung von Aufgaben des Ordnungswesens sinnvoll, da die Aufgaben einen relativ klar zuordenbaren regionalen Fokus haben. Der Status quo der Kreiszuständigkeit stellt auch bei den **Verkehrsangelegenheiten** eine sinnvolle organisatorische Lösung dar, wobei eine weitergehende Vollzugsdezentralisierung im Bereich der kundenintensiven Aufgaben der Fahrerlaubnisse und der Zulassungen sinnvoll erscheint und die Ansiedlung dieser Aufgaben bei den VGs die Bürgerfreundlichkeit und die Ortsnähe verbessern könnte. Vor diesem Hintergrund könnten eine dezentralisierte Kooperationslösung im Sinne einer Aufgabenverlagerung der Kfz-Zulassungsstellen als Front-/Backoffice-Lösung auf alle VGs und einer „Miterledigung“ der Bearbeitung der Fahrerlaubnisse und Zulassungen überprüft werden.

Die aktuelle Aufgabenanlagerung im Bereich des **Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung** ist als funktional zu bewerten, wenngleich Optimierungspotenziale bestehen und insbesondere durch eine Konsolidierung der Kreisstrukturen die Leistungsfähigkeit – speziell bei Krisenfällen, sowie die vertikale Koordinationsfähigkeit (mit dem LUA) verbessert werden könnte, womit dieser Aufgabenbereich „zukunfts-fester“ gestaltet würde. Alternativ käme ein Zweckverband in Frage, der aber aufgrund von mehr Schnittstellen und Transaktionskosten eine weniger gute Effektivitäts- und Effizienzbilanz erwarten lässt.

### 5.3.2 Kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden

Angesichts der fragmentierten Territorialstruktur und der Anzahl von Ortsgemeinden, die die Anzahl der Grundschulen in Rheinland-Pfalz überschreitet, kann eine vollständige Dezentralisierung der **Trägerschaft von Grundschulen** auf die Ebene der Ortsgemeinden nur nach einer umfassenden Konsolidierung der Territorialstruktur der Ortsgemeinden empfohlen werden. Andernfalls wird mit Blick auf die gebotene landesweit einheitliche und transparente Aufgabenwahrnehmung empfohlen, die Trägerschaft für Grundschulen vollständig auf der Ebene der Verbandsgemeinden anzusiedeln. Eine Hochzonung auf die Ebene der Landkreise ist aus Gutachtersicht nicht notwendig, da die Verbandsgemeinden für die Aufgabenwahrnehmung hinreichend leistungsfähig sind und zudem ein höheres Maß an lokaler Identität sicherstellen können.

Der **Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen** durch die Verbandsgemeinden stellt in allen untersuchten Performanzdimensionen die bestmögliche Option dar. Weder eine Dezentralisierung auf die Ortsgemeinden (Leistungsüberforderung, Opportunismus) noch die Hochzonung auf die Landkreise (zu große Gebietseinheiten, geringe Bürgernähe, Intransparenz, verfassungsrechtliche Bedenken) bieten hier realistische Alternativen.

Die aktuelle Aufgabenanlagerung des **Brandschutzes und der technischen Hilfe** sowie des **Baus und der Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen** bei den Verbandsgemeinden wird den spezifischen Leistungsanforderungen in diesen Bereichen in hohem Maße gerecht. Allerdings sollten die Landkreise in Zukunft angesichts der steigenden Herausforderungen in Form stärker unterstützend tätig werden (IKZ). Sowohl die Einrichtung von Brandschutzdienststellen als auch engere Kooperationen mit den Verbandsgemeinden in bestimmten Arbeitsbereichen (z.B. bei der Bedarfsplanung) sind hier denkbare Optionen. Eine Übertragung ganzer Aufgabenbereiche im Brandschutzbereich von den Verbandsgemeinden auf die Landkreise ist insbesondere bei Unterschreiten einer Leistungsgrenze oder erkennbaren Leistungsdefiziten zu empfehlen, die eingehender zu prüfen wären.

Bei der **Flächennutzungsplanung** wird weder eine Hochzonung noch eine Verlagerung auf die Ortsgemeinden empfohlen. Allerdings sind Optimierungen des Status quo zu prüfen, um eine stärkere Verzahnung zwischen den übergeordneten Regionalplänen und den Flächennutzungsplänen sowie verbesserte Koordination zwischen den Planungsebenen oder auch zwischen den Flächennutzungsplänen untereinander zu erreichen. Zudem könnten regionale Flächennutzungspläne dazu dienen, den vierstufigen Aufbau aus Landes-, Regional-, Flächennutzungs- und Bebauungsplanung durch Kombination der Regional- und Flächennutzungsplanung zu entflechten.

Um die teils bestehende Problematik kleinräumiger Strukturen nicht noch weiter zu verschärfen, wird für die **Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung** eine Verlagerung auf die Ebene der Ortsgemeinde ausgeschlossen. Eine ganz grundsätzliche Hochzonung der Zuständigkeit

auf die Kreise könnte zwar zu Leistungssteigerungen – und einer hier nicht vorrangigen Angleichung der Kostenstrukturen – führen. Allerdings wird eine ausschließliche Orientierung an den (aktuellen) Kreiszuschnitten nicht den stark unterschiedlichen Anforderungen vor Ort gerecht und sind die u.U. zu erzielenden Einsparungen unsicher, so dass im Rahmen dieses Gutachtens keine Empfehlung in Richtung einer Hochzonung gegeben werden kann.

Da der **Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung** stark durch Europäisches Recht (z.B. Wasserrahmenrichtlinie) geprägt ist, könnte den daraus entstehenden neuen fachlichen Anforderungen durch eine Bündelung des Ausbaus und der Unterhaltung der Gewässer dritter und zweiter Ordnung bei den Landkreisen besser Rechnung getragen werden. Dies ist auch deshalb in Betracht zu ziehen, weil die Verbandsgemeinden im Vollzug der Aufgabe hinsichtlich ihrer quantitativen und fachlichen Personalkompetenzen häufig an ihre Grenzen stoßen. Da zudem auch die Fließgewässer dritter Ordnung regelmäßig die Verbandsgemeindengrenzen überschreiten und nicht im unmittelbaren Lebensumfeld des Bürgers stehen, sollte eine Übertragung (Hochzonung) auf die Kreisebene geprüft werden.

### 5.3.3 Ortsgemeinden

Angesichts der extrem kleinteilig-fragmentierten Struktur der rheinland-pfälzischen Ortsgemeindelandschaft und der kapazitiven Grenzen dieser historischen Kleinsteinheiten ergibt sich in den aktuellen Strukturen kein Spielraum für weitere Aufgabenübertragungen auf diese Ebene. Bereits jetzt haben die Ortsgemeinden teils Schwierigkeiten damit, ihre Aufgaben mit den gegebenen Ressourcen (Gemeindemitarbeiter) zu erledigen, so dass sich weitere Verlagerungen in den gegebenen Strukturen ausschließen. Eine Hochzonung der wenigen auf der Ortsgemeindeebene verbliebenen Aufgaben käme dagegen einer funktionalen Aushöhlung dieser Selbstverwaltungsebene gleich und könnte ihre weitere Existenz infrage stellen (zu den rechtlichen Konsequenzen siehe das Teilgutachten von Schmidt). Funktionale Optimierungen sind jedoch durchaus sinnvoll, etwa bei der **Zuständigkeit für die Kitas**, bei der eine übergreifende Koordination auf Verbandsgemeindeebene geprüft werden sollte.

## 5.4 Kommunale Ebene – Strukturbezogene Analyse der Kommunalverwaltung

Wie aus der aufgabenbezogenen Analyse auf *Landesebene* ersichtlich, limitieren die bestehenden Strukturen der Landes- und Kommunalverwaltung die Umsetzbarkeit von Reformoptionen. Insb. hinsichtlich der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben impliziert die Kleingliederigkeit der Territorialstrukturen, dass eine Übertragung aufgrund der damit einhergehenden Fragmentierung nur unter Inkaufnahme von Effizienz- und/oder Effektivitätsverlusten möglich wäre. Kommunalisierungen sind somit oft nur im Zusammenhang mit der Ertüchtigung der aufnehmenden Ebene – in welcher Form auch immer – darstellbar.

Wie oben dargelegt, wurden in Kapitel 3 für ausgewählte Aufgabenbestände der *kommunalen Ebenen* auch funktionale Analysen durchgeführt. Hieraus ergab sich für jedes der betrachteten Aufgabencluster eine Empfehlung bezüglich der für den Vollzug *sinnvollen* Leistungsfähigkeit der vollziehenden Einheiten und damit auch Anlagerungsempfehlungen. Sinnvoll bedeutet in diesem Zusammenhang, dass über das gesamte Spektrum der hier zugrunde gelegten Performanzkriterien (vgl. Kap. 1.3.3) ein zumindest zufriedenstellendes Ergebnis erzielt wird. Erreichen nicht *alle* vollziehenden Einheiten in einem Aufgabencluster die empfohlene Leistungskraft, so signalisiert dies Reformbedarf. Der Gesetzgeber kann hierauf auf verschiedene Weise reagieren: a) durch die Bereitstellung von (zusätzlichen) zweckgebundenen Ressourcen, b) durch eine (partielle) Territorialreform, die alle Einheiten auf eine Mindestgröße und damit Verwaltungskraft hebt; c) durch den grundsätzlichen Entzug einzelner Aufgaben und ihre Hochzonung auf eine höhere Ebene – ggf. mit Einräumung einer Rückholoption für ausreichend leistungsfähige Einheiten, so dass entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken die niedrigste zum Vollzug befähigte Einheit vollzieht; d) durch die *verbindliche* Implementation von alternativen Vollzugsmodellen, insbesondere Formen von Kooperationslösungen bestehender Einheiten. Erscheint (ggf. durch analoge Maßnahmen) auch auf der darunterliegenden Ebene eine flächendeckende und dauerhafte Leistungsfähigkeit über alle Performanzdimensionen als sichergestellt, so ist eine Herunterzonung der Aufgabe angezeigt.

#### 5.4.1 Ortsgrößenbezogene Empfehlungen

Ortsgrößenbezogene Empfehlungen werden für die Ebene der Ortsgemeinden wie für die Stadt- und Landkreise ausgesprochen. Für die Verbandsgemeinden wurde bereits in der ersten Stufe der KVR eine Größenanpassung vorgenommen.

Ortsgemeinden: Rheinland-Pfalz verfügt auf Ebene der Ortsgemeinden im bundesweiten Vergleich über eines der am stärksten fragmentierten Territorialmodelle und über den höchsten Anteil an sehr kleinen Ortsgemeinden. Diese kleingliedrige Struktur konnte deshalb bewahrt werden, da mit den Verbandsgemeinden eine vollwertige zweite Gemeindeebene als Vollzugs- und Unterstützungseinheiten etabliert wurden (siehe hierzu auch Kuhlmann et al. 2012; Kersting/Kuhlmann 2018, 113). In der Konsequenz liegt auf den Ortsgemeinden zwar einerseits die Allzuständigkeitsvermutung, andererseits vollziehen viele von ihnen faktisch kaum selbst Aufgaben; und selbst hier wurde in der Analyse eine teils unzureichende Leistungsfähigkeit konstatiert (vgl. Kap. 3.4). Mangels eigener fachlicher Kapazitäten sind sie stark von der Vor- und Zuarbeit sowie Beratung ihrer Verbandsgemeinde abhängig, so dass selbst in diesen wenigen Entscheidungsräumen wenig tatsächlich eigenständig auszugestaltende Spielräume verbleiben (vgl. am Beispiel der Daseinsvorsorge Sailer/Furkert 2013, 272ff.; ferner Wallerath 2011, 297). Die Gutachter empfehlen Maßnahmen zur Sicherstellung einer durchgängig ausreichenden Verwaltungskraft im Vollzug. Soll der eigenständige Bestand der Ortsgemeinden nicht grundsätzlich an eine Mindestgröße gebunden werden, so ist ein naheliegender und kostengünstiger Ansatz die Hochzonung von als kritisch erachteten Aufgaben auf

die Ebene der Verbandsgemeinde bei gleichzeitiger Einräumung einer Rückholoption bei aufgabenabhängig ausreichender Leistungsfähigkeit der Ortsgemeinde. Soll die Einheitlichkeit der Verantwortlichkeiten gewahrt werden, so spricht dies für die Einführung einer Mindestgröße für Ortsgemeinden. Hierfür sprechen auch weitere Faktoren: Erstens die Fähigkeit der Ortsgemeinden, dauerhaft ihre Organe mit Kandidaten zu besetzen, zweitens die Verhältnismäßigkeit des Aufwands zur Aufrechterhaltung der Organe und Verwaltung der Ortsgemeinden sowie drittens Aspekte der Qualität und Fehlerfreiheit der Führung und Verwaltung der Gemeinden (vgl. Kap. 4.2.2). Die Gutachter empfehlen vor diesem Hintergrund die Etablierung einer Mindesteinwohnerzahl für Ortsgemeinden entsprechend der Beispiele aus anderen Bundesländern. Sich aus Entfernungen oder Fahrzeiten zu potentiellen Fusionspartnern ergebende Sonderbelastungen können hier mitberücksichtigt werden.

Landkreise/Stadtkreise: Diese Ebene ist durch im Ländervergleich durchschnittlich sehr geringe Einwohnerzahlen und gleichzeitig eine große Heterogenität gekennzeichnet. In der verwaltungswissenschaftlichen Debatte wie auch unter Praktikern ist weitgehend unstrittig, dass die Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften eine Funktion ihrer Größe ist (siehe oben). Je mehr Einwohner eine Verwaltungseinheit betreut, desto geringer der Pro-Kopf Aufwand in der allgemeinen Verwaltung aufgrund von Skalen- und Verbunderträgen (Mengenvorteile, größere Routine auch in exotischeren Verfahren, Wegfall von Koordinationsaufwand für etwaige Kooperationslösungen mit Nachbarkommunen etc. Junkernheinrich et al. (2011) bestätigen diesen Effekt für die Verbandsgemeinden in RLP, gehen aber auch für die Kreisebene von einem starken Ortsgrößeneffekt aus (ebd., 8). Gleichzeitig steigt die Leistungsqualität durch Spezialisierungsmöglichkeiten, Professionalisierung und designierte Planungskapazitäten etc.

Im Zuge einer explorativen Analyse zu den funktionalen Herausforderungen von territorialer Kleinteiligkeit und geringen Einwohnerzahlen können die Gutachter zeigen, dass sowohl in Landkreisen wie in Stadtkreisen die Zahl der „kritisch“ ausgestatteten Produktgruppen über die untersuchte (sehr überschaubare) Größenspanne (LKs: < 75.000 bis 200.00; SKs: < 50.000 bis < 120.000) stark zurückgeht. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass territoriale Mindestgrößen dazu beitragen können, solche Verwaltungseinheiten zu etablieren, die personell stärker besetzt und damit potenziell robuster sind, was Risiken im Vollzug reduzieren und die Effektivität der Aufgabenerledigung steigern kann. Erst durch die Erreichung einer Mindestgröße der vollziehenden Einheiten kann überhaupt arbeitsteilig gearbeitet werden, da nicht alle Mitarbeitenden im Falle von Urlauben, Krankheiten oder sonstigen Personalengpässen sämtliche innerhalb einer Produktgruppe anfallenden Aufgaben bearbeiten müssen. Dies ist angesichts der sehr hohen und permanent steigenden Komplexität der einzelnen Regelungsfelder notwendig, um überhaupt verlässlich die dauerhaft zu fordernde Qualität im Vollzug sicher zu stellen. Grundsätzlich ist die Qualitätssicherung und Minimierung von Risiken zu empfehlen. Entsprechend empfehlen die Gutachter bei der Diskussion um Mindestgrößen,

Territorialreformen oder alternative Kooperationslösungen explizit auch eine funktionale Perspektive einzunehmen und in jedem Einzelfall Nutzen und Notwendigkeit der Erreichung kritischer Größen zu diskutieren.

#### 5.4.2 Kooperationslösungen auf kommunaler Ebene

Angesichts der bereits dargelegten und in den weiteren Gutachten vertieften Entwicklungen, wie demographischer Wandel, unterentwickelte Steuerkraft, steigende Regulierungsdichte und zunehmende Ansprüche der Bevölkerung, steht die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz als Ganze unter hohem Druck. Dieser Druck kann gerade in jenen Einheiten, die in mehreren Bereichen stark belastet sind, die langfristige Leistungsfähigkeit stark gefährden. Der konventionelle Ansatz zur Begegnung dieser Herausforderungen ist die Vergrößerung der Gebietszuschritte. Derartige grundlegende Veränderungen stellen jedoch oftmals die Landes- und Kommunalpolitik und -verwaltung vor besondere Herausforderungen, sind häufig mit massiven Widerständen verbunden und gerade in jüngerer Zeit auch mit zunehmend emotionalisierten Debatten, die letztlich auch politische Kosten für die Entscheidungsträger verursacht haben (vgl. Kuhlmann et al. 2017; Ebinger et al. 2018). Es ist entsprechend nachvollziehbar, dass die Politik und teils auch die Bürgerschaft mildere Mittel vorzieht und entsprechend „alternative Lösungen“ einfordert. Derartige alternative Lösungen lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen:

- Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) als Kooperationslösung
- Alternative Gebietsreformen

##### 5.4.2.1 *Interkommunale Zusammenarbeit*

Der klassische Ansatz zur Darstellung einer die lokalen Ressourcen übersteigenden Leistungskraft ist der Einsatz von Interkommunalen Kooperationen (IKZ). Angesichts der sehr unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Aufgaben einer Ebene kann IKZ dazu dienen, eine Zwischenlösung zwischen Nicht-Kooperation und Integration darzustellen. Hierdurch wird die Flexibilität der gegebenen Strukturen erhöht, so dass Aufgaben, welche die Kapazitäten einzelner Einheiten übersteigen, flächendeckend auf der entsprechenden kommunalen Ebene gehalten werden können. Dieser Ansatz wird in RLP bereits sehr intensiv, jedoch unsystematisch in äußerst unterschiedlichen Feldern und Ausgestaltungen genutzt (vgl. Kap. 4.2.6.1). Allerdings wird aus der Analyse des tatsächlichen, freiwilligen Einsatzes dieses Instruments durch die Kommunen, seiner Wirtschaftlichkeit, wie auch durch die in der Literatur vielfach anzutreffenden Analysen der praktischen Herausforderungen beim Einsatz dieses Instruments offensichtlich, dass es – im Vergleich zu klassischen territorialen Lösungen – zahlreiche schwerwiegende Nachteile und Probleme beim Einsatz dieses Instruments gibt. Die Problemtintensität und -massierung variiert dabei beträchtlich je nach gewähltem Modell (freiwillig

oder gesetzlich verpflichtend; öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Regelung; mandatie-rende oder delegierende Verlagerung von Aufgaben). Keine der zahlreichen Varianten (Hesse/Götz 2006, 14ff.) ist jedoch als problemfrei oder problemarm zu bezeichnen (vgl. Kap. 4.2.6.1). In der Summe zeigt sich, dass es sich hierbei um ein nützliches Hilfskonstrukt zur Behebung singulärer Problemlagen bzw. einen „eingeschränkten Aufgabenkreis“ handelt (Bull 2008, 295f.). Kooperationsmodelle sind keine wirklichen Alternativen, um breite Aufgabenbündel flächendeckenden abzudecken. Sie unterliegt deutlichen Einschränkungen und sind mit nicht unbeträchtlichen Kosten verschiedenster Art verbunden (Hesse/Götz 2006; Hesse 2009, 32ff.). Insofern kann dieser Ansatz wohl auch keine Gebietsreform ersetzen, insb. dann nicht, wenn in den Gebietskörperschaften verschiedene Belastungsfaktoren zusammenkommen. Die einzig denkbare Umsetzungsform, welche eine verlässliche und belastbare Leistungsfähigkeit sicherstellen würde, wäre ein gesetzlich vorgeschriebenes, vertraglich fixiertes Modell der Mit-/Auftragsverwaltung. Damit gingen wesentliche Vorteile flexibler freiwilliger Kooperationen verloren. Und dieser Ansatz impliziert einen tiefgehenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, der aus verfassungsrechtlicher Perspektive zu diskutieren ist.

#### *5.4.2.2 Stadtkreismodell*

Das im Jahr 2011 vom Städtetag Rheinland-Pfalz vorgeschlagene sog. „Stadtkreismodell“ stellt einen Vorschlag zur Neuordnung der Stadt-Umland Strukturen, insb. im Umkreis der kreisfreien Städte dar. Die Ortsgemeinden blieben in diesem Modell erhalten. Die Funktionen der Verbandsgemeinden und der Landkreise würden jedoch auf den zentralen Ort (i.d.R. eine Kreisfreie Stadt) übergehen, diese Gemeindeverbände selbst würden für die betreffenden Gemeinden aufgehoben. Die Bürger der mitverwalteten Umlandgemeinden sollen volles aktives und passives Stimmrecht für die Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen der Kernstadt erhalten.

Neben dem Charme der Vermeidung harter Gebietsreform bringt dieser Ansatz einige kritische Problemlagen mit sich: Er ist nicht flächendeckend für das gesamte Land umsetzbar, er stellt einen Systembruch im überkommenen System der territorialen Verwaltungsorganisation dar und er erfordert ex ante die Klärung der angemessenen Sicherstellung der Selbstverwaltungs- und Mitbestimmungsrechte der einem Stadtkreis zugerechneten Ortsgemeinden. Aus diesem Grund sehen die Gutachter in diesem Vorschlag einen zwar theoretisch interessanten, praktisch jedoch nicht oder nur schwer umzusetzenden Ansatz.

#### *5.4.2.3 Höherer Kommunalverband*

Ein Modell zur Darstellung einer höheren, die Kommunalisierung originär staatlicher Aufgaben ermöglichender Leistungsfähigkeit ist die Gründung eines Höheren Kommunalverbandes mit landesweiter Zuständigkeit. Ein solches Modell würde dieselben Leistungsparameter wie ein zentralisierter Vollzug auf Landesebene (bspw. durch die ADD) aufweisen und entsprechend die Vorteile des bürgernahen, kommunalen Vollzugs einbüßen. Um die Etablierung eines landesweiten Höheren Kommunalverbandes zu rechtfertigen, muss eine verhältnismäßig hohe

Zahl an Aufgaben bzw. Personalvolumen übertragen werden, da sonst unverhältnismäßige Overheadkosten anfallen. Eine funktionale Alternative zu einem Höheren Kommunalverband bei einer nur geringen Zahl von Aufgaben ist die Vor-Ort Aufgabenübernahme durch eine Gebietskörperschaft, welche im Zuge der Mitverwaltung diese Aufgabe landesweit vollzieht. Die Gutachter sehen im derzeitigen Verwaltungsaufbau weder Raum noch die notwendige kritische Masse für die Etablierung eines landesweiten höheren Kommunalverbandes.

## 5.5 Wesentliche Reformempfehlungen und Ausblick

Die Analyse der Cluster der Landesaufgaben ergab ein nur sehr begrenztes Kommunalisierungspotential. Insbesondere stellt sich die Kommunalisierung unter Berücksichtigung der Performanzdimensionen in keinem der Fälle als die am besten bewertete Option heraus. Einzelne Cluster könnten dennoch theoretisch zur Kommunalisierung vorgeschlagen werden. Rein sachlich könnten die „Feststellungsverfahren nach dem SGB IX“ auf eine reformierte Kreisebene (350.000 EW) übertragen werden, eine jüngere Reform (2012) hat allerdings eher den Weg einer Konzentration beschritten. Alle anderen Kommunalisierungsempfehlungen sind lediglich mit substantiellen Einschränkungen zu bewerten: Im Bildungsressort können die „Personalverwaltung“, die „Schulaufsicht“ sowie die „Überregionale Koordination, Angelegenheiten Pädagogisches Landesinstitut (PL) und schulpsychologische Beratung“ in Bezug auf eine Kommunalisierung diskutiert werden, allerdings ist in allen drei Fällen prinzipiell der Status quo überlegen. Im MUEEF könnte man vorsichtige Empfehlungen für die Cluster „Wasserwirtschaft“, „Gewerbeaufsicht“ und den „Landesbetrieb Landesforsten (LL)“ aussprechen, allerdings zumeist nur in stark veränderter Kreisstruktur (350.000 EW) und auch dann nur für einen Teil der Clusteraufgaben, sowie verbunden mit wahrscheinlichen Einbußen bei der Performanz. Im Ressort des MWVLW wäre die Ansiedelung des „Beratungs- und Versuchswesens in der Agrarwirtschaft“ in einem höheren Kommunalverband oder einer Vor-Ort-Lösung einzelner Landkreise denkbar, allerdings spricht die funktional sinnvolle Verbindung mit dem Agrarbildungsbereich wiederum gegen eine Kommunalisierung. Umfangreiche Kommunalisierungen auf die Kreisebene wären daher meist nur in Verbindung mit einer umfassenden Gebietsreform zu realisieren und sind unter Performanzaspekten anderen Lösungen ggf. nicht überlegen.

Hinsichtlich der weiteren funktionalen Konsolidierung auf der Ebene der Landesverwaltung in Verbindung mit sektoralen Aufgabenumschichtungen und funktionalen Bündelungen sind zwei Entwicklungsszenarien möglich und sinnvoll, die aufeinanderfolgend oder auch nur einzeln umgesetzt werden können. In einem ersten Entwicklungsschritt wird das *konsolidierte Direktionsmodell* empfohlen, bei dem die gegebene regional-funktionale Gliederung der Landesverwaltung grundsätzlich beibehalten bleibt, jedoch eine weitere Konsolidierung der Landesverwaltung durch funktionale Entflechtungen, die Integration von Sonderbehörden und

eine vollständige Umsetzung der „konzentrierten Dreistufigkeit“ erfolgen. Durch die Zusammenführung fachverwandter und/oder abstimmungsintensiver Aufgaben können diese effektiver und effizienter erledigt werden. In einem zweiten Entwicklungsschritt wird das *konzentrierte Direktionsmodell* vorgeschlagen, mit dem eine weitere funktional-institutionelle Konsolidierung der Landesverwaltung durch Umgestaltung der Mittelinstanzen einhergeht, wie sie in jüngster Zeit auch in einigen ostdeutschen Bundesländern stattgefunden hat. Vorgeschlagen wird die Einrichtung einer einzigen landesweit zuständigen Bündelungsbehörde (Landesverwaltungsamt/Landesdirektion). Diese Organisationslösung für die mittelinstantzliche Verwaltungsebene ist der Größe und Einwohnerzahl des Landes Rheinland-Pfalz angemessen und auch im Ländervergleich keinesfalls überdimensioniert zugeschnitten. Als Folge der konsequenten Konzentration mittelinstantzlicher Funktionen sind Skaleneffekte in den Overheads, Einsparungen im Verwaltungsaufwand sowie erhebliche Erleichterungen in der zwischenbehördlichen Koordination sowie im Personaleinsatz über den gesamten Behördenverbund hinweg zu erwarten.

Im wirtschafts- und umweltbezogenen Bereich der Landesverwaltung sind derzeit mit den SGDn, dem Landesamt für Umwelt (LfU) und dem Landesuntersuchungsamt (LUA) leistungsfähige Einheiten vorhanden, die eine sehr gute Reputation genießen. Eine weitere Optimierung erscheint hier möglich, allerdings nur, wenn dabei die fachliche Integrität der genannten Einheiten gewahrt bleibt. Drei teils aufeinander aufbauende Reformpfade sind denkbar:

- Integration der beiden SGD (als „Türschildlösung“), um der Behördenleitung zukünftig die Kooperation zwischen den für beide Landesteile zuständigen Behörden und Schwerpunktbildungen in Spezialaufgaben oder Overhead weiter zu erleichtern. Vorhandene Standorte bleiben erhalten.
- Integration von (fusionierter) SGD und vollzugsorientierten Aufgaben des LfU, um die hier bestehende Trennung zu überwinden. Ein solcher Schritt ist jedoch nur verantwortbar, wenn die Kapazität des LfU zu konzeptioneller und Grundlagenarbeit erhalten bleibt.
- Neuordnung der Analytik- und Laborausstattung im Land, aufbauend auf einer zu erstellenden Bestandserfassung und Bedarfsplanung.

Durch mit Augenmaß durchgeführte Schritte in diesem Bereich kann die Zukunftsfähigkeit der wirtschafts- und umweltbezogenen Verwaltung erhöht werden.

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz (LSJV) steht derzeit aufgrund der mit dem sukzessive in Kraft tretenden Bundesteilhabegesetzes (BTHG) einhergehenden Veränderungen, aber auch aufgrund seiner vielfältigen weiteren Berührungspunkte mit der kommunalen Ebene (bspw. Betriebserlaubnis für Kindertagesstätten, Soziales Entschädigungsrechts (SER) und die Feststellungsverfahren nach SGB IX) im Zentrum der öffentlichen Debatte. Teile der im LSJV verorteten Aufgaben könnten unter bestimmten Voraussetzungen auf eine ertüchtigte kreiskommunale Ebene oder gemeinsame kommunale Einrichtung übertragen werden. Aufgrund der Komplexität der verschiedenen Gegenstände und des noch nicht abgeschlossenen Reformprozesses im Bereich des BTHG können hier jedoch keine abschließenden Empfehlungen hinsichtlich einer sinnvollen Ausgestaltung der rheinland-pfälzischen Sozialverwaltung gegeben werden. Dennoch empfehlen die Gutachter das stufenweise in Kraft tretende BTHG als Anlass zu einer grundsätzlichen Neuordnung der Finanzierungs- und Trägerverantwortlichkeiten in diesem Bereich zu nehmen. Empfohlen wird die Umsetzung der folgenden Leitsätze:

- Finanzierung und Entscheidungsverantwortung sollten zumindest überwiegend in einer Hand liegen.
- Die öffentliche Trägerschaft muss überall in die Lage versetzt werden örtliche und überörtliche Bedarfsplanungen zu entwickeln und die Angebotsentwicklung der freien Träger effektiv in die gewünschte Richtung zu steuern.
- Entscheidungen bewilligender Behörden sollten durchgängig auf fachlich-medizinischen Entscheidungen beruhen.
- Case Management muss flächendeckend hochwertig implementiert werden.
- Gerichtlich bestätigte Ansprüche von Leistungsempfängern sollten landesweite Präcedenzwirkung entfalten.

Je vollständiger diese Leitsätze umgesetzt werden können, desto eher können die Zielsetzung eines homogenen und qualitativ hochwertigen, dabei jedoch optimal kostengünstigen Vollzuges umgesetzt werden.

Bei allen betrachteten Straffungs- und Konsolidierungsvorschlägen ist daran zu erinnern, dass in der Regel kurz- und mittelfristig kein „Wegfall“ der entsprechenden Stellen erreicht wird, da die von den Behörden vollzogenen Aufgaben ebenso wie das hierfür benötigte Personal und die Verwaltungseinheiten (ggf. in anderer Form) erhalten bleiben. Selbst im Falle von Ver-

bundeffekten, die sich aus der institutionellen Bündelung von fachverwandten oder identischen Aufgaben ergeben, sind unmittelbare fiskalische Netto-Gewinne aufgrund von personalrechtlichen Gegebenheiten kaum zu erwarten. Zudem sind jeweils die Transformationskosten in Rechnung zu stellen. Vor diesem Hintergrund können – eine gleichbleibende Qualität des Vollzugs vorausgesetzt – Skalenerträge aus der Zusammenlegung von Organisationseinheiten im Bereich der Landesverwaltung kurzfristig allenfalls aus Einsparungen im Bereich der „Overheads“ (Personalverwaltung, Aus- und Fortbildung, Einkauf, Sachmittelverwaltung, Vergabewesen u.ä.) generiert werden. Allerdings sind die darüber hinausgehenden weiterreichenden „systemischen Effekte“ (Outcomes), die sich aus funktional sinnvollen Aufgabenbündelungen und der Konsolidierung von sektoral fragmentierten Strukturen längerfristig und nachhaltig – auch jenseits der einzelnen Behörde – ergeben, als gewichtig und bedeutsam einzuschätzen. Diese liegen vor allem darin, dass die Reformen dazu beitragen, das „Silodenken“ in der öffentlichen Verwaltung aufzubrechen, den Routinemodus selektiver Problembearbeitung zugunsten ganzheitlich-nachhaltiger Lösungen zu reduzieren, den Personalaustausch zwischen Organisationseinheiten zu erleichtern, neue Karrierewege für die Mitarbeitenden zu eröffnen und den Wissens- und Innovationstransfer zwischen angrenzenden Sektoren und Handlungssphären zu unterstützen. Angesichts wachsender Herausforderungen, denen sich die öffentliche Verwaltung zu stellen hat, und zunehmender externer Druckfaktoren, wie demographischer Wandel, Erfordernisse der Digitalisierung, Komplexität und Ambiguität neuer Politik- und Aufgabenfelder, Fachkräftemangel, fiskalische Problemlagen etc., werden diese weiterreichenden Zieldimensionen und Reformeffekte in allen Landesverwaltungen zukünftig an Bedeutung gewinnen.

## Literatur

Allgemeine Zeitung (2017): *Realschule Scharlachberg Bingen: Tauziehen um den Standort*. Verfügbar unter: [http://www.allgemeine-zeitung.de/lokales/bingen/bingen/realschule-scharlachberg-bingen-tauziehen-um-den-standort\\_18325419.html](http://www.allgemeine-zeitung.de/lokales/bingen/bingen/realschule-scharlachberg-bingen-tauziehen-um-den-standort_18325419.html)

Artz, P., Baas, S., Binz, C., Dittmann, E., et al. (2016): *Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. 5. Landesbericht 2016. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren*. Erstellt im Auftrag des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz. Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH.

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (2017): *Abteilung 4: Landwirtschaft, Weinbau, Wirtschaftsrecht*. Verfügbar unter: <https://add.rlp.de/de/ueber-uns/abteilungen-und-aufgaben/abteilung-4/>

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (o.J.): *Homepage Dorferneuerung*. Verfügbar unter: <https://add.rlp.de/de/themen/foerderungen/im-kommunalen-bereich/dorferneuerung/>

Avenarius, H. (2002): Welche Rechte und Pflichten haben Lehrkräfte, Schulleitungen und Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung der Schulen und bei der Sicherung gleicher Lebenschancen? In: *Zeitschrift für Bildungsverwaltung* 17(2), 5-17.

Baden-Württemberg (2018): *Aufbau der Landesverwaltung*. Verfügbar unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/verwaltung/organigramm-landesverwaltung/>

Bell, E. (2017): *Widerstand gegen mögliche Schließungen: Vordereifler kämpfen um ihre Grundschulen*. Verfügbar unter: [https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/mayen\\_artikel,-widerstand-gegen-moegliche-schliessungen-vordereifler-kaempfen-um-ihre-grundschulen-\\_arid,1621654.html](https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/mayen_artikel,-widerstand-gegen-moegliche-schliessungen-vordereifler-kaempfen-um-ihre-grundschulen-_arid,1621654.html)

Benz, A., Koch, H.-J., Suck, A., & Fizek, A. (2008). *Verwaltungshandeln im Naturschutz: Herausforderungen und Folgen veränderter Rahmenbedingungen*. Münster: BfN-Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverlag.

Thüringer Staatskanzlei (2014). Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:27-20140508-141815-3>

Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen (2008): *Schulpsychologie in Deutschland. Berufsprofil*. Verfügbar unter: <http://www.bdp-schulpsychologie.de/backstage2/sps/documentpool/berufsprofil.pdf>

Berufsverband der Brandenburgischen Schulpsychologen/-innen e.V. (n.d.): *Statement des Berufsverbandes Brandenburgischer Schulpsychologinnen und Schulpsychologen e.V. in Bezug*

auf die Kommunalisierungspläne des Schulpsychologischen Dienstes im Land Brandenburg. Verfügbar unter: [https://www.landesrat-der-eltern-brandenburg.de/app/download/22950203/BBSP\\_Statement.pdf](https://www.landesrat-der-eltern-brandenburg.de/app/download/22950203/BBSP_Statement.pdf)

Bezirksregierung Düsseldorf (2017): *Organigramm*. Online: <http://www.brd.nrw.de/organisation/organisationsplan.pdf>

Bezirksregierung Münster (2017): *Organigramm*. Verfügbar unter: [http://www.bezreg-muenster.nrw.de/zentralablage/dokumente/wir\\_ueber\\_uns/organisation/organisationsplan/orgaplan\\_brms.pdf](http://www.bezreg-muenster.nrw.de/zentralablage/dokumente/wir_ueber_uns/organisation/organisationsplan/orgaplan_brms.pdf)

Bildungsserver Mecklenburg-Vorpommern (2017): *Schulämter*. Verfügbar unter: <http://www.bildung-mv.de/lehrer/schulaemter/>

Bildungsserver Rheinland-Pfalz (2018a): *Schuldatenbank*. Verfügbar unter: <https://schulen.bildung-rp.de/liste.html>

Bildungsserver Rheinland-Pfalz (2018b): *Informationen über die Förderschule und inklusiven Unterricht*. Verfügbar unter: <https://schulwechsel.bildung-rp.de/foerderschule.html>

Bildungsserver Sachsen-Anhalt (2018): *Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerausbildung Sachsen-Anhalt (LISA)*. Verfügbar unter: [https://www.bildung-lsa.de/index.php?history-back=1&KAT\\_ID=9997#art18903](https://www.bildung-lsa.de/index.php?history-back=1&KAT_ID=9997#art18903)

Bogumil, J. (2007): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? *Zeitschrift für Gesetzgebung* (3), 246-257.

Bogumil, J., Bogumil, S. & Ebinger, F. (2017). *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Naturschutzverwaltung. Wissenschaftliches Ergänzungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*. Bochum, Kassel, Wien.

Bogumil, J., & Ebinger, F. (2012). *Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages*. Bochum: Ruhr-Universität Bochum.

Bogumil, J., Ebinger, F., & Grohs, S. (2016): *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*. Bochum, Speyer, Wien, 22.08.2016.

Bogumil, J., Fahlbusch, R., & Kuhn, H.-J. (2016): *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums*.

Bogumil, J., Grohs, S., & Seuberlich, M. (2017). *Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung - Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation. Wissenschaftliches Abschlussgutachten im Auftrag der Staatskanzlei in Niedersachsen*. Bochum: Ruhr-Universität Bochum.

Bogumil, J., Grohs, S., & Seuberlich, M. (2018): *Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung – Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation. Wissenschaftliches Abschlussgutachten im Auftrag der Staatskanzlei in Niedersachsen*. Vorgelegt zur Pressekonferenz am 17.01.2018.

Bogumil, J., Hafner, J., & Kuhlmann, S. (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft der Verwaltungsvollzugssysteme Asyl. *Verwaltung und Management* 22(3), 126-136.

Bogumil, J., Kintzinger, C., & Mehde, V. (2014). Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg.

Bogumil, J., & Kottmann, S. (2006): *Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*. Ibbenbüren: Ibbenbürener Verlagsdruckerei.

Bogumil, J. & Seuberlich, M. (2015). *Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region. Gutachten im Auftrag des Zweckverbandes Großraum Braunschweig*.

Boland, H., Thomas, A., & Ehlers, K. (2005): *Expertise zur Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland. Eine Analyse unter Berücksichtigung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zu Cross Compliance im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft*. Bonn: Justus-Liebig-Universität Gießen.

Brand- und Katastrophenschutz-Portal Rheinland-Pfalz (n.d): *Homepage Brand- und Katastrophenschutz-Portal Rheinland-Pfalz*. Verfügbar unter: <https://bks-portal.rlp.de/>

Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. (2014): *Schwarzbuch 2014*.

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2017): Adressen der für den Arbeitsschutz zuständigen staatlichen Behörden. Online: [https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Branchen/Bauwirtschaft/Baustellenverordnung/pdf/Arbeitsschutz-behoerden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Branchen/Bauwirtschaft/Baustellenverordnung/pdf/Arbeitsschutz-behoerden.pdf?__blob=publicationFile)

Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (2014): *Empfehlungen zur Adoptionsvermittlung*. 7., neu bearbeitete Fassung. Verfügbar unter [http://www.bagljae.de/downloads/120\\_empfehlungen-zur-adoptionsvermittlung\\_2014.pdf](http://www.bagljae.de/downloads/120_empfehlungen-zur-adoptionsvermittlung_2014.pdf)

Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (2017): Landesjugendämter. Verfügbar unter: <http://www.bagljae.de/landesjugendaemter/kontakt-ljae/index.php>

Bundeskartellamt (2015): *Bundeskartellamt untersagt die gebündelte Rundholzvermarktung in Baden-Württemberg*. Pressemitteilung. Verfügbar unter: [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/15\\_07\\_2015\\_Rundholz\\_Untersagung.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/15_07_2015_Rundholz_Untersagung.html)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014): *Kinder- und Jugendhilfe. Achtes Buch Sozialgesetzbuch*, Verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/94106/ae9940d8c20b019959a5d9fb511de02b/kinder--und-jugendhilfegesetz---sgb-viii-data.pdf>

Dachverband für Technologen/-innen und Analytiker/-innen in der Medizin Deutschland (2018): *Schulfinder*. Verfügbar unter: <http://dvta.de/schulfinder>

Denkmalschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz (2018): *Denkmalschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 23.03.1978 mit allen späteren Änderungen*. Letzte berücksichtigte Änderung vom 03.12.2014 (GVBl. S. 245)

Destatis (2018a): *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen (ohne Tageseinrichtungen für Kinder) am 31.12.2016*. Statistisches Bundesamt. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/SonstigeEinrichtungen5225403169004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/SonstigeEinrichtungen5225403169004.pdf?__blob=publicationFile)

Destatis (2018b): *Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 31.12.2016*. Statistisches Bundesamt. Verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugJ/31122016\\_Auszug\\_GV.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugJ/31122016_Auszug_GV.html)

Deutscher Bundestag (2016): *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Die Praxis der Abschiebungshaft und Fragen zum Haftvollzug*. Drucksache 18/3769, 06.01.2016.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): *DStGB Dokumentation Nr. 39: Interkommunale Zusammenarbeit*.

Die Staatlichen Schulämter des Landes Brandenburg (2017): *Organigramm Staatliches Schulamt Brandenburg an der Havel*. Verfügbar unter: [http://www.schulaemter.brandenburg.de/sixcms/media.php/2159/organigramm\\_stscha\\_bb.pdf](http://www.schulaemter.brandenburg.de/sixcms/media.php/2159/organigramm_stscha_bb.pdf)

Dienstleistungszentren Ländlicher Raum - Rheinland-Pfalz (o.J.): *Prüfdienst Agrarförderung - Fragen und Antworten*. Verfügbar unter <http://www.dlr.rlp.de/C1256EA7002BE0CB/print/E483C476D8038BBEC1257F56003114A3?OpenDocument&ExpandSection=1,2,3,4,5,6,7,8,9>

Dienstleistungszentren Ländlicher Raum Rheinland-Pfalz (o.J.). *Schulstandorte*. Verfügbar unter [http://dlr.rlp.de/Internet/global/inetcntr.nsf/dlr\\_web\\_full.xsp?src=L61389XPVM&p1=62475Q2ZMQ&p3=1B235PM981&p4=VN6UE87J6P](http://dlr.rlp.de/Internet/global/inetcntr.nsf/dlr_web_full.xsp?src=L61389XPVM&p1=62475Q2ZMQ&p3=1B235PM981&p4=VN6UE87J6P)

Dorfard, A. (2014): *Kosteneffizienzen und Einsparungspotenziale durch Fusionen. Eine Anwendung auf die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Drewes, S. (2015): Aufgaben und Organisationsformen der Schulpsychologie in Deutschland. In: K. Seifried, S. Drewes, & M. Hasselhorn (Hrsg.), *Handbuch Schulpsychologie. Psychologie für die Schule* (S.30-43) Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

Dunkel, L. (2016): Schulpsychologische Versorgung in Deutschland. In: *Praxis Schulpsychologie* (7) 1-3.

During, D. (2013): *Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung. Dissertation, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel*. Verfügbar unter: <https://d-nb.info/1038249368/34>

Ebinger, F. (2009): Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel. In: *Verwaltungsarchiv* 1/2009, 55-70.

Ebinger, F. (2010): Kommunalisierungen in den Ländern – Legitim – Erfolgreich – Gescheitert? In: J. Bogumil, & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ebinger, F. (2013): *Wege zur guten Bürokratie: Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*. Baden-Baden: Nomos.

Ebinger, F., & Bogumil; J. (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsstrukturreformen und Kommunalisierungen. In: A. Vetter, H. Heinelt (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute. Reihe „Stadtforschung aktuell“*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Europäischer Gerichtshof (2014): *Urteil des Europäischen Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 und C-514/13 vom 17.07.2014*.

Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz (n.d): *Homepage Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz*. Verfügbar unter: <http://internet.lfks-rlp.de/>

Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen (o.J.): *Kommunale Flüchtlingsunterbringung*. Verfügbar unter: <http://www.fnrnw.de/themen-a-z/unterbringung/kommunale-fluechtlingsunterbringung.html>

Focus (2017): *Meldung vom 12.12.2017*. Verfügbar unter: [https://www.focus.de/regional/rheinland-pfalz/montabaur-meldung-vom-12-12-2017\\_id\\_7972606.html](https://www.focus.de/regional/rheinland-pfalz/montabaur-meldung-vom-12-12-2017_id_7972606.html)

Focus (2018): *Investition macht Schule – im besten Sinne*. Verfügbar unter: [https://www.focus.de/regional/mainz/stadt-mainz-investition-macht-schule-im-besten-sinne\\_id\\_8532330.html](https://www.focus.de/regional/mainz/stadt-mainz-investition-macht-schule-im-besten-sinne_id_8532330.html)

Frech, S. (2009): Das Kommunalwahlsystem. In: F. Siegfried, R. Weber, H.-G. Wehling, & P. Witt (Hrsg.), *Handbuch Kommunalpolitik*. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.

Freistaat Thüringen (2014): *Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform*.

Gebhardt, H. (2017): *Sanierungsarbeiten an den Schulen gehen in Endspurt*. Verfügbar unter: [https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/bad-kreuznach\\_artikel,-sanierungsarbeiten-an-den-schulen-gehen-in-endspurt-\\_arid,1684848.html](https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/bad-kreuznach_artikel,-sanierungsarbeiten-an-den-schulen-gehen-in-endspurt-_arid,1684848.html)

Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994. Alle Änderungen berücksichtigt.

Generaldirektion Kulturelles Erbe (o.J.): *Homepage Generaldirektion Kulturelles Erbe*. Verfügbar unter: <http://www.gdke-rlp.de/>

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (2018): *Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11.03.1980 mit allen späteren Änderungen. Stand vom 1.3.2018*.

Geßner, J., & Thiele, J. (2018). *Regionalplan setzt sich gegenüber Flächennutzungsplan durch. Dombert Rechtsanwälte*. Verfügbar unter <http://www.dombert.de/regionalplan-setzt-sich-gegenueber-flaechennutzungsplan-durch/>

GEW Brandenburg (2017): *Stellungnahme der GEW Brandenburg zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Funktionalreform 2020 im Land Brandenburg (Funktionalreform 2020 – BbgFRG) gemäß § 19 TV Umbau*. Verfügbar unter: [http://gew-brandenburg.de/media/neuigkeiten/2017\\_03/stellungnahme\\_der\\_gew\\_funktionalreform\\_2020\\_neu.pdf](http://gew-brandenburg.de/media/neuigkeiten/2017_03/stellungnahme_der_gew_funktionalreform_2020_neu.pdf)

Grote, J. (2014): *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. Working Paper 59 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Hamburg (2017): *Wir über uns*. Verfügbar unter: <http://www.hamburg.de/bsb/wir-ueber-uns/>

Hepp, G. (2011): *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hesse, J. J. (2004): *Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Gutachten im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport*. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

Hesse, J. J. (2009): *Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Ergänzende Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern*.

Hesse, J. J. (2010): *Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz*. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

Hesse, J. J. (2011): *Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt. Im Auftrag der Stadt Wolfsburg und der Landkreise Gifhorn und Helmstedt*. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

Hesse, J. J., & Götz, A. (2006): *Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport*.

Hessische Lehrkräfteakademie (2018): *Die Organisationsstruktur der Hessischen Lehrkräfteakademie*. Verfügbar unter: <https://lehrkraefteakademie.hessen.de/ueber-uns/organisation-und-aufbau>

Hessischer Landtag (2016): *Stenografischer Bericht zur öffentlichen mündlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Denkmalschutzgesetz (HDSchG) am 6.10.2016*. Drucksache 19/3570.

Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz (2017a): *Öffentliche Verwaltung: Praxisnahes Studium für einen modernen Beruf. Informationen zu den Bachelor-Studiengängen Verwaltung und Verwaltungsbetriebswirtschaft*. Verfügbar unter: [http://hoev-rlp.de/fileadmin/broschueren/HOEV\\_Broschuere\\_d\\_X3.pdf](http://hoev-rlp.de/fileadmin/broschueren/HOEV_Broschuere_d_X3.pdf)

Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz (2017b): *Porträt Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz*. Verfügbar unter: <http://hoev-rlp.de/de/hochschule/portraet/>

Holtkamp, L., & Grohs, S. (2012): Rahmenbedingungen kommunaler Jugendpolitik: Struktur- und Besonderheiten der kommunalen Ebene, in: Lindner, Werner (Hrsg.): *Political (Re)Turn? Impulse zu einem neuen Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik*. (S. 177-192), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Homepage des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation Schleswig-Holstein*. Verfügbar unter: <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LVERMGEOSH/WirUeberUns.html>.

Informationen für Beratungs- und Vermittlungsdienste (2004): Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung (FHöV): *Ein Konzept am Scheideweg*. Verfügbar unter: [http://doku.iab.de/ibv/2004/ibv2404\\_30.pdf](http://doku.iab.de/ibv/2004/ibv2404_30.pdf)

Institut für pharmazeutische und angewandte Analytik (InphA, 2017): *Geschichte*. Verfügbar unter: <http://www.inpha.de/geschichte/>

Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz (2003): *Bestandsaufnahme und Handlungsbedarfe im Bereich der Eingliederungshilfe (§ 35 a SGB VIII) in Rheinland-Pfalz. Expertise im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz*, Verfügbar unter: [http://www.berichtswesen-rlp.de/fileadmin/downloads/\\_\\_\\_35\\_a\\_Bestandsaufnahme\\_Endfassung.pdf](http://www.berichtswesen-rlp.de/fileadmin/downloads/___35_a_Bestandsaufnahme_Endfassung.pdf)

Institut für Sportmanagement und Sportmedizin (ISS) (Hrsg.) (2005): *Wirkungsanalyse kommunaler Sportförderung in Rheinland—Pfalz. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen*. Remagen.

Janik-Sawetzki, S. (2016): *Adoptionsvermittlungsstelle in Kaiserslautern legt Jahresbericht vor*. Verfügbar unter [https://www.kaiserslautern.de/buerger\\_rathaus\\_politik/medienportal/pressemittelungen/043485/index.html.de](https://www.kaiserslautern.de/buerger_rathaus_politik/medienportal/pressemittelungen/043485/index.html.de)

Jock, C. (Hrsg., im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz) (2011): *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010*, Speyer.

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (2018). *Bundeswaldinventur 2012*. Verfügbar unter: <https://bwi.info/impresum.aspx>

Junkernheinrich, M., Ziekow, J., Boettcher, F., Brand, S., et al. (2010): *Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Gutachten für Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz*.

Justizvollzugsanstalt Hannover (o.J.): *Homepage Organisation*. Verfügbar unter: [https://www.justizvollzugsanstalt-hannover.niedersachsen.de/startseite/wir\\_ueber\\_uns/organisation/organisation-82273.html](https://www.justizvollzugsanstalt-hannover.niedersachsen.de/startseite/wir_ueber_uns/organisation/organisation-82273.html)

KGSt (1998): *Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe. Bericht 12/1998*.

Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz Vom 15. März 1991. Alle Änderungen berücksichtigt.

Klemm, K. (2014): Auf dem Weg zur inklusiven Schule: Versuch einer bildungsstatistischen Zwischenbilanz. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 17, 625-637.

Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz (n.d.): *Geborene Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinde nach § 67 Abs. 1 GemO*. Verfügbar unter: <https://www.kommunalbrevier.de/kommunalbrevier/Kommunalpolitik-A-Z/Verbandsgemeinde-Ortsgemeinden/Eigene-Aufgaben-der-Verbandsgemeinde-nach-67-GemO/Geborene-Selbstverwaltungsaufgaben-der-Verbandsgemeinde-nach-67-Abs-1-GemO/>

König, K. (2008): *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft. Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, 195. Berlin: Duncker & Humblot.

Kuhlmann, S., Bogumil, J., Ebinger, F., Grohs, S., et al. (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kuhlmann, S., Richter, P., Schwab, C., & Zeitz, D. (2012): *Kommunal- und Verwaltungsreform: Optionen zur Neugestaltung der Gemeindeebene in Brandenburg*. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. Speyrer Forschungsberichte (FÖV 270).

Kuhlmann, S., Seyfried, M., & Siegel, J. (2017): *Wirkungen von Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales in Brandenburg*. Potsdam.

Kuhlmann, S., Seyfried, M., & Siegel, J. (2018): *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung. Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 42*; Berlin: edition sigma.

Kummer, K., Pischler, N., & Zeddies, W. (2006): Das Amtliche deutsche Vermessungswesen. Stark in den Regionen und einheitlich im Bund - für Europa, In: *ZfV* (5), 234–241.

Landesamt für Schule und Bildung Sachsen (2018): *Aufgabenbereiche*. Verfügbar unter: <https://www.lasub.smk.sachsen.de/>

Landesamt für Soziales und Versorgung Brandenburg (2017): *Soziales Entschädigungsrecht*. Verfügbar unter: <http://www.lasv.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.242901.de>

Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung des Landes Rheinland-Pfalz (2007): *Empfehlungen für die Jugendsozialarbeit in Rheinland-Pfalz. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 26. November 2007*, Verfügbar unter: [https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Jugend/Jugendsozialarbeit\\_Empfehlungen\\_26-11-07.pdf](https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Jugend/Jugendsozialarbeit_Empfehlungen_26-11-07.pdf)

Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz (o.J.): *Homepage des Landesamtes für Vermessung und Geobasisinformation*. Verfügbar unter: <https://lverm-geo.rlp.de/de/aufgaben/>

Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (o.J.): *Homepage Landesaufnahmebehörde Niedersachsen*. Verfügbar unter: [https://www.lab.niedersachsen.de/wir\\_ueber\\_uns/aufgaben/die-aufgaben-der-lab-ni-86606.html](https://www.lab.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/aufgaben/die-aufgaben-der-lab-ni-86606.html)

Landesfeuerwehrverband Rheinland-Pfalz (2014): *Zukunftspapier für den flächendeckenden Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz im Land Rheinland-Pfalz*.

Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz Rheinland-Pfalz (Brand- und Katastrophenschutzgesetz - LBKG -) Vom 2. November 1981. Alle Änderungen berücksichtigt.

Landesgesetz über die öffentliche Förderung von Sport und Spiel in Rheinland-Pfalz (Sportförderungsgesetz - SportFG) Vom 9. Dezember 1974. Alle Änderungen berücksichtigt.

Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2011): *Jahresbericht 2011*.

Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2012): *Jahresbericht 2012*.

Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2017): *Auszug aus dem Jahresbericht 2017: Nr. 21 Staatliche Studienseminare – weitere Verbesserungen beim Ressourceneinsatz möglich*.

Landesschulamt Sachsen-Anhalt (2017): *Organigramm*. Verfügbar unter: [https://www2.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Bildung\\_und\\_Wissenschaft/Landesschulamt/Organisation/Ischa\\_gesamt\\_\\_Stand\\_08\\_2017.pdf](https://www2.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesjournal/Bildung_und_Wissenschaft/Landesschulamt/Organisation/Ischa_gesamt__Stand_08_2017.pdf)

Landesuntersuchungsamt Bremen (2017): Verfügbar unter: <http://www.lua.bremen.de/startseite-1459>

Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz (o.J.). *Lebensmittelüberwachung in Rheinland-Pfalz*. Verfügbar unter <https://lua.rlp.de/de/unsere-themen/lebensmittel-co/lebensmittelueberwachung-in-rheinland-pfalz/>

Landesuntersuchungsanstalt Sachsen (2017): Verfügbar unter: <http://www.lua.sachsen.de/15884.html>

Landesverordnung über den Übergang von Aufgaben und Einrichtungen der Ortsgemeinden auf die Verbandsgemeinden Rheinland-Pfalz (Aufgaben-Übergangs-Verordnung) Vom 2. September 1974. Alle Änderungen berücksichtigt.

Landesverordnung zur Erstellung der Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne Rheinland-Pfalz (Sportstätten-Planungs-Verordnung) Vom 6. Juli 1978. Alle Änderungen berücksichtigt.

Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt (2017): *Ansprechpartner OEG*. Verfügbar unter: <https://lvwa.sachsen-anhalt.de/das-lvwa/versorgungsverwaltung/opferentschaedigung/ansprechpartner/>

Landtag Rheinland-Pfalz (2010): *Drucksache 15/4325*. Verfügbar unter: <https://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4325-15.pdf>

Landtag von Rheinland-Pfalz (2011): *Drucksache 16/427 vom 10.10.2011*.

Landtag Rheinland-Pfalz (2012): *Gesetzentwurf der Landesregierung. Landesgesetz zur Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung*. Drucksache 16/1500.

Landtag Rheinland-Pfalz (2013a): *Kleine Anfrage der Abgeordneten Dorothea Schäfer und Adolf Kessel (CDU) und Antwort des Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen. Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige in Ingelheim*. Drucksache 16/2667, 06.08.2013.

Landtag Rheinland-Pfalz (2013b): *Kleine Anfrage der Abgeordneten Ralf Seekatz und Maathias Lammert (CDU) und Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur. Lehrgangssituation an der Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule*. Drucksache 16/1950, 3.1.2013.

Landtag Rheinland-Pfalz (2015a): *Kleine Anfrage der Abgeordneten Hans Jürgen Noss und Carsten Pörksen (SPD) und Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur. Landesfeuerwehrschule Rheinland-Pfalz*. Drucksache 16/4616, 18.02.2015.

Landtag Rheinland-Pfalz (2015b): *Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU. Situation der Freiwilligen Feuerwehren in Rheinland-Pfalz*. Drucksache 16/5719, 16.10.2015.

Landtag Rheinland-Pfalz (2017a): *Drucksache 17/2917 vom 26.04.2017. Unterrichtung durch die Landesregierung. Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz*. Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG).

Landtag Rheinland-Pfalz (2017b): *Mitgliederrückgang bei den Freiwilligen Feuerwehren in Rheinland-Pfalz. Antwort des Ministeriums und für Sport auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Ralf Seekatz (CDU) vom 18.12.2017*. Drucksache 17/4868.

Lange, H. (2003): Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten. In: H. Füssel, & P. Roeder (Hrsg.): *Recht – Erziehung – Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung*. *Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 47*, 137-155.

Lauwe, P., Mayer, J., Geenen, E. M., Beerlage, I., et al. (2017): *Verhinderung und Vorbereitung*. In H. Karutz, W. Geier, & T. Mitschke (Hrsg.), *Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis* (S.129-223), Berlin: Springer-Verlag.

Lessau, A., & Schmitt, S. (2015): *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2011-2013*. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. *Speyrer Forschungsberichte* (FÖV 282).

Leventon, J., Schaal, T., Velten, S., Dänhardt, J., et al. (2017): Collaboration or fragmentation? Biodiversity management through the common agricultural policy. In: *Land Use Policy* 64, 1-12.

Lewentz, R. (2013): Die aktuelle Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz - Konzept und Umsetzung. In: M. Junkernheinrich, & W.H. Lorig (Hrsg.): *Kommunalreformen in Deutschland*. 1. Auflage. (S. 229-244), Baden-Baden: Nomos Verlag.

LIGA der freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz e.V./Bundesverband der privaten Anbieter spezieller Dienste e.V. (bpa) (2017a): *Stellungnahme zur geplanten Trägerschaft der Eingliederungshilfe in Rheinland-Pfalz*. Verfügbar unter: [http://www.liga-rlp.de/fileadmin/LIGA/Internet/Downloads/Dokumente/Dokumente\\_2017/20171115\\_Stellungnahme\\_von\\_LIGA\\_und\\_bpa\\_zur\\_vom\\_MASGD\\_geplanten\\_Trägerschaft\\_der\\_Eingliederungshilfe.pdf](http://www.liga-rlp.de/fileadmin/LIGA/Internet/Downloads/Dokumente/Dokumente_2017/20171115_Stellungnahme_von_LIGA_und_bpa_zur_vom_MASGD_geplanten_Trägerschaft_der_Eingliederungshilfe.pdf)

LIGA der freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz (2017b): *Trägerschaft der Eingliederungshilfe in RLP. Sammlung zentraler Entscheidungskriterien von LIGA der Freien Wohlfahrtspflege und Bundesverband privater Anbieter*.

LISS (2008): *Umfrage zur beruflichen Situation der Kolleginnen und Kollegen an Schulen in Rheinland-Pfalz*. Landesinitiative Schulsozialarbeit e.V. Verfügbar unter: <https://bildung-rp.de/schularten/schulsozialarbeit.html>

LKT RLP (2006): *Starke Landkreise - Starkes Flächenland Rheinland-Pfalz. Positionspapier des Landkreistages Rheinland-Pfalz vorgelegt zur 61. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz am 23./24.11.2006 in Bad Ems*.

Lorig, W.H. (2010): Verwaltungs- und Kommunalreform in Rheinland-Pfalz. In: U. Sarcinelli, et al. (Hrsg.): *Politik in Rheinland-Pfalz*. Wiesbaden, VS Verlag.

LSJV (2018): *Wer macht was*. Verfügbar unter: <https://lsjv.rlp.de/de/landesamt/wer-macht-was/>

Manns, W. (o.J.): *Kommunal- und Verwaltungsreform - Position des Gemeinde- und Städtebundes*. Verfügbar unter <https://www.kommunalbrevier.de/kommunalbrevier/Kommunalpolitik-A-Z/Kommunal-und-Verwaltungsreform-GStB/>

Martin, D., & Krautzberger, M. (2017): *Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege - Recht, fachliche Grundsätze, Verfahren, Finanzierung*. (4., überarb. Aufl.). München: Verlag C.H. Beck.

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): *NRW baut Abschiebehaftanstalt in Büren noch im Mai auf 140 Plätze aus - Innenminister Jäger: Beamte der NRW-Polizei unterstützen vorübergehend bei der Bewachung. Pressemitteilung vom 10.05.2017.* Verfügbar unter: <http://www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/nrw-baut-abschiebehaftanstalt-in-bueren-noch-im-mai-auf-140-plaetze-aus-innenminister-jaeger-bea.html>)

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2015): *Rahmenkonzept Personalentwicklung in der Landesverwaltung. Stand 21. Juli 2015.* Verfügbar unter: [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser\\_Haus/Dokumente/Fortbildung/Rahmenkonzept\\_PE\\_072015.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser_Haus/Dokumente/Fortbildung/Rahmenkonzept_PE_072015.pdf)

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (o.J.): *Homepage Förderung.* Verfügbar unter: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/>

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (o.J.): *Kommunale Förder- und Investitionsbilanz 2011 – 2015.* Verfügbar unter: [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere\\_Themen/Staedte\\_und\\_Gemeinden/Dokumente/Kommunale\\_Foerderung/Kommunale\\_Foerderung\\_und\\_Investitionsbilanz\\_2011-2015\\_Teil\\_1.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Staedte_und_Gemeinden/Dokumente/Kommunale_Foerderung/Kommunale_Foerderung_und_Investitionsbilanz_2011-2015_Teil_1.pdf)

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (o.J.): *Struktur der Landesverwaltung von Rheinland-Pfalz.* Verfügbar unter: [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser\\_Haus/Dokumente/Organisation/Struktur\\_der\\_Landesverwaltung.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser_Haus/Dokumente/Organisation/Struktur_der_Landesverwaltung.pdf).

Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Brandenburg (2018): *Organigramm.*

Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz (2010): *Errichtung eines Pädagogischen Landesinstituts Rheinland-Pfalz. Rundschreiben vom 17. Juni 2010 (942A-51 540/60, 53 831/20 und 51108/20).*

Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (2013): *Haft vermeiden – Haft humanitär gestalten. Neues Konzept für die Abschiebungshaft in Rheinland-Pfalz. Veröffentlichung vom 09.07.2013.* Verfügbar unter: [https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/Neues\\_Konzept\\_Abschiebungshaft.pdf](https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/Neues_Konzept_Abschiebungshaft.pdf)

Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (2017a): *Spiegel hält an Strukturen für Rückführungen fest – Rheinland-Pfalz schneidet im Ländervergleich sehr gut ab. Pressemitteilung vom 22.11.2017.* Verfügbar unter: <https://mffjiv.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/spiegel-rueckfuehrungen-funktionieren-in-rheinland-pfalz-ueberdurchschnittlich-gut/>

Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (2017b): *Insasse der GfA Ingelheim erneut auf Dach – neue Sicherheitsmaßnahmen bereits umgesetzt oder geplant. Pressemitteilung vom 01.08.2017.* Verfügbar unter:

<https://mffjiv.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/insasse-der-gfa-ingelheim-erneut-auf-dach-neue-sicherheitsmassnahmen-bereits-umgesetzt-oder-geplant/>

Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (2017c): *Gewaltschutzkonzept. Konzept zum Gewaltschutz und zur Identifikation von schutzbedürftigen Personen in den Einrichtungen der Erstaufnahme in Rheinland-Pfalz. Konzeptpapier vom 06.06.2017.* Verfügbar unter: <https://mffjiv.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/integrationsministerium-legt-gewaltschutzkonzept-fuer-erstaufnahmeeinrichtungen-vor/>

Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (o.J.): *Homepage Humanitäre Zuwanderung und Flüchtlinge.* Verfügbar unter: <https://mffjiv.rlp.de/de/themen/integration/humanitaere-zuwanderung-und-fluechtlinge/erstaufnahme-fuer-asylobegehrende/>

Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2016): *Organisationsübersicht der Landesverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt.*

Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (o.J.): *Homepage der Schulpsychologie NRW.* Verfügbar unter: <http://schulpsychologie.nrw.de/index.html>

Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg (2017): *Versorgung im Rahmen der sozialen Entschädigung.* Verfügbar unter: <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/soziales/leistungen-unterstuetzung/opferentschaedigung/>

Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz (o.J.): *Homepage ESF – Mehr Chancen für Rheinland-Pfalz.* Verfügbar unter: <http://esf.rlp.de/>

Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten (2017): *Höfken: Neuausrichtung des Holzverkaufs notwendig – Konsens mit Bundeskartellamt erzielt. Pressemitteilung vom 19.10.2017.* [https://mueef.rlp.de/de/pressemeldungen/detail/news/detail/News/hoeffken-neuausrichtung-des-holzverkaufs-notwendig-konsens-mit-bundeskartellamt-erzielt/?no\\_cache=1](https://mueef.rlp.de/de/pressemeldungen/detail/news/detail/News/hoeffken-neuausrichtung-des-holzverkaufs-notwendig-konsens-mit-bundeskartellamt-erzielt/?no_cache=1)

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (2015). *Benchmarking Wasserwirtschaft. Öffentlicher Abschlussbericht Benchmarking Wasserwirtschaft Rheinland-Pfalz für das Erhebungsjahr 2013.* Mainz.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (2003): *Änderung der Organisation in der Landwirtschafts- und Landeskulturverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz. Anordnung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.* Mainz.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (2006). *Leitlinien Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung.* Mainz.

Müller, H., & Grossart, A. (2013): *Kommunalpolitischer Nutzen und Entwicklungsperspektiven für das Jugendamt der Stadt Bad Kreuznach. Expertise des Instituts für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) e.V.*, Verfügbar unter: [http://www.bad-kreuznach.de/sv\\_bad\\_kreuznach/Familie,%20Bildung,%20Soziales/Kinder%20und%20Jugend/Expertise%20ism%20Jugendamt%20Bad%20Kreuznach%2007%2006%202013.pdf](http://www.bad-kreuznach.de/sv_bad_kreuznach/Familie,%20Bildung,%20Soziales/Kinder%20und%20Jugend/Expertise%20ism%20Jugendamt%20Bad%20Kreuznach%2007%2006%202013.pdf)

Niedersächsische Landesschulbehörde (2017): *Organigramm*. Verfügbar unter: <https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/organisation/Organisationsubersicht%20LSchB%20Extranet1.doc>

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2018): *Aufbau der Landesverwaltung*. Verfügbar unter: [https://www.mi.niedersachsen.de/themen/verwaltungsmoedernisierung\\_organisation\\_landesverwaltung/aufbau\\_landesverwaltung/aufbau-der-landesverwaltung-61265.html](https://www.mi.niedersachsen.de/themen/verwaltungsmoedernisierung_organisation_landesverwaltung/aufbau_landesverwaltung/aufbau-der-landesverwaltung-61265.html)

Niedersächsisches Studieninstitut (o.J.): *Homepage des Niedersächsischen Studieninstituts*. Verfügbar unter: <https://www.nsi-hsvn.de/index.php>

Nordrhein-Westfalen (2017): *Verordnung über die Zuständigkeiten im Bereich des Sozialen Entschädigungsrechts*. Verfügbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=10000000000000000543](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000543)

Nüsken, D. (2018): *Werkstatt zur Qualitätsentwicklung (gem. § 79 a SGB VIII) für das Arbeitsfeld „Hilfe zur Erziehung“, in Zusammenarbeit mit Jugendhilfe-Consulting*. Verfügbar unter <https://www.evh-bochum.de/qualitaetsentwicklungswerkstaetten.html>

Oebbecke, J. (1998): Private Unternehmen in der Bodendenkmalpflege. Die rechtswissenschaftliche Perspektive. In: *Archäologische Informationen* 21 (2), 215-223.

Pädagogisches Landesinstitut (2016): *Jahresbericht 2016*.

Pädagogisches Landesinstitut (o.J.): *Homepage des Pädagogischen Landesinstituts Rheinland-Pfalz*. Verfügbar unter: <https://bildung-rp.de/pl.html>

Pitlik, H., Wirth, K., & Lehner, B- (2010): *Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Projektbericht*. Hrsg.: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Zentrum für Verwaltungsforschung.

Pluto, L., Gragert, N., van Santen, E., & Seckinger, M. (2007): *Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse*. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut.

Proeller, I., & Siegel, J. (2013): *Überlegungen und Empfehlungen zur Verlagerung von Aufgaben von den Landkreisen auf die hauptamtlichen Verwaltungsträger im kreisangehörigen Raum im Rahmen einer interkommunalen Funktionalreform. Gutachterliche Stellungnahme im*

*Auftrag der Enquetekommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des Landtages Brandenburg. Potsdam.*

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2009): *Jahresbericht 2009*. Speyer: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2010): *Jahresbericht 2010*. Speyer: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2011): *Jahresbericht 2011*. Speyer: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012): *Jahresbericht 2012*. Speyer: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2015): *Jahresbericht 2015*. Speyer: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2017): *Jahresbericht 2017*. Speyer: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Regierung von Oberbayern (2017): *Organigramm*. Verfügbar unter: <https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/schulen/personal/>

Regierungspräsidium Stuttgart (2017): *Organigramm*. Verfügbar unter: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/wir/Documents/Org-Plan-RPS.pdf>

Regierungspräsidium Stuttgart (o.J.): *Homepage Referat 22*. Verfügbar unter: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt2/Ref22/Seiten/default.aspx>

Reichard, C., & Röber, M. (2011): Ausbildung und Fortbildung. In B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard, & G. Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4. Aktualisierte und ergänzte Auflage. (S. 302-311), Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Reichard, C., & Röber, M. (2012): *Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven*. Berlin: Edition Sigma.

Reichardt, J. (2004): *Die Ausbildung in den Verwaltungsfachhochschulen der Länder als Bildungseinrichtungen des tertiären Bereichs. Eine vergleichende Darstellung der Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Dienstes der Kommunalverwaltung und der staatlichen allgemeinen Verwaltung. (Dissertation)*. Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Reip, S., & Grömminger, L. (2009): Sie sind wieder da: Die Staatlichen Schulämter in Baden-Württemberg. Weiterentwicklung der Verwaltungsreform. In: *Schulverwaltung Baden-Württemberg* 2/2009, 26-29.

Rheinland-Pfalz (2017): *Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2017/2018. Einzelplan 06: Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie.*

Rhein-Zeitung (2014): *Für Mayener Jugendamt ist die Zukunft unklar.* Verfügbar unter: [https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/mayen\\_artikel,-fuer-mayener-jugendamt-ist-die-zukunft-unklar-\\_arid,1103522.html](https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/mayen_artikel,-fuer-mayener-jugendamt-ist-die-zukunft-unklar-_arid,1103522.html)

Rhein-Zeitung (2016): *Eine Gesamtschule für Gebhardshain?* Verfügbar unter: [https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/altenkirchen-betzdorf\\_artikel,-eine-gesamt-schule-fuer-gebhardshain-\\_arid,1530364.html](https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/altenkirchen-betzdorf_artikel,-eine-gesamt-schule-fuer-gebhardshain-_arid,1530364.html)

Rhein-Zeitung (2018): *Staatssekretär setzt VG ein Ultimatum.* Rhein-Zeitung vom 08.03.2018.

Richter, P. (2010): Kommunalisierung der Schulaufsicht - Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform. In J. Bogumil, & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa.* Wiesbaden: VS-Verlag.

Richter, P. (2013): Pluralisierung im unitarischen Bundesstaat: Der zurückgehende Einfluss des Bundes auf die Landesverwaltung am Beispiel der Versorgungsverwaltung. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2013*, 125-142.

Richter, P. (2015): *Die Makroorganisation der Vollzugsverwaltung. Reformeffekte in den Bundesländern am Beispiel der Versorgungsverwaltung.* Wiesbaden: Springer VS.

Richter, P., & Kuhlmann, S. (2010): Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg. In: *dms 2/2010*, 393-412.

Riotte, W., Hiller, P., Ziekow, J., Mehde, V., et al. (2014): *Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform.* Thüringer Staatskanzlei.

Röhl, K.-H. (1998). *Gewerbeflächenmanagement in Agglomerationsräumen: Institutionelle Lösungsansätze und die Einflußmöglichkeiten der Regionalplanung.* Dresden: Technische Universität Dresden.

Rühle, K. (2017): *Schließung offiziell: Grundschule Klotten will kämpfen.* Verfügbar unter: [https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/mittelmosel\\_artikel,-schliessung-offiziell-grundschule-klotten-will-kaempfen-\\_arid,1676264.html](https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/mittelmosel_artikel,-schliessung-offiziell-grundschule-klotten-will-kaempfen-_arid,1676264.html)

Rundfunk Berlin-Brandenburg (2017): *Wegen Sicherheitsmängeln - Brandenburgs Abschiebehaftanstalt vorübergehend geschlossen.* Artikel vom 25.03.2017. Verfügbar unter: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2017/03/brandenburg-abschiebehaft-haftanstalt-eisenhuettenstadt-geschlossen.html>

Sachsen (2017): *Sachsen schafft ein neues Landesamt für Schule und Bildung*. Verfügbar unter: <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/08/30/sachsen-schafft-ein-neues-landesamt-fuer-schule-und-bildung/>

Sachsen (2018): *Moderne Verwaltung. Organisation der Sächsischen Staatsverwaltung*. Verfügbar unter: <http://www.moderneverwaltung.sachsen.de/organigramm.html>

Sächsischer Landtag (2006): *Kleine Anfrage der Abgeordneten Astrid Günther-Schmidt (Bündnis 90/Die Grünen) und Antworten der Staatsregierung*. Drucksache 4/6991, 15.12.2006.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): *Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten, Kurzfassung*.

Sauter, R. (2016): Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Jugendämter, Landesjugendämter. SGB VIII Online-Handbuch. Verfügbar unter: <http://www.sgbviii.de/s59.html>

Schaefer, S. (2006). Kommunalisierung der Revierleitung im Gemeindewald – Ein Ratgeber für Kommunen und Forstpersonal. In: *Gemeinde und Stadt*, Beilage 5/2006 zu Heft 12/2006.

Schober, W. (2014): *Das bayerische Feuerwehrrrecht in der Praxis. Souverän im Einsatz - Alle wesentlichen Änderungen sicher umsetzen und nutzen*. (2. neu bearb. Aufl.), Heidelberg: Hüthig Jehle Rehm.

Seuberlich, Marc (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. *der moderne staat* 5(1).

Simon, W., & John, N. (2015): *Kurze Beine, lange Wege: Ärger um das Auswahlverfahren an der Gesamtschule Salmtal*. Verfügbar unter: [https://www.volksfreund.de/region/wittlich/kurze-beine-lange-wege-aerger-um-das-auswahlverfahren-an-der-gesamtschule-salmtal\\_aid-5103357](https://www.volksfreund.de/region/wittlich/kurze-beine-lange-wege-aerger-um-das-auswahlverfahren-an-der-gesamtschule-salmtal_aid-5103357)

Speyer Aktuell (2011): *Land erhält Schützenhilfe von Ingenieurkammer Rheinland-Pfalz – Reform der Vermessungs- und Katasterverwaltung begrüßt. Artikel vom 08.10.2011*. Verfügbar unter: <http://speyer-aktuell.de/aus-den-laendern/12665-land-erhaelt-schuetzemnhilfe-von-ingenieurkammer-rheinland-pfalz-reform-der-vermessungs-und-katasterverwaltung-begruesst>

Staatliche Schulämter in Hessen (2017): *Aufgaben der Staatlichen Schulämter*. Verfügbar unter: <https://schulaemter.hessen.de/ueber-uns/aufgaben>

Staatliche Schulberatung Bayern (o.J.): *Homepage der Staatlichen Schulberatung Bayern*. Verfügbar unter: <http://www.schulberatung.bayern.de/schulberatung/>

Staatliche Seminare Baden-Württemberg (2018): *Herzlich Willkommen*. Verfügbar unter: <http://www.seminare-bw.de/,Lde/Startseite>

Staatsanzeiger für Baden-Württemberg (2014): *In Bayern ist der Holzverkauf seit vielen Jahren wettbewerblich organisiert*. Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, 05.09.2014.

Städtebauliche Erneuerung (o.J.): Verfügbar unter: [https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere\\_Themen/Staedte\\_und\\_Gemeinden/Dokumente/Staedtebau/Programmentwicklung\\_Staedtebaufoerderung\\_Maerz\\_2017.pdf](https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Staedte_und_Gemeinden/Dokumente/Staedtebau/Programmentwicklung_Staedtebaufoerderung_Maerz_2017.pdf)

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): *Regierungsbezirke nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte. Daten aus dem Gemeindeverzeichnis. Gebietsstand: 31.12.2015. Erscheinungsmonat: Dezember 2016, im Juli 2017 revidiert wegen korrigierter Fläche in Niedersachsen*.

Statistisches Bundesamt (o.J.): *Homepage des Statistischen Bundesamtes*. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2015): *Bevölkerung: Basisdaten regional*. Verfügbar unter: <http://www.statistik.rlp.de/de/gesellschaft-staat/bevoelkerung-und-gebiet/basisdaten-regional/tabelle-4/>

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2017): *Statistisches Jahrbuch*. Bad Ems.

Steinebach, G., & Esper, L. (2013): *Gesunde Kommune – Sport und Bewegung als Faktoren der Stadt- und Raumentwicklung*. In: M. Junkernheinrich, K. Ziegler (Hrsg): *Räume im Wandel. Empirie und Politik*. (S. 167-191), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (o.J.): *Zuständigkeitsgebiet der SGD Süd*. Verfügbar unter: <https://sgdsued.rlp.de/de/ueber-uns/>

Stubenrauch, H. (2011): *Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden. Das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick*. Mainz: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz.

Thieme, W., & Prillwitz, G. (1981): *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*. Baden-Baden: Nomos.

Thomas, A. (2007). *Landwirtschaftliche Beratung in der Bundesrepublik Deutschland – eine Übersicht*. *B&B Agrar*, (2), 1-20.

Thüringen (2017): *Thüringer Schulämter*. Verfügbar unter: <https://www.thueringen.de/th2/schulaemter/>

Thüringer Landesverwaltungsamt (2017): *Referat Fachaufsicht Schwerbehindertenrecht, Rechtsfragen Schwerbehindertenrecht und Soziales Entschädigungsrecht*. Verfügbar unter: [https://www.thueringen.de/th3/tlvwa/versorgung\\_integrationsintegration/fachaufsicht\\_schwbr\\_rechtsangelegenheiten\\_schwbr\\_ser/](https://www.thueringen.de/th3/tlvwa/versorgung_integrationsintegration/fachaufsicht_schwbr_rechtsangelegenheiten_schwbr_ser/)

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (2015): *Aufbau der Thüringer Landesverwaltung*.

Thüringer Rechnungshof (2015). *Jahresbericht 2015*.

Unfallkasse Hessen (2015): *Der Technische Prüfdienst für die Freiwilligen Feuerwehren, Teil 1: Historie und Aufgaben. Mitteilung vom 21.09.2015*. Verfügbar unter: <http://inform-online.ukh.de/arbeitsbereiche/feuerwehr/detail-feuerwehr/news/der-technische-pruefdienst-fuer-die-freiwilligen-feuerwehren-teil-1-historie-und-aufgaben/>

Unruh, G., Thieme, W., & Scheuner, U. (1981): *Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform*. Baden-Baden: Nomos.

Van Ackeren, I., Klemm, K., & Kühn, S. (2015): *Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. Eine Einführung*. 3. Aufl.: Wiesbaden: Springer VS.

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012): *VGH N3/11*.

Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz (o.J.). *Standorte der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz*. Verfügbar unter [https://lvermgeo.rlp.de/fileadmin/lvermgeo/pdf/service/Dienstorte\\_Servicestellen\\_VermKV.pdf](https://lvermgeo.rlp.de/fileadmin/lvermgeo/pdf/service/Dienstorte_Servicestellen_VermKV.pdf)

Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R1304>

Von Auer, L., Müller-Fürstenberger, G., Dorfard, A., Kanthak, A., et al. (2011): *Projektdokumentation. Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz*. Trier.

Waldbesitzerverband Rheinland-Pfalz (2014): Holzverkauf im Fokus des Bundeskartellamtes. *Der Waldbesitzer 1/2014*.

Weiss, K. (2014): *Abschiebungshaft abschaffen: der Umgang mit Abschiebungshaft. Freiheit: Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2013*. (Heft 15). Baden-Baden: Nomos.

Wormser Zeitung (2017): *Abschiebehaft: Trotz steigender Zahlen plant Rheinland-Pfalz keinen Ausbau der Kapazitäten. Artikel vom 4.08.2017*. Verfügbar unter: [http://www.wormser-zeitung.de/politik/rheinland-pfalz/abschiebehaft-trotz-steigender-zahlen-plant-rheinland-pfalz-keinen-ausbau-der-kapazitaeten\\_18084657.html](http://www.wormser-zeitung.de/politik/rheinland-pfalz/abschiebehaft-trotz-steigender-zahlen-plant-rheinland-pfalz-keinen-ausbau-der-kapazitaeten_18084657.html)

Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (2018): *Länderbehörden*. Verfügbar unter: <https://www.zlg.de/arzneimittel/deutschland/laenderbehoerden.html>

Zimmermann, K. (2016): Regionalpolitik und Stadtentwicklungspolitik. In: A. Hildebrandt, & F. Wolf (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer*. (S. 315-337). Wiesbaden: Springer VS Verlag.

# Anlage

## Anlage 1 Liste der Landescluster – Grundprüfung

Nr.	Ministerium	Cluster	VZÄ	Organisation(en)	VZÄ	Detailprüfung	Begründung
1	BM	Schulrecht, Personalrecht, Personalverwaltung, Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und Landesprüfungsamt - Personalangelegenheiten allgemeinbildende u. berufsbildende Schulen u. Studienseminaren	100,82	BM	4,1	Ja	
				ADD	96,72		
2	BM	Schulrecht, Personalrecht, Personalverwaltung, Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und Landesprüfungsamt - Lehrkräfteausbildung, Prüfungsrecht, Organisation und Durchführung von Prüfungen	771,12	BM	14,7	Ja	
				ADD	1,42		
				Staatliche Studienseminare	755		
3	BM	Schulaufsicht	77,65	BM	20,65	Ja	
				ADD	57,00		
4	BM	Planung, Koordinierung und schulische Unterstützungsangebote	182,19	BM	14,08	Ja	
				Pädagogisches Landesinstitut	168,11		
5	BM	Frühkindliche Bildung	37,95	BM	8,25	Ja	
				Landesamt	29,6		
				ADD	0,1		

6	Mdl	Zentralabteilung Mdl - Personalentwicklung und Fortbildung, Ausbildung	69,04	Mdl	7,38	Ja	
				Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz	61,06		
				ADD	0,6		
7	Mdl	Kommunales und Sport	39,03	Mdl	9,1	Ja	
				ADD	29,93		
8	Mdl	Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation - Brand- und Katastrophenschutz	55,63	Mdl	13,3	Ja	
				ADD	13,33		
				Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz	29		
9	Mdl	Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Vermessung und Geoinformation - Vermessung und Geoinformation	854,94	Mdl	8,55	Ja	
				Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz	214,59		
				Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Osteifel-Hunsrück	0,2		
				Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Rheinhessen-Nahe	0,2		
				Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Rheinpfalz	0,2		
				Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Westeifel-Mosel	0,2		
				Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich Westpfalz	0,2		

				Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Bereich des Landes Rheinland-Pfalz	0,4		
				Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd	2,7		
				Vermessungs- und Katasteramt Osteifel-Hunsrück	107,82		
				Vermessungs- und Katasteramt Rheinhessen-Nahe	99,05		
				Vermessungs- und Katasteramt Rheinpfalz	116,2		
				Vermessungs- und Katasteramt Westeifel-Mosel	102		
				Vermessungs- und Katasteramt Westerwald-Taunus	114,22		
				Vermessungs- und Katasteramt Westpfalz	88,41		
	Mdl	Kommunalentwicklung und Streitkräfte - Angelegenheiten der Streitkräfte und der Stationierungstreitkräfte, Zivile Verteidigung	69,56	Mdl	3,5	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übertragung der Aufgabe als zentrale Stelle bundesweit wegen herausragender Sachkompetenz</li> <li>• Über Jahrzehnte gewachsenes Vertrauensverhältnis zwischen BMF, ADD und den Stationierungstreitkräften</li> <li>• Änderung der derzeit staatlich-konzentrierten Aufgabenerledigung verspricht kein Optimierungspotential</li> </ul>
				ADD	66,06		
	Mdl		170,11	Mdl	3,7	Nein	

		Staatsrecht, Gesetzgebung und Entwicklungszusammenarbeit - Datenschutz, Statistik		Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz	166,41		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vielfältige Austauschbeziehungen zu EuroStat, StBa und anderen Landesämtern für Statistik</li> <li>• Geringes Reformpotential aufgrund der hohen Aufgabenspezifität</li> <li>• Änderung der derzeit staatlich-konzentrierten Aufgabenerledigung verspricht kein Optimierungspotential</li> </ul>
	Mdl	Staatsrecht, Gesetzgebung und Entwicklungszusammenarbeit - Allgemeines öffentliches Dienstrecht	32,36	Mdl	4,6	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung der derzeit staatlich-konzentrierten Aufgabenerledigung verspricht kein Optimierungspotential</li> <li>• Adressaten der Aufgaben (Dienstunfallfürsorge für Beamte/ Besoldungseinstufung) sind im wesentlichen Bedienstete des Landes RLP.</li> </ul>
				ADD	27,76		
	Mdl	Polizei - Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Polizei	19,74	ADD	19,74	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringes Reformpotential aufgrund der hohen Aufgabenspezifität</li> </ul>
10	MFFJIV	Integration und Migration - Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung	32,48	MFFJIV	6,26	Ja	
				ADD	26,22		
11	MFFJIV	Integration und Migration - Integrations- und Flüchtlingspolitik	120,49	MFFJIV	117,08	Ja	
				ADD	3,41		

	MFFJIV	Familie, Kinder und Jugend - Inklusive Kinder- und Jugendhilfe, Frühe Hilfen, Hilfen zur Erziehung, Kinderschutz, Beratung, Jugendschutz, Jugendpolitik, Jugendarbeit, Jugend und Medien, Jugendsozialarbeit, Partizipation, Kinderpolitik, Kinderrechte	36,97	MFFJIV	10,52	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kein organisatorischer Nukleus mit mehr als 10 VZÄ</li> <li>Sehr zersplitterte Aufgabenstruktur</li> </ul>
				LSJV	26,45		
12	MSAGD	Arbeit - Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration	58,65	MSAGD	17,25	Ja	
				LSJV	41,4		
13	MSAGD	Gesundheit - Gesundheitswirtschaft, Gesundheitspolitik, Gesundheitsberichterstattung	82,72	MSAGD	13,86	Ja	
				ADD	0,45		
				LUA	53,99		
				LSJV	14,42		
14	MSAGD	Gesundheit - Arzneimittel- und Apothekenwesen	24,08	MSAGD	2	Ja	
				LUA	0,52		
				LSJV	21,56		
15	MSAGD	Soziales und Demografie - Soziale Sicherung und Sozialhilfe	81,25	MSAGD	6,25	Ja	
				LSJV	75		
16	MSAGD		363,95	MSAGD	9,85	Ja	

		Soziales und Demografie - Berufliche Teilhabe, Schwerbehindertenrecht und Barrierefreiheit		LSJV	266,75		
				Landesschule für Blinde und Sehbehinderte	57,6		
				Landesschule für Gehörlose und Schwerhörige	17,75		
				Landesschule für Gehörlose und Schwerhörige Wilhelm Hubert Cüppers-Schule	12		
17	MSAGD	Aufgaben nach dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG)	52,33	MSAGD	14,11	Ja	
				ADD	1,9		
				LSJV	36,32		
	MSAGD	Soziales und Demografie - Demographischer Wandel und Pflege	52,33	MSAGD	14,11	Nein	
				Landesamt	36,32		
				ADD	1,9		
18	MWWK	Allgemeine Kulturpflege – Generaldirektion Kulturelles Erbe, Denkmalpflege, Archäologie, Burgen, Schlösser, Altertümer, Landesmuseen, Weltkulturerbe	182,37	MWWK	6,35	Ja	
				Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz	176,38		
	MWWK	Allgemeine Kulturpflege - Archivwesen, Bibliotheken, Nicht-staatliche Museen, Landesgeschichte und Heimatpflege	160,1	MWWK	1,69	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunalisierung und De-konzentration auf staatlicher Ebene (mehrere Archive mit regionaler Zuständigkeit) aufgrund des Aufgabencharakters und der landesweiten Zuständigkeit unplausibel.</li> </ul>
				Landesarchivverwaltung	74,9		
				Landesbibliothekszentrum	83,51		

19	MWVLW	Beratungs- und Versuchswesen in der Agrarwirtschaft	266,81	MWVLW	3,7	Ja	
				ADD	5,3		
				DLR (6 Standorte)	257,81		
20	MWVLW	Landwirtschaftliche Bildung und Forschung	67,12	MWVLW	4,2	Ja	
				ADD	0,8		
				DLR (6 Standorte)	62,12		
21	MWVLW	Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz	339,7	MWVLW	3,66	Ja	
				ADD	13		
				DLR (6 Standorte)	323,05		
22	MWVLW	Programme zur Förderung der Land-, Wein- und Agrarwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raumes inkl. deren Umsetzung	127	MWVLW	26,55	Ja	
				ADD	21,02		
				DLR (6 Standorte)	79,45		
	MWVLW	Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Mittelstand	74,22	ADD	7,54	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein organisatorischer Nukleus mit mehr als 10 VZÄ</li> <li>• Sehr zersplitterte Aufgabenstruktur</li> <li>• Großer Anteil an Aufsichts- und Steuerungsaufgaben</li> </ul>
				MWVLW	64,28		
				SGD Süd	2,4		
	MWVLW		189,2	Landesamt für Geologie und Bergbau Rheinland-Pfalz	97	Nein	

		Bergwesen, geologische Landesuntersuchung, Mess- und Eichwesen (eichrechtliche Vorschriften)		Landesamt für Mess- und Eichwesen	85,53		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Großer Anteil an Aufsichtsaufgaben</li> <li>• Geringes Reformpotential aufgrund der hohen Aufgabenspezifität</li> </ul>
				MWVLW	6,7		
	MWVLW	Acker- und Pflanzenbau, Gartenbau sowie Pflanzen- und Rebschutz, Gartenschauen	34,12	ADD	27,12	Nein	
				MWVLW	7		
	MWVLW	Weinwirtschaftspolitik, Önologie, Weinrecht, Weinbau, Staatsweingüter, Weinüberwachung	34,5	ADD	6,5	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringes Reformpotential aufgrund der für die Aufgabennatur bereits geeigneten Konzentration</li> <li>• Überwachungs-, Kontroll- und Prüfungsaufgaben</li> </ul>
				Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz	21,9		
				MWVLW	6,1		
	MWVLW	Agrarpolitik, Angelegenheiten der EU für den Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie die EU-Marktordnungen	31,73	ADD	6,13	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatorischer Kern mit Aufsichts- und Steuerungsaufgaben</li> <li>• Stärker politische als vollziehende Tätigkeiten</li> </ul>
				MWVLW	25,6		
	MWVLW	Schifffahrt, Häfen, Ziviler Luftverkehr	34,54	Landesbetrieb Mobilität	28,04	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein organisatorischer Nukleus mit mehr als 10 VZÄ</li> </ul>
				MWVLW	6,5		
	MWVLW	Straßenwesen, Straßenplanung und Straßenunterhaltung, Radwege		Landesbetrieb Mobilität	1004,9	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detailprüfung nur bei grundsätzlicher Hinterfragung des Landesbetriebs Mobilität</li> </ul>
				MWVLW	15,83		

							<ul style="list-style-type: none"> <li>(Prüfung im Rahmen der Aufbauorganisation in Kapitel 4)</li> </ul>
23	MUEEF	Naturschutz und Landespflege	122,71	MUEEF	13,3	Ja	
				Landesamt für Umwelt	19,6		
				Nationalparkamt Hunsrück-Hochwald	47,94		
				SGD Nord	21,07		
				SGD Süd	20,8		
24	MUEEF	Wasserwirtschaft	388,08	MUEEF	29,45	Ja	
				Landesamt für Umwelt	81,6		
				Landesuntersuchungsamt	4,55		
				SGD Nord	126,3		
				SGD Süd	146,18		
25	MUEEF	Forsten - Landesbetrieb Landesforsten	1410,54	MUEEF	16,3	Ja	
				Zentralstelle der Forstverwaltung	230,34		
				Forstämter	1163,9		

26	MUEEF	Jagdpolitik und Jagdwesen	98,03	MUEEF	3	Ja	
				Zentralstelle der Forstverwaltung	9,86		
				Forstämter	88,17		
27	MUEEF	Kreislaufwirtschaft und Umwelttechnologie	118,2	MUEEF	17,45	Ja	
				Landesamt für Umwelt	18,75		
				SGD Nord	36,95		
				SGD Süd	43,63		
				ADD	1,5		
28	MUEEF	Gewerbeaufsicht, Geräte- und Produktsicherheit, Immissionsschutz, Chemikaliensicherheit, Gentechnik	147,75	MUEEF	16,1	Ja	
				Landesamt Umwelt	45,45		
				SGD Nord	41,4		
				SGD Süd	44,8		
29	MSAGD	Arbeit - sozialer, psychologischer technischer und medizinischer Arbeitsschutz, aktive Medizinprodukte	94,44	MSAGD	6,6	Ja	
				Landesamt Umwelt	5,05		
				ADD	0,54		

				SGD Nord	36,7		
				SGD Süd	45,55		
	MUEEF	Abwehr und Bekämpfung von Tierseuchen, Tierschutz, Tierkörperbeseitigung	76,3	MUEEF	12,25	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabe mit sehr hohen fachlichen Anforderungen und starken Spezialisierungserfordernissen, Vollzug liegt derzeit fast ausschließlich gebündelt beim Landesuntersuchungsamt</li> <li>• Aufgrund der nötigen Fachexpertise und der technischen (Labor)Ausstattung zur Untersuchung der Tierkörper ist eine zentrale Aufgabenwahrnehmung an nur einem Ort sinnvoll</li> <li>• Grundsätzliche Reformoptionen nur bei gesamthafter Neuordnung des Laborwesens in Rheinland-Pfalz</li> <li>• Effizienzsteigerung im Status quo ggf. durch Shared Services mit anderen Behörden in den Bereichen Personalbewirtschaftung, Beschaffung möglich</li> </ul>
				Landesuntersuchungsamt Koblenz	56,65		
				ADD	7,4		
	MUEEF	Lebensmittelüberwachung bei tierischen und nicht tierischen Lebensmitteln und Kosmetika, Analytik	164,13	MUEEF	9,75	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabenvollzug erfordert aufwändige technische Ausstat-</li> </ul>
				Landesuntersuchungsamt	151,48		

				ADD	2,9		<p>tung (v.a. Labore) und entsprechendes Personal, welches beides sinnvoll nur in einer Organisation vorgehalten werden kann</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabenverzicht, Privatisierung und Kommunalisierung kommen aufgrund Aufgabennatur nicht in Frage</li> <li>• Effizienzsteigerung im Status quo ggf. durch Shared Services mit anderen Behörden in den Bereichen Personalarbeit, Beschaffung möglich</li> </ul>
	MUEEF	Strahlenschutz, Kernenergie, kerntechnische Sicherheit, Radioökologie und Strahlenschutzvorsorge, KKW Mülheim-Kärlich, Überwachung radioaktiver Abfallstoffe, Fernüberwachung kerntechnischer Anlagen	37,7	MUEEF	9,8	Nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein organisatorischer Nukleus mit mehr als 10 VZÄ</li> <li>• Technisch und personell sehr spezialisierte Aufgaben, die in sich wiederum sehr unterschiedlich sind (z.B. Überwachung von medizinischen Röntgengeräten, allgemeiner Strahlenschutz und Überwachung KKW Mülheim-Kärlich)</li> <li>• Aufwändige Messeinrichtungen und Gebäude nötig, bei denen wenig Reformeffekte zu erwarten sind</li> </ul>
				Landesamt für Umwelt	19,5		
				SGD Nord	5,1		
				SGD Süd	3,3		

## Anlage 2 Kreis-Produktplan

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
1	Zentrale Verwaltung									
		11	Innere Verwaltung							
				111	Verwaltungssteuerung					
						1111	Büro Landrat			
								11111	Unterstützung Verwaltungsleitung	
								11112	Bürgersprechstunde	
								11113	Medienarbeit	Auch amtliche Bekanntmachungen, Mitarbeiterzeitschrift (wenn nicht anderweitig zugeordnet)
								11114	Repräsentation	Auch Ehrungen, Jubiläen, Veranstaltungen und Aktionen
								11115	Partnerschaften	
								11116	Ehrenamt	
						1112	Zentrale Steuerung / Controlling			
								11121	Personalentwicklung	
								11122	Organisationsentwicklung	
								11123	Betriebswirtschaftliche Entwicklung	
								11124	Serviceentwicklung	Weiterentwicklung der Kundenbeziehungen

								11125	Sonstige Projekte	
						1114	Gremien			
								11141	Angelegenheiten des Kreistages und seiner Mitglieder	
								11142	Angelegenheiten des Kreisausschusses und seiner Mitglieder	
								11143	Angelegenheiten des Kreisvorstandes und seiner Mitglieder	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								11144	Angelegenheiten der sonstigen Ausschüsse und deren Mitglieder	
								11145	Angelegenheiten der ehrenamtlichen Gremien/Beauftragten/Beiräte und deren Mitglieder	
						1115	Lokale Agenda 21			Fakultatives Produkt (aufgenommen am 22.02.06)
								11151	Erstellung und Fortschreibung	
								11152	Einzelmaßnahmen	
						1116	Gleichstellung			
								11161	Gleichstellung nach LKO	
								11162	Gleichstellung nach LGG	
						1117	Personalvertretung			

							11171	Personalvertretung	Auch Schwerbehindertenvertreter
				112	Personal				
						1120	Personal		
							11201	Aus- und Fortbildung	
							11202	Personaleinsatz	Personaleinsatzplanung (auch Stellenplan), Dienst- und arbeitsrechtliche Maßnahmen, Einstellungen, Entlassungen
							11203	Personalbetreuung	Ein- und Höhergruppierung, Beförderung, Urlaubsregelungen, Gesundheitsvorsorge, Jubiläen
							11204	Personalabrechnung	
				113	Organisation				
						1130	Organisation		
							11301	Regelung Dienstbetrieb	
							11302	Arbeitsschutz	
							11303	Stellenbewirtschaftung	Stellenbedarf und Stellenbewertung
							11304	Datenschutz	
							11305	Vorschlagswesen	
				114	Zentrale Dienste				
						1141	Zentrales Grundstücks- und Gebäudemanagement		Vorhandene Betriebe gewerblicher Art werden nicht als Produkte und Leistungen, sondern als Kostenstellen abgebildet.(AG 08.03.2005)

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								11411	Kaufmännisches Gebäudemanagement	Bedarfsplanung, Budgetierung, Vertrags- und Flächenmanagement, Bewertung, Kostenverfolgung und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Buchhaltung, kaufmännisches Beschaffungsmanagement
								11412	Technisches Gebäudemanagement	Bauplanung, Neu- und An- und Umbauten, Wartung, Inspektion, Instandsetzung und -haltung, Energiewirtschaft, Arbeitsschutz und -sicherheit, technisches Beschaffungsmanagement
								11413	Dienstleistungsmanagement	Reinigungs- und Hausmeisterdienste, Raumbelugung, Umzüge
						1144	Technikunterstützte Informationsverarbeitung (Tul)			
								11441	Planung und Entwicklung	
								11442	Betrieb Hardware	
								11443	Betrieb Software	
								11444	Schulung	
								11445	Planung und Betrieb Telekommunikation	
						1145	Sonstige zentrale Dienste			
								11451	Info-Center	Soweit kein Produkt 1146 - Bürgerservice
								11452	Beschaffung / Logistik	

								11453	Poststelle	
								11454	Druckerei	
								11455	Archiv / Verwaltungsbücherei	
								11456	Fuhrpark	
								11457	Bauhof	
								11458	Zentraler Schreibdienst	Fakultative Leistung; aufgenommen am 28.04.06
								11459	Zentrale Vergabestelle	Fakultative Leistung; aufgenommen am 29.03.17
						1146	Bürgerservice			Fakultatives Produkt

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								11461	Bürgerservice	Soweit nicht Leistung 11451 - InfoCenter bei Produkt 1145 - Sonstige zentrale Dienste
				116	Finanzen					
						1161	Finanzen			
								11611	Finanzplanung und Finanzcontrolling	
								11612	Haushalt	
								11613	Jahresabschluss	
								11614	Darlehens- und Schuldenverwaltung	
								11615	Beteiligungen	

								11616	Verwaltung der Steuern, allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	Das jeweilige Aufkommen wird im Hauptproduktbereich 6 veranschlagt
								11617	Stundung, Erlass, Niederschlagung	Soweit nicht anderen Produkten zuzuordnen
								11618	Grundstücksangelegenheiten	Soweit nicht Produkt 1141 - Zentrales Grundstücks- und Gebäudemangement
								11619	Versicherungen	
						1162	Zahlungsabwicklung			
								11621	Kassenbuchhaltung	Einschließlich Forderungsüberwachung, Werteverwaltung
								11622	Zahlungsverkehr	
								11623	Mahnung und Vollstreckung	
				118	Prüfung und Kommunalaufsicht					
						1181	Prüfung			
								11811	Örtliche Prüfung	
								11812	Überörtliche Prüfung	
						1182	Kommunalaufsicht			
								11821	Beratung und Genehmigungen	
								11822	Kommunalaufsichtliche Stellungnahmen	
								11823	Beschwerden/Anzeigen	
								11824	Abwicklung von Prüfungsbeanstandungen	Nur im Rahmen der Rechtsaufsicht

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
				119	Recht					
						1190	Recht			
								11901	Rechtsauskunft	
								11902	Widerspruchsverfahren	
								11903	Prozessvertretung	Auch Beanstandungsklage
		12	Sicherheit und Ordnung							
				121	Statistik und Wahlen					
						1210	Wahlen und sonstige Abstimmungen, Statistiken			
								12101	Europawahlen	
								12102	Bundestagswahlen	
								12103	Landtagswahlen	
								12104	Kommunalwahlen	Alle Wahlen auf kommunaler Ebene oder alternativ Leistung untergliedern: 121241 Landratswahlen - 121242 Ausländerbeiratswahlen
								12105	Bürgerbegehren	
								12106	Sonstige Wahlen	Landwirtschaftskammerwahlen, Schöffenwahl
								12107	Statistiken	Auch Zensus 2011

				122	Ordnungsan- gelegenheiten					
						1221	Sicherheit und Ordnung			geändert am 01.05.2011
								12211	Jagd und Fischereiwesen	
								12212	Waffenangelegenheiten	
								12213	Gewerbe	
								12214	Sonstige Allgemeine Si- cherheit und Ordnung	Auch Unterbringung gefährdeter Personen
						1222	Zentrale Bußgeldstelle			geändert am 15.03.2011. Fakul- tatives Produkt
								12221	Verfahren	
						1223	Personenstands- wese n / Staatsangehörigkeit			geändert am 01.05.2011
								12231	Personenstandswesen	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								12232	Staatsangehörigkeit und Einbürgerungen	
						1225	Regelung des Aufenthalts von Ausländern			
								12251	Aufenthaltstitel	
								12252	Aufenthaltsbeendende Maßnahmen	
								12253	Integrationsmaßnahmen	
								12256	Aufnahmeeinrichtung für Asylbegehrende	fakultativ; aufgenommen 30.06.2016

				123	Verkehrsangelegenheiten					
						1231	Verkehrslenkung und -regelung, verkehrsrechtliche Genehmigungen			geändert am 01.05.2011
								12311	Verkehrssicherheit	
								12312	Genehmigungen Straßenverkehr	
								12313	Genehmigungen Betriebe	
						1233	Fahrerlaubnisse			
								12331	Erteilung von Fahrerlaubnissen	
								12332	Entzug und Wiedererteilung von Fahrerlaubnissen	
								12333	Kontrollkarten	
						1234	Zulassung und Abmeldung von Fahrzeugen			
								12341	Zulassung, Ab- und Ummeldung von Fahrzeugen	
								12342	Ahndung bei Verstößen gegen Halterpflichten	
								12343	Verwaltung Fahrzeugbestand	
				124	Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung					

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
-----	-------------	----	-------------	----	-------------	---------	-------------	----------	-------------	---------------

					1241	Lebensmittelüberwachung			geändert am 15.03.2011
							12411	Überwachung von Betrieben/Einrichtungen	
							12412	Überwachung von Erzeugnissen	
							12413	Konzessionen / Stellungnahmen	
					1243	Fleischhygiene			
							12431	Überwachung von Betrieben und Einrichtungen	Auch Personalabrechnung
							12432	Überwachung von Erzeugnissen	
					1244	Tierschutz und Tierseuchen			
							12441	Tierschutz	
							12442	Tierseuchenbekämpfung	
							12443	Tierkörperbeseitigung	
				126	Brandschutz				
					1260	Brandschutz			
							12601	Gefahrenabwehr	
							12602	Gefahrenvorbeugung	
							12603	Dienstleistungen für Dritte	Beschaffung von Gerät; Schulungen; Brandschutztechnische Prüfungen
				127	Rettungsdienst				
					1270	Rettungsdienst			

								12701	Rettungswesen	
								12702	Kostenbeteiligung	
								12703	Aufsicht	
				128	Zivil- und Katastrophenschutz					
						1280	Zivil- und Katastrophenschutz			
								12801	Zivilschutz	Auch Ernährungsnotfallvorsorge
								12802	Katastrophenschutz	
2	Schule und Kultur									

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
		21	Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen							
				215	Realschulen / Realschulen plus					
						2151	Realschule / Realschule plus A			Je Schule ein Produkt
								21511	Bereitstellung	
								21512	Betrieb	Auch IT-Ausstattung (Sekretariat und Unterrichtsbetrieb)
								21513	Kostenbeteiligung	

				216	Regionale Schulen (bis 2013)					
						2161	Regionale Schule A			Je Schule ein Produkt
								21611	Bereitstellung	
								21612	Betrieb	
								21613	Kostenbeteiligung	
						2165	Kooperative Regionale Schule A			Je Schule ein Produkt
								21651	Bereitstellung	
								21652	Betrieb	
								21653	Kostenbeteiligung	
				217	Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs					
						2171	Gymnasium A			Je Schule ein Produkt
								21711	Bereitstellung	
								21712	Betrieb	
								21713	Kostenbeteiligung	
				218	Integrierte Gesamtschulen					
						2181	Integrierte Gesamtschule - IGS A			
								21811	Bereitstellung	

								21812	Betrieb	
								21813	Kostenbeteiligung	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
				219	Schulzentren, kooperative Gesamtschulen					
						2191	Schulzentrum A			Je Schulzentrum ein Produkt
								21911	Bereitstellung	
								21912	Betrieb	
								21913	Kostenbeteiligung	
						2192	Kooperative Gesamtschule A			Je eine Kooperative Gesamt- schule ein Produkt
								21921	Bereitstellung	
								21922	Betrieb	
								21923	Kostenbeteiligung	
		22	Schulträgeraufga- ben - Förderschu- len							
				221	Förderschulen					
						2211	Förderschule A			Je Schule ein Produkt
								22111	Bereitstellung	
								22112	Betrieb	
								22113	Kostenbeteiligung	

		23	Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen							
				231	Berufsbildende Schulen					
						2311	Berufsbildende Schule A			Je Schule ein Produkt
								23111	Bereitstellung	
								23112	Betrieb	
								23113	Kostenbeteiligung	
		24	Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonstiges							
				241	Schülerbeförderung					
						2410	Beförderung zu Kindertagesstätten und Schulen			
								24101	Beförderung zu Schulen	
								24102	Beförderung zu Kindertagesstätten	Ggfls. weitere Differenzierung über Kontenrahmen

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
-----	-------------	----	-------------	----	-------------	---------	-------------	----------	-------------	---------------

				242	Fördermaßnahmen für Schüler, ohne Schülerwohnheime als Einrichtungen der Jugendhilfe					
						2420	Lernmittelfreiheit			
								24201	Lernmittelfreiheit	
								24202	Schulbuchausleihe	eingefügt am 04.03.2010, Leistungsbeschreibung am 18.05.2010
				243	Sonstige schulische Aufgaben					
						2430	Schulartübergreifende Dienstleistungen			
								24301	Betreuung der Schulen / Schulentwicklungsplanung	
								24302	Vergabe schulischer Einrichtungen an Dritte	
								24303	Kostenbeteiligung an Schulen anderer Träger	Nur Gastschulbeiträge
				244	Förderung Schulbaumaßnahmen anderer Träger					
						2440	Förderung Schulbaumaßnahmen anderer Träger			
								24401	Schulbaumaßnahmen anderer Träger im Landkreis	

								24402	Schulbaumaßnahmen anderer Träger außerhalb des Landkreises	
		25	Wissenschaft, Museen, Zoologische Gärten, Botanische Gärten							

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
				252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen					
						2522	Kreisarchiv			Fakultatives Produkt
								25221	Bestandsaufbau und Erschließung	
								25222	Bereitstellung	
						2523	Kreismedienzentrum			
								25231	Leihverkehr	
								25232	Archiv	
								25233	Eigene Projekte	
								25234	Kostenbeteiligung	
		26	Theater, Musikpflege, Musikschulen							
				263	Musikschulen					
						2630	Kreismusikschule			

								26301	Schulmanagement	
								26302	Musikunterricht	
								26303	Ensembles	
								26304	Kostenbeteiligung an Musikschulen	
		27	Volkshochschulen, Büchereien, u.a.							
				271	Volkshochschulen					
						2710	Kreisvolkshochschule			
								27101	Kurse	
								27102	Exkursionen und Studienreisen	
								27103	Einzelveranstaltungen und Seminare	
								27104	Kostenbeteiligung	
								27105	Schulmanagement	aufgenommen am 05.12.07
		28	Heimat- und sonstige Kulturpflege							
				281	Heimat- und sonstige Kulturpflege					

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
						2810	Kulturförderung			
								28101	Kulturprogramm	

							28102	Kulturförderung	
							28103	Kreisjahrbuch	
							28104	Weltkulturerbe	
3	Soziales und Jugend								
		31	Soziale Hilfen						
				311	Grundversorgung und Hilfen in anderen Lebenslagen				
						3111	Hilfe zum Lebensunterhalt		geändert am 01.05.2011
							31111	Laufende Leistungen zum Lebensunterhalt	Eine Differenzierung in laufende und einmalige Leistungen ist nur dann sinnvoll, wenn die Rest-HLU-Fälle nicht delegiert sind, weil nur dann eine Kostenzuordnung zu diesen Leistungen möglich ist.
							31112	Einmalige Leistungen zum Lebensunterhalt	Im Falle einer Delegation kann nur nach Leistungen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen unterschieden werden.
							31113	Kranken- u. Pflegeversicherungsbeiträge	
						3112	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		geändert am 15.03.2011
							31121	Leistungen für dauerhaft erwerbsgeminderte Personen unter 65 Jahren	
							31122	Leistungen für Personen über 65 Jahren	

						3115	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen			Ggfs. weitere Differenzierung über Konten (ambulante, teilstationäre, vollstationäre.)
								31151	Hilfen zum selbstbestimmten Wohnen	
								31152	Hilfen in betreuten Wohnformen	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								31153	Sonstige ambulante Hilfen	
								31154	Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben	Auch Förderung von Wohngemeinschaften; auch überregionale Unterbringungen
								31155	Heilpädagogische Leistungen für Kinder	Frühförderung in sozialpädiatrischen Einrichtungen (ambulante) und in Sonderkindergärten/Förderkindergärten (teilstationär)
								31156	Leistungen in Tagesstätten und Tagesförderstätten	Verschiedene Einrichtungsformen: Tagesstätte für erwachsene psychisch Kranke; Tagesförderstätte für andere behinderte Menschen (körperlich/geistig behinderte Menschen - in der Regel über 18 Jahre).
								31157	Stationäre Hilfen	Es sind auch die Fälle einbezogen, die überregional untergebracht sind.
						3116	Hilfe zur Pflege			Ggfs. weitere Differenzierung über Konten
								31161	Ambulante Hilfe zur Pflege	

								31162	Andere ambulante Leistungen	
								31163	Stationäre Hilfe zur Pflege	Es sind auch die Fälle einbezogen, die überregional untergebracht sind.
								31164	Kurzzeitpflege	
								31165	Tagespflege	Fakultative Leistungserweiterung zu Leistung 31163
								31166	Trägerschaft Beratungs- und Koordinierungsstellen	aufgenommen am 01.07.2015
						3117	Sonstige Hilfen in anderen Lebenslagen			Jeweils gegliedert nach Hilfearten
								31171	Leistungen zur Gesundheit	jeweils gegliedert nach Hilfearten; alle Hilfen nach den §§ 47 bis 51 SGB XII sind einbezogen. Es sind auch die Fälle einbezogen, die überregional untergebracht sind.

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								31172	Hilfen in anderen Lebenslagen	Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, Altenhilfe, Bestattungskosten. Alle Hilfen nach §§ 67 bis 74 SGB XII sind einbezogen; auch die Fälle, die überregional untergebracht sind (§ 67 SGB XII)
								31173	Schuldnerberatung	
				312	Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)					

						3121	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit			
								31211	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	
						3122	Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes			geändert am 01.05.2011
								31221	Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (für Optionskreise)	
								31222	Leistungen zur Sicherung der Unterkunft und Heizung	
				313	Hilfen für Asylbewerber					
						3130	Hilfen für Asylbewerber			geändert am 15.03.2011
								31301	Hilfe zum Lebensunterhalt	
								31302	Krankenhilfe	
		32	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz							
				321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz					
						3210	Kriegsopferfürsorge			

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								32101	Leistungen an Kriegsopfer und Hinterbliebene	

		33	Förderung der Wohlfahrtspflege						
				331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege				
						3310	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege		
								33101	Förderung von Einrichtungen
		34	Unterhaltsvorschussleistungen, Grundsicherung, Betreuung u.a.						
				341	Unterhaltsvorschussleistungen				
						3410	Unterhaltsvorschussleistungen		
								34101	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz
				343	Betreuungsleistungen				
						3430	Betreuungswesen		
								34301	Betreuungen
								34302	Betreuer und Betreuungsvereine
								34303	Vormundschaftsgerichtshilfe
				344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge				

					3440	Hilfen für Vertriebene und Spätaussiedler				
								34401	Leistungen für Vertriebene und Spätaussiedler	
		35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen							

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
				351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen					
						3511	Wohngeld			
								35111	Mietzuschuss	
								35112	Lastenzuschuss	
						3512	Landespflege- und Landesblindengeld			
								35121	Leistungen nach Landespflegegeldgesetz	
								35122	Leistungen nach Landesblindengeldgesetz	
						3513	Betreuungsgeld / Elterngeld			
								35131	Betreuungsgeld	geändert 30.06.16
								35132	Elterngeld	geändert 30.06.16
						3514	Soziale Sonderleistungen			geändert am 15.03.2011
								35141	Leistungen nach Unterhaltsicherungsgesetz	

								35142	Leistungen nach Bundesausbildungsförderungsgesetz	
								35143	Leistungen nach Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz	
								35144	Sonstige soziale Sonderleistungen	Leistungen der Krankenversicherung nach § 276 LAG; auch Leistungen des Versicherungsamt
				352	noch vom StaLa zu definieren					
						3520	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG)			
								35201	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG)	aufgenommen im Oktober 2011

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
		36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe							
				361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege					
						3610	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege			

							36101	Übernahme der Elternbeiträge in Tageseinrichtungen	
							36102	Zuschüsse für Tagespflegestellen	
							36103	Vermittlung von Betreuungsstellen	
				362	Jugendarbeit				
						3620	Jugendarbeit		
							36201	Jugendarbeit	
							36202	Förderung der Jugendarbeit	
							36203	Fortbildung Mitarbeiter freier Träger	
				363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe				
						3631	Schul- und Jugendsozialarbeit		
							36311	Jugendsozialarbeit	geändert am 09.02.2010
							36312	Schulsozialarbeit	
							36313	Kinder- und Jugendschutz	
						3632	Förderung der Erziehung in der Familie		
							36321	Beratung zur Erziehung, Partnerschaft und Personensorge	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								36322	Beratung zur sozialen Sicherung	
								36323	Betreuung und Versorgung in Notsituationen	
								36324	Unterbringung Mutter/Vater/Kind und Erfüllung Schulpflicht	
								36325	Kinderschutz	aufgenommen am 05.06.08
						3633	Hilfe zur Erziehung			Kinder und Jugendliche sowie Junge Volljährige
								36331	Institutionelle Beratung	
								36332	Soziale Gruppenarbeit	
								36333	Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer	
								36334	Sozialpädagogische Familienhilfe	
								36335	Tagesgruppe	
								36336	Vollzeitpflege	
								36337	Heimerziehung und betreutes Wohnen	
								36338	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	
								36339	Andere Hilfen zur Erziehung	
						3635	Inobhutnahme und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen			
								36351	Inobhutnahme, Notaufnahme	

								36352	Ambulante Leistungen	geändert am 18.05.2010
								36353	Teilstationäre Leistungen	
								36354	Stationäre Leistungen	
						3636	Adoptionsvermittlung			
								36361	Betreuung von Adoptionen	
								36362	Beratung von Bewerbern	
						3637	Amtsvormundschaft			
								36371	Amtsvormundschaft	
								36372	Pflegschaft	
								36373	Beistandschaft	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								36374	Beurkundungen	
								36375	Beratungsleistungen	Beratung/Unterstützung nach §§ 18, 52a KJHG sowie allgemeine Beratungsleistungen
						3638	Familien- und Jugendgerichtshilfe			
								36381	Familiengerichtshilfe	
								36382	Jugendgerichtshilfe	
				365	Tageseinrichtungen für Kinder					

					3650	Tageseinrichtungen für Kinder			geändert am 15.03.2011
							36501	Bedarfsplanung	
							36502	Betrieb und Finanzierung	
							36503	Kostenbeteiligung	
							36504	Fachberatung	Fakultative Leistung
4	Gesundheit und Sport								
		41	Gesundheitsdienste						
				414	Maßnahmen der Gesundheitspflege				
						4141	Gesundheitsplanung und -förderung		geändert am 01.05.2011
							41411	Öffentlichkeitsarbeit	Veranstaltungen / Vorträge / Informationsmaterial
							41412	Mitarbeit in AG`s, Gremien	
							41413	Regionale Gesundheitskonferenz	
							41414	Planung	
							41415	Medizinalaufsicht	
						4142	Kinder- und Jugendärztlicher Gesundheitsdienst		
							41421	Einschulungsuntersuchungen	
							41422	Schulgutachten	
							41423	Kinder- und Jugendärztlicher Dienst	

						4143	Gesundheitsschutz, Infektionsschutz			
--	--	--	--	--	--	------	--	--	--	--

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								41431	Infektionsschutz	
								41432	Impfungen	
								41433	Hygieneüberwachungen	
						4144	Stellungnahmen			
								41441	Objektbezogene Stellungnahmen	
								41442	Personenbezogene Stellungnahmen	Amtsärztliche Leichenschau; Einstellungsuntersuchungen; Feststellung Dienst-/Arbeitsunfähigkeit; Gerichtsärztl. Gutachten, Gutachten für Sozialhilfeträger/nach dem Beihilferecht/nach BetreuungsG/nach PsychKG/Straßenverkehr; Nebentätigkeiten;
						4145	Beratung und Betreuung			
								41451	Beratung	
								41452	Einzelbetreuung	
								41453	Krisenintervention	
		42	Sportförderung							
				421	Förderung des Sports					

						4210	Förderung des Sports			
								42101	Sportveranstaltungen	
								42102	Kostenbeteiligungen	
5	Gestaltung Umwelt									
		51	Räumliche Planung und Entwicklung							
				511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen					
						5111	Raumordnung/Landesplanung			
								51111	Landesplanerische Verfahren	
								51112	Raumordnungsverfahren	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								51113	Stellungnahmen zu anderen Verfahren	
						5112	Kreisentwicklung			
								51121	Kreisentwicklung	
								51122	Lokale Agenda	Soweit nicht als Produkt 1115
						5113	Dorferneuerung / Städtebauförderung			
								51131	Förderung privater Maßnahmen	
								51132	Förderung öffentlicher Maßnahmen	

					5117	Bauleitplanung			
							51171	Flächennutzungspläne	
							51172	Bebauungspläne	
							51173	Satzungen	
							51174	Sonstige Stellungnahmen	
		52	Bauen und Wohnen						
				521	Bau- und Grundstücksordnung				
						5211	Baurechtliche Verfahren		
							52111	Bauvoranfrage / Bauvorbescheid	
							52112	Bauantrag / Baugenehmigung	
							52113	Sonstige Stellungnahmen	
						5212	Bauaufsicht / Bauverwaltung		
							52121	Präventive Baukontrolle / Bauüberwachung	
							52122	Abgeschlossenheitsbescheinigungen	
							52123	Baulasten	
							52124	Bauordnungsrechtliche Verfahren	
				522	Wohnungsbauförderung				
						5220	Wohnungsbauförderung		

								52201	Förderung Wohnraum	
--	--	--	--	--	--	--	--	-------	--------------------	--

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
								52202	Förderung Modernisierung	
								52203	Überwachung Wohnungsbindung	
				523	Denkmalschutz und -pflege					
						5230	Denkmalschutz und Denkmalpflege			
								52301	Unterschutzstellungen	
								52302	Denkmalrechtliche Stel- lungnahmen	
		53	Ver- und Entsor- gung							
				537	Abfallwirtschaft					
						5374	Abfallrecht			
								53741	Ahndungen von Ordnungswidrigkeiten	
								53742	Abfallrechtliche Überwachungen	
						5379	Regiebetrieb Abfall- wirtschaft			Fakultatives Produkt
								53790	Leitung des Regiebetrie- bes / Veranlagung / Buch- haltung	
								53791	Verwertung von organi- schen Abfällen	
								53792	Verwertung von Altpapier	

								53793	Verwertung sonstiger Wertstoffe	
								53794	Beseitigung von Haus- und Gewerbeabfall bis 1.100 l	
								53795	Beseitigung von Haus- und Gewerbeabfall über 1.100 l	
								53796	Beseitigung von Sperrmüll	
								53797	Verwertung von Altholz	
								53798	Beseitigung von Problemabfall	
								53799	Verwertung von Elektroschrott	
		54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV							

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
				542	Kreisstraßen					
						5420	Kreisstraßen			
								54201	Bau / Unterhaltung von Kreisstraßen	
				547	ÖPNV					
						5470	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV/SPNV)			
								54701	Fortschreiben Nahverkehrsplan / Verkehrsverbund	
								54702	Zuschüsse	

		55	Natur- und Landschaftspflege							
				552	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz					
						5520	Gewässeraufsicht			
								55201	Gewässeraufsicht	
								55202	Gewässerunterhaltung/ -ausbau	
								55203	Wasserrechtliche Verfahren / Stellungnahmen	
								55204	Aufsicht über Wasser- und Bodenverbände	
								55205	Bodenschutz	
				554	Naturschutz und Landschaftspflege					
						5541	Landschafts- und Artenschutz			
								55411	Schutzgebiete	
								55412	Artenschutz	
						5545	Eingriffe in Natur und Landschaft			
								55451	Genehmigungen / ordnungsrechtliche Maßnahmen	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
-----	-------------	----	-------------	----	-------------	---------	-------------	----------	-------------	---------------

							55452	Landschaftsplanung in der Bauleitplanung	Landschaft- /Flächennutzungs- / Bebauungspläne / Ökokonto
							55453	Sonstige Stellungnahmen	
			555	Land- und Forstwirtschaft, Weinbau					
					5553	Landwirtschaft und Weinbau			
							55531	Höfeordnung / Werteermittlungen	
							55532	Grundstücksverkehrsgesetz	
							55534	Tierzuchtberatung	
					5558	Agrarfördermaßnahmen			
							55582	Direktzahlungen	geändert 30.06.16
							55583	Förderung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)	geändert 30.06.16
							55584	Umstrukturierung im Weinbau	
		56	Umweltschutz						
				561	Umweltschutzmaßnahmen				
					5610	Immissionen			
							56101	Bearbeitung von Anträgen auf Genehmigungen	
							56102	Überwachung von Anlagen	
							56103	Stellungnahmen	

		57	Wirtschaft und Tourismus							
				571	Wirtschaftsför- derung					
						5710	Wirtschaftsförde- rung			
								57101	Einzelbetriebliche Betreuungsleistungen	
								57102	Beratung über Förderprogramme	
								57103	Zusammenarbeit mit / Förderung von Organisationen	

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
				575	Tourismus					
						5750	Tourismusförde- rung			
								57501	Zusammenarbeit mit / Förderung von Organisationen	
								57502	Erstellen von Konzepten	
6	Zentrale Finanzleistun- gen									
		61	Allgemeine Finanzwirtschaft							
				611	Steuern, allge- meine Zuwei- sungen, allgemeine Umlagen					

						6110	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen			
								61101	Jagdsteuer	
								61102	Schlüsselzuweisungen	
								61103	Kreisumlage	
								61104	Umlage Fond Deutscher Einheit	
								61105	Umlage Bezirksverband	
								61106	Ausgleichsstock	geändert 30.06.16
								61107	Sonstige allgemeine Zuweisungen	inkl. KEF, Unterstützungsfonds § 109b SchulG, Personalkostenerstattung GA
				612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (so weit nicht einem anderen Produkt direkt zugeordnet)					
						6120	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft			
								61201	Zins- und ähnliche Erträge	Soweit nicht einem anderen Produkt zuzuordnen
								61202	Zins- und ähnliche Aufwendungen	Soweit nicht einem anderen Produkt zuzuordnen

HPB	Bezeichnung	PB	Bezeichnung	PG	Bezeichnung	Produkt	Bezeichnung	Leistung	Bezeichnung	Erläuterungen
-----	-------------	----	-------------	----	-------------	---------	-------------	----------	-------------	---------------

								61203	Ein- und Auszahlungen aus Aufnahme und Tilgung aus Investitionskrediten	aufgenommen am 22.02.06
								61204	Ein- und Auszahlungen aus Aufnahme und Tilgung aus Liquiditätskrediten	aufgenommen am 22.02.06

### **Anlage 3 Methodik der Auswahl der Untersuchungsgemeinden (Sampling)**

#### **Aufgabenerfassung kommunale Ebene, Rheinland-Pfalz**

In Absprache mit Mdl wird durch die kommunalen Spitzenverbände die folgende Zahl an Gebietskörperschaften zur Repräsentation ihres jeweiligen Typus erhoben werden. Eine Vollerhebung ist aus Gründen des damit verbundenen Ressourcenaufwands nicht möglich.

9 x Landkreise

4 x Kreisfreie Städte

2 x Große kreisangehörige Städte

1 x Verbandsfreie Gemeinde

1 x Einheitsgemeinde

7 x Verbandsgemeinde

Für die hier angestrebte Zielsetzung der Erstellung eines Überblicks über den Ressourceneinsatz auf einer Ebene sollen Sonderbedingungen ohnehin minimiert und möglichst als Outlier ausgeschlossen werden. Entsprechend ist die Strategie bei der Auswahl des Samples, eine durch die zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen verursachte, potentielle Varianz im Ressourceneinsatz weitgehend auszuloten, ohne dabei die Repräsentativität der einzelnen Gebietskörperschaftstypen-Samples (LK, Kreisfreie Städte, Verbandsgemeinden, weitere) durch Fälle mit extremen, ggf. durch Sonderbedingungen verursachte Ausprägungen auf einzelnen Faktoren zu gefährden.

Das gewählte Sample entspricht diesen vielfältigen Anforderungen für alle Gebietskörperschaftstypen sehr gut, deckt eine breite Spanne der vorhandenen Varianz ab und zeigt auf allen Parametern näherungsweise eine Normalverteilung. Wo verfügbar wurden in der Tabelle Rangwerte angegeben, ansonsten absolute Zahlen. Erfasst wurden die folgenden Faktoren:

- Einwohnerzahlen: Es werden durch Stratifizierung alle Größenklassen abgedeckt
- Geographische Verteilung/hist. Hintergrund: Es werden alle Landesteile, beide SGDs sowie die Mehrzahl der historischen Hintergründe abgedeckt
- Steuerkraftmesszahl: Varianz bei LKs (Rang 7 bis 24 von 24) und Verbandsgemeinden (354 bis 188 Euro).
- Kassenkredite: Varianz bei LKs (Rang 1 bis 23), Kreisfreien Städten 7501 bis 781 Euro und Verbandsgemeinden (1701 bis 0 Euro).
- Fläche: Varianz bei LKs (Rang 3 bis 22) und Verbandsgemeinden (34 bis 265 km<sup>2</sup>).
- Bevölkerungsdichte: Varianz bei LKs (Rang 6 bis 22) und Verbandsgemeinden (655 bis 36 Einwohner/Km<sup>2</sup>).

## Auswahlliste

Körperschafts- typ	Name	Einw.(Klasse) in Tsd.	Merkmale	Steuerkraft- messzahl pro Kopf 2013; Rang	Kassenkredite; pro Kopf; Rang 2013/2014  Kreis ohne OG; Stadt/VG-Bereich	Schulden öff. Gesamt- haushalt 2014	KEF	Größe km <sup>2</sup> ; Rang	Bevölkerungs- dichte/k m <sup>2</sup> ; Rang
LK	Westerwaldkreis	> 200 200	Hessen-Nassau	345 7/24	EUR 0 23/24		Nein	989	201
LK	Trier-Saarburg	> 100-200 148	Rheinprovinz	224	EUR 218 13/24		Ja	1.101 3/24	131
LK	AZ-Worms	> 100-200 125	Rhein-Hessen	322	EUR 729 5/24		ja	588	213 6/24
LK	Birkenfeld	> 75-100 80	oldenburgisch	276	EUR 1328 3/24		ja	777	104
LK	Kusel	< 75 73	Westpfalz	222 24/24	EUR 2072 1/24		ja	573 22/24	124
LK	Cochem-Zell	< 75 62	Rheinprovinz	285	EUR 408 4/24		ja	720	88 22/24

LK	Eifelkreis Bitburg-Prüm	95							
LK	Kaiserslautern	107							
LK	Rhein-Pfalz Kreis	150							
Kreisfreie Stadt	Mainz	> 200	Rhein-Hessen		EUR 3039		ja		
Kreisfreie Stadt	Kaiserslautern	100	Westpfalz		EUR 6831		ja		
Kreisfreie Stadt	Koblenz	110	Rheinprovinz		EUR 781		ja		
Kreisfreie Stadt	Pirmasens	40	Westpfalz		EUR 7501		ja		
Kreisfreie Stadt	Trier								
Gr. kreisangehörige Stadt	Neuwied	65	Rheinprovinz		EUR 968 5/30		ja		

Gr. kreisangehörige Stadt	Mayen	19	Rheinprovinz		EUR 1381 2/30		ja		
Einheitsgemeinde/Verbandsfreie Gemeinde	Morbach	11	Einheitsgemeinde; Rheinprovinz		EUR 0 29/30		nein	122	86
Einheitsgemeinde/Verbandsfreie Gemeinde	Haßloch	20	Verbandsfreie Gemeinde; Vorderpfalz		EUR 136 16/30		ja	40	507
Verbandsgemeinde	Montabaur	39	25 OG Hessen-Nassau	354	EUR 0	584		151	257
Verbandsgemeinde	Konz	31,5	12 OG; Rheinprovinz	188	EUR 386	2.047		130	242
Verbandsgemeinde	Nieder-Olm	32,5	8 OG; Rhein-Hessen	338	EUR 0	221		73	444
Verbandsgemeinde	Dahner Felsenland	14,5	15 OG; Bayern	294	EUR 615	1.422		215	67

Verbandsge- meinde	Weißenthurm	35	7 OG; Rheinpro- vinz	273	EUR 0	544		53	655
Verbandsge- meinde	Arzfeld	9,5	43 OG; Rheinpro- vinz	210	EUR 1701	2.501		265	36
Verbandsge- meinde	Hagenbach	11	4 OG; Bayern	290	EUR 293	737		34	320