



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

für das Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz

DURCHGEFÜHRT VOM

Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern	Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation Speyer
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	Prof. Dr. Jan Ziekow
Florian Boettcher M.A.	Dr. Corinna Sicko
Stephan Brand M.A.	Axel Piesker, M.A.

ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

(STAND: 13.04.2010)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
I. Fragestellung	3
II. Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen (1. KVR-GE)	4
1. Methodisches Vorgehen	4
2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse.....	5
a) Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit	5
b) Bewertung der Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen	8
c) Bewertung der übrigen Reformmaßnahmen im 1. KVR-GE.....	9
3. Erreichung der mit dem 1. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung.....	11
a) Zweite Reformstufe.....	11
b) Kommunalfinanzen.....	12
c) Stärkung der Leistungsfähigkeit	13
d) Bürgernähe und Bürgerbeteiligung.....	13
e) Ausgestaltung des Reformprozesses	14
f) Flankierende Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit.....	14
g) Optimierungsmöglichkeiten bei der Experimentierklausel	14
III. Verlagerung von Aufgaben (2. KVR-GE).....	15
1. Methodisches Vorgehen	15
2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse.....	16
a) Gesamteinschätzung.....	16
b) Verhältnis der verlagerten zu bereits wahrgenommenen Aufgaben	16
c) Personal	16
d) Aufgabenstruktur	17
3. Erreichung der mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung.....	18
a) Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen.....	18
b) Fortsetzung der Aufgabenkritik	18
c) Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe.....	19

I. Fragestellung

Im Vordergrund des Vorhabens einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz steht die Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Verwaltungskraft und der Wettbewerbsfähigkeit der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden vor dem Hintergrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung, von durch die technologische Entwicklung gewonnenen Effizienzreserven der Verwaltung, der Notwendigkeit einer Schonung der Ressourcen der öffentlichen Haushalte sowie von Ungleichheiten in der Größe und Verwaltungskraft kommunaler Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz.

Der Entwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform enthält im Wesentlichen Regelungen zur Optimierung der Gebietsstrukturen (Zusammenschlüsse/Fusionen), zur Erweiterung der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit (Ergänzung der bisherigen Rechtsgrundlagen für Zweckverbände und Zweckvereinbarungen und Anstalten des öffentlichen Rechts), zur Bürgerbeteiligung (Bürgerbegehren und -entscheide) sowie eine Experimentierklausel (Erprobung innovativer Ansätze auf kommunaler Ebene). Der Entwurf des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform befasst sich mit einer Neuregelung der Aufgabenwahrnehmung. Hier wird eine Vielzahl von Zuständigkeiten aufgeführt, die anderen Behörden als bisher zugeordnet werden sollen.

Mit den beiden genannten Gesetzentwürfen werden im Einzelnen folgende Ziele verfolgt:

- Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgabenzuständigkeiten zur Erreichung einer effektiveren und effizienteren, orts-, sach- und bürgernäheren Aufgabenwahrnehmung, auch im Interesse des gewerblichen und freiberuflichen Sektors,
- Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen zur Bewirkung einer schnelleren, qualitativ besseren und wirtschaftlicheren Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten,
- Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden,
- Ausbau interkommunaler Kooperationen zur Steigerung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung,
- Verbesserung der Bürgernähe und des Bürgerservices der Kommunen,
- Erweiterung der Möglichkeiten einer direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten,
- Förderung der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Experimentierklausel.

Das Verfahren der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) wird eingesetzt, um einen vorliegenden Regelungsentwurf anhand bestimmter Kriterien und auf seine Wirkungen zu prüfen. Im Mittelpunkt steht dabei der Zielerreichungsgrad, d. h. die Fragen, ob und in welchem Umfang die entworfenen Regelungen zur Erreichung der verfolgten Ziele beitragen können und wie der Zielerreichungsgrad ggf. erhöht werden kann.

II. Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen (1. KVR-GE)

1. Methodisches Vorgehen

Die Untersuchung von Wirkungsrichtung und Wirkungsintensität der im 1. KVR-GE vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen wurde mit zwei methodischen Zugängen vorgenommen:

Zum einen wurde auf der Grundlage der kommunalen Finanzstatistik eine Analyse der Kosten der Leistungserbringung in den 163 Verbandsgemeinden und 36 verbandsfreien Städten und Gemeinden zur Klärung folgender Fragen vorgenommen:

- Ist die Einwohnerzahl eine adäquate Bemessungsgrundlage für die Neustrukturierung von Gemeinden?
- Sind größere Gemeindeeinheiten in Rheinland-Pfalz in der Regel zu einer wirtschaftlicheren Erbringung ihrer Aufgaben imstande?
- Gibt es eine Einwohnerzahl, ab der Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden in Rheinland-Pfalz wirtschaftlicher sind und die als Schwellenwert einer Neustrukturierung genutzt werden kann?

In einer Analyse der größenklassenspezifischen Ausgabentätigkeit wurden die dominierenden Wirkungsfaktoren und -zusammenhänge im Bereich der ausgabenmäßigen Effizienz mittels eines dreistufigen Verfahrens – bestehend aus Mittelwertvergleichen, Regressions- sowie Varianzanalysen – untersucht. Besondere Herausforderungen bestehen zum einen in der Eliminierung intervenierender Einflüsse (z.B. der örtlichen Sozialbelastung oder der Wirtschaftskraft) und darüber hinaus in der Ermittlung eines methodisch gesicherten Einwohnerschwellenwertes, bei dessen Unterschreitung die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns mittel- und langfristig nicht mehr sichergestellt ist.

Zum anderen wurde die qualitative Dimension des Zielerreichungsgrads und der Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur Gebietsreform mit den Instrumenten der qualitativen empirischen Sozialforschung in Gestalt leitfadengestützter Interviews untersucht. Auf der Grundlage einer Bildung von Gruppen (1er-Kommunen: unter 10.000 Einwohnern, 2er-Kommunen: Verbandsgemeinden zwischen 10.000 und 12.000 Einwohnern, 3er-Kommunen: mehr als 10.000 Einwohner – verbandsfreie Gemeinden – bzw. mehr als 12.000 Einwohner – Verbandsgemeinden –, jeweils mit weiterer Bin-

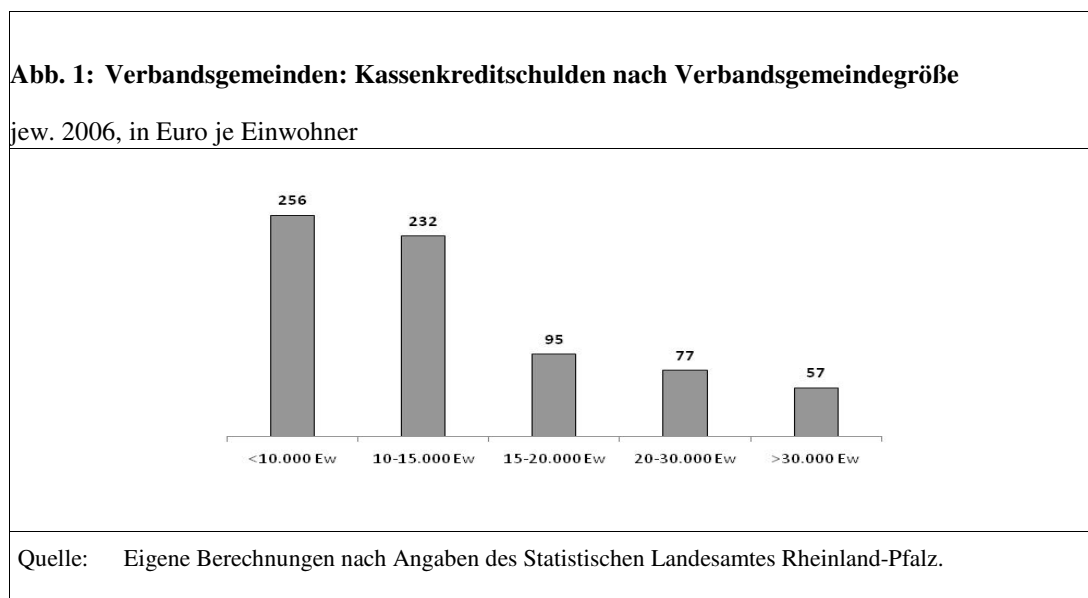
nendifferenzierung) wurden die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von 50 Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden u. a. zu folgenden Punkten befragt:

- Grundsätzliche Haltung der Kommunen zur Fusion
- Erwartete Auswirkungen durch die Fusion
- Gründe, die vor Ort für oder gegen eine Fusion sprechen
- Einstellung zur Fusionsprämie
- Einschätzung des Verhältnisses zwischen Fusion und interkommunaler Zusammenarbeit.

2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

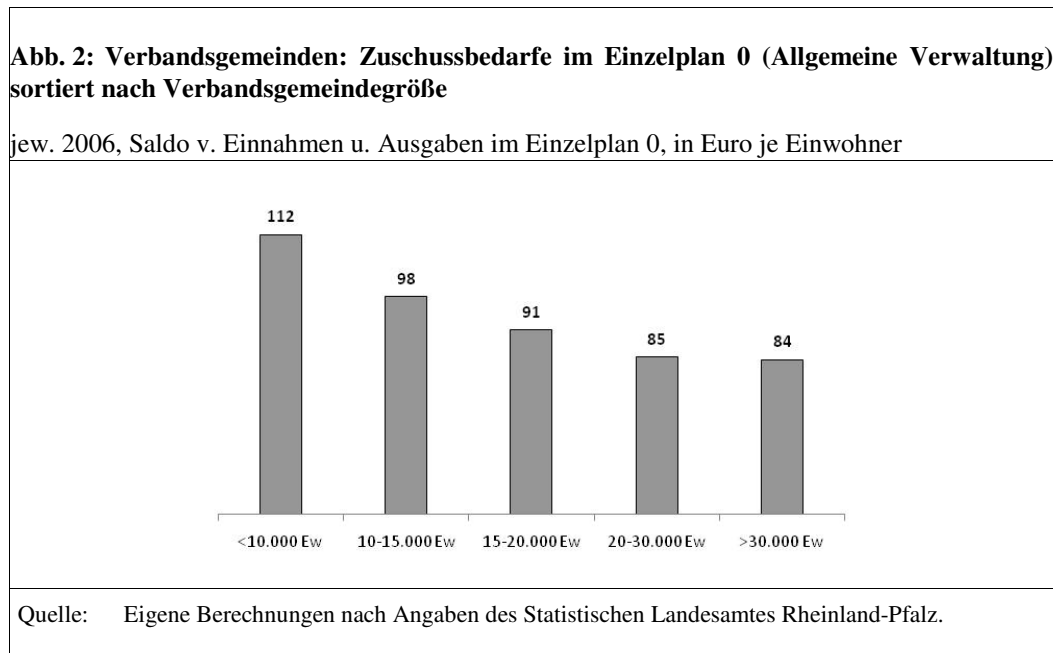
a) Zusammenhang von Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit

Die Untersuchung der Verbandsgemeinden hat gravierende ortsgrößenspezifische Disparitäten innerhalb dieser Ebene zutage gefördert. In fiskalischer Hinsicht stehen kleine Gemeinden im Durchschnitt deutlich schlechter da als einwohnerstarke Gemeinden. Dies spiegelt sich zum einen in ihren überwiegend negativen Haushaltsergebnissen und darüber hinaus auch in der Höhe ihrer Kassenkreditverbindlichkeiten wider. Beide Indikatoren korrespondieren deutlich mit der Gemeindegröße (vgl. Abb. 1).



Die skizzierten fiskalischen Unterschiede gehen wesentlich auf ortsgrößenbedingte Kostendifferenzen zurück. Deutlich sind diese im Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0). In der Gruppe der Verbandsgemeinden unter 10.000 Einwohnern liegen die Nettoausgaben (d.h. die Ausgaben für den Verwaltungsapparat abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen, etwa Gebühren für erbrachte Verwaltungsleistungen) für diesen Aufgabenbereich etwa ein Drittel über denen der großen Verbandsgemeinden (112 €/Ew. gegenüber 84 €/Ew.). Da die allgemeine Verwaltung auf der Verbandsge-

meindeebene den mit Abstand bedeutsamsten Ausgabenposten darstellt, schlagen diese größenspezifische Unterschiede auch auf die kommunalen Gesamtkosten durch - und spiegeln sich schließlich im fiskalischen Abschneiden der Verbandsgemeinden wider (vgl. Abb. 2).

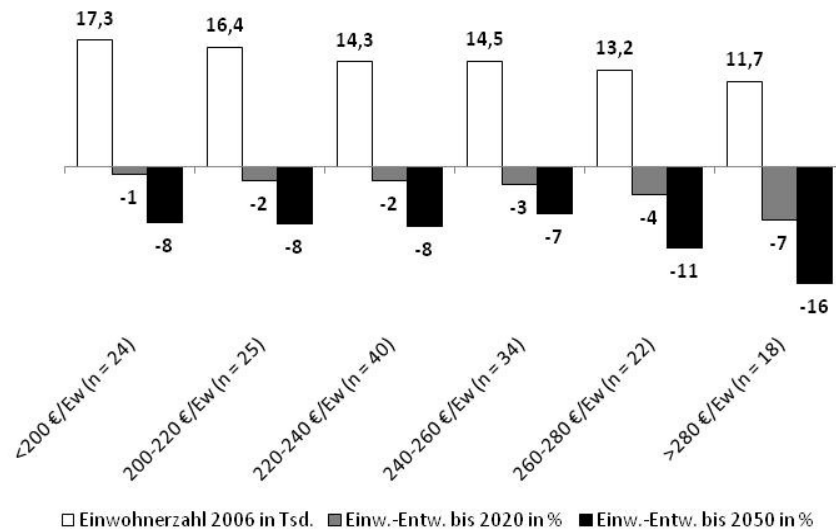


Im Rahmen von multivariaten Regressionsanalysen konnte gezeigt werden, dass dieser treppenförmige Kostenverlauf auf der Verbandsgemeindeebene auch kausal auf den Einfluss der Ortsgröße zurückgeht, und nicht etwa das Resultat einer Scheinkorrelation mit strukturellen Variablen – etwa der Sozialstruktur – ist. Demnach stellt die Einwohnerzahl zwar nicht die einzige Bestimmungsgröße für die Höhe des administrativen Ressourcenverbrauchs dar, doch insbesondere im fiskalisch besonders bedeutsamen Bereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) hat sie einen deutlich spürbaren Einfluss. Die Ortsgröße kann somit als Bemessungsgrundlage für eine Gebietsreform herangezogen werden (Frage 1).

Es gibt somit deutliche Hinweise, dass auf der Verbandsgemeindeebene größere Einheiten angestrebt werden sollten. Speziell am unteren Ende der Ortsgrößenskala lässt sich bereits gegenwärtig eine erhebliche Problemballung erkennen, deren Folgen jedoch erst in der Zukunft vollständig auf die Haushaltssituation durchschlagen werden. Abbildung 3 macht deutlich, dass auf der Verbandsgemeindeebene weit überdurchschnittliche Kosten der Leistungserbringung mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Verbandsgemeindegröße und einer ausgesprochen negativen Bevölkerungsentwicklung korrespondieren. Diese Konstellation „klein, teuer, schrumpfend“ ist insofern problematisch, als sie für die Zukunft eine deutliche Zunahme des fiskalischen Problemdrucks erwarten lässt.

Abb. 3: Verbandsgemeinden: Einwohnerzahl und –entwicklung nach Höhe der Gesamtzuschussbedarfe (Einzelpläne 0 bis 7) sortiert

Zuschussbedarfe in 2006 in Euro je Einwohner, Einwohnerentwicklungen 2006 bis 2020 sowie 2006 bis 2050 (positive Variante)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Die Frage nach der konkreten Höhe einer künftigen Mindestortsgröße wurde mit Hilfe einer Varianzanalyse untersucht. Im Verbandsgemeindebereich ergeben sich demnach zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen. Die erste liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite ergibt sich bei einer Trennung bei etwa 13.000 Einwohnern. Angesichts des zu erwartenden gravierenden Bevölkerungsrückgangs – speziell in den kleineren Verbandsgemeinden – werden jedoch in absehbarer Zeit zahlreiche Kommunen unter diese Schwellenwerte rutschen, auch wenn ihre Einwohnerzahl gegenwärtig noch deutlich über dieser Grenze liegen sollte. Nimmt man hinzu, dass diese Schwellenwerte auf der Grundlage von Ist-Ausgaben und nicht von betriebswirtschaftlich optimierten Schwellenwerten beruhen, so sollten politisch Schwellenwerte zwischen 13.000 und 15.000 Einwohnern in Erwägung gezogen werden. Nur dann lässt sich auf mittlere Sicht die notwendige Effizienzrendite erzielen.

Auch im Bereich der verbandsfreien Gemeinden konnte ein relativ deutlicher Ortsgrößeneffekt auf die Kosten der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) nachgewiesen werden. Eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für verbandsfreie Gemeinden ist vor diesem Hintergrund vertretbar. Insbesondere in den größeren verbandsfreien Gemeinden wird der Ortsgrößeneffekt durch strukturelle Einflüsse auf die Ausgaben anderer Aufgabenbereiche - etwa durch den Einfluss der zentralörtlichen Bedeutung auf die Höhe der Kultur- und Verkehrsausgaben - überkompensiert. Diese strukturellen Sonderlasten haben zur Folge, dass kleine und große Gemeinden im verbandsfreien Bereich (auch unter Ausschluss der großen kreisangehöri-

gen Städte) nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar sind; dies gilt speziell für verbandsfreie Gemeinden unter bzw. über 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. In den kleinen verbandsfreien Gemeinden mit vergleichsweise geringen strukturellen Sonderlasten sind kleine Einheiten angesichts der hohen fiskalischen Relevanz von Einzelplan 0 zu vermeiden. In den größeren verbandsfreien Gemeinden liegt hingegen eine andere Problemlage vor, da die Ausgabenintensität hier in deutlich stärkerem Maße durch strukturelle Sonderfaktoren (z.B. die zentralörtliche Überschussbedeutung für den umliegenden Raum) geprägt wird.

b) Bewertung der Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen

aa) Gesamteinschätzung. Die im 1. KVR-GE vorgesehene Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wurde durch die befragten Kommunen differenziert bewertet, wobei sich eine deutliche Unterscheidung entlang der potentiellen Fusionsbetroffenheit feststellen lässt. Während die nicht von einem Zusammenschluss konkret bedrohten Kommunen das Fusionskonzept ganz überwiegend unterstützen, lag die Zustimmungquote bei den fusionsgefährdeten Kommunen deutlich niedriger. Allerdings wird das Konzept auch von den fusionsgefährdeten Kommunen nicht durchweg abgelehnt. Rund zwei Drittel der betroffenen Kommunen setzt sich konstruktiv mit dem Ansatz des 1. KVR-GE auseinander und prüft verschiedene Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung.

bb) Erwartete Auswirkungen von Fusionen. Seitens der fusionsgefährdeten Kommunen wird besonders ein Verlust der bisherigen Bürgernähe der Verwaltung befürchtet, da diese nicht mehr in gleichem Maße „vor Ort“ präsent wäre. Auch wird die Gefahr einer Abkoppelung strukturschwacher Gemeinden von der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung betont, da keine Verwaltung mehr als Ansprechpartner für die Wirtschaft vor Ort zur Verfügung stehe und zentralörtliche Funktionen verloren gingen. Darüber hinaus werden negative Auswirkungen auf das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger durch die Bildung größerer Einheiten befürchtet.

Die Chance von Effizienzgewinnen durch Fusionen wird gesehen, häufig aber als frühestens mittelfristig realisierbar angesehen. Deutlich hervorgehoben wird aber auch, dass die aus Zusammenlegungen entstehenden größeren Administrationen eine, stärkere Spezialisierungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglichende, verbesserte Personalausstattung sowie eine höhere Leistungsfähigkeit aufweisen, die ggf. die Übertragung weiterer Aufgaben ermöglicht.

cc) Fusionsprämie. Die Fusionsprämie wird als eine willkommene Zugabe für ohnehin fusionswillige Kommunen, jedoch nicht als Instrument angesehen, das einen eigenständigen Anreiz zur Aufnahme von Fusionsüberlegungen zu setzen geeignet ist. Als wesentlich anreizintensiver wird die Tilgung von Altschulden genannt – insbesondere beim Zusammenschluss mit einer finanzschwachen Kommune.

dd) Zusammenhang Gebietsreform – interkommunale Zusammenarbeit. Bemängelt wurde der durch die Reformüberlegungen nicht deutlich gemachte Zusammenhang

von Gebietsreform und interkommunaler Zusammenarbeit. Den Kommunen sollte der Nachweis erleichtert werden, dass sie durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit positive Effekte erzielen können, die den bei einer Fusion erreichbaren gleichwertig sind. Darüber hinaus könnte interkommunale Kooperation spätere Fusionsüberlegungen vorbereiten, da sie den Aufbau von Vertrauen und partnerschaftlichen Strukturen ermögliche.

ee) Fokussierung auf Verbandsgemeinden. Einen zentralen Kritikpunkt stellt die Fokussierung der Gebietsreform auf die Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden unter Ausblendung der Ebenen der Landkreise und der Ortsgemeinden dar. Ohne Einbeziehung insbesondere der Landkreisebene sei die Entwicklung eines stringenten Konzepts kommunaler Gebietsstrukturen nicht möglich. Dringlich sei, die Möglichkeit zur landkreisübergreifenden Fusion von Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden deutlich zu erleichtern. Auch für die Ebene der Ortsgemeinden müsse über die Realisierbarkeit von Effizienzgewinnen durch Zusammenschlüsse nachgedacht werden.

ff) Gemeindefinanzreform. Als dringlich wird die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen der mit der Gebietsreform angestrebten Verbesserung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften mit der Durchführung einer zu einer verbesserten Finanzausstattung der kommunalen Ebene führenden Gemeindefinanzreform angesehen.

gg) Verfahren der Reform. Zum Verfahren der Kommunal- und Verwaltungsreform wurde angemerkt, dass die zunächst angelegte stärkere Bürgerbeteiligung sich nur unzureichend in den vorliegenden Gesetzentwürfen perpetuiert habe. Weiterhin werden eine längere Freiwilligkeitsphase und eine stärkere, allerdings nicht „bevormundende“ Unterstützung durch die Landesregierung als wichtige Instrumente angesehen, um die Möglichkeiten zur Suche nach geeigneten Fusionspartnern zu verbessern. Diesbezüglich sei die vom Ministerium des Innern und für Sport ohne vorherige Kommunikation mit den Betroffenen veröffentlichte Liste von Kommunen mit vordringlichem Fusionsbedarf wegen ihrer stigmatisierenden Wirkung kontraproduktiv gewesen, da sie die Verhandlungsposition der in ihr genannten Kommunen deutlich verschlechtert habe.

c) Bewertung der übrigen Reformmaßnahmen im 1. KVR-GE

aa) Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit. Als Ergebnis der Auswertung der bisherigen Aktivitäten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit lässt sich festhalten, dass es in Rheinland-Pfalz etwa zweimal mehr Zweckvereinbarungen als Zweckverbände gibt. Beide Kooperationsformen kommen vor allem beim Bau, Betrieb und bei der Unterhaltung bestimmter Infrastruktureinrichtungen zum Einsatz. Schwerpunkte bilden hier die Wasserver- und -entsorgung, die Energieversorgung, die Abfallbeseitigung sowie der Bildungsbereich mit Kindertagesstätten, Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen. Darüber hinaus wird deutlich, dass die verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften sich in unterschiedlichem Maße der Instrumente der Zweckverbände und Zweckvereinbarungen bedienen.

Vor allem die kreisfreien Städte, die über einen umfangreichen Aufgabenbestand verfügen, nutzen beide Formen deutlich stärker als andere kommunale Gebietskörperschaften und haben zusammen mit den Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten das höchste Aktivitätslevel im Bereich der interkommunalen Kooperation. Im Durchschnitt weist jede kreisfreie Stadt fast 19 Beteiligungen auf. Hingegen bilden die Ortsgemeinden, die allerdings auch über den kleinsten Aufgabenbestand verfügen, im Hinblick auf das Aktivitätslevel und die durchschnittlichen Beteiligungen pro Gemeinde das Schlusslicht der kommunalen Gebietskörperschaften. Lediglich knapp 60 Prozent der Ortsgemeinden nutzen entweder einen Zweckverband und/oder eine Zweckvereinbarung für die interkommunale Zusammenarbeit. Dabei kommen auf jede aktive Gemeinde rund zwei Beteiligungen. Im Umkehrschluss heißt dies, dass 40 Prozent keines der beiden hier näher untersuchten Instrumente anwenden. Dies deutet daraufhin, dass es vor allem bei den Ortsgemeinden durchaus noch ungenutztes Kooperationspotenzial geben könnte. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch noch andere Faktoren für das Unterbleiben von Kooperationsaktivitäten eine Rolle spielen.

Im Zusammenhang mit den Erkenntnissen, die im Rahmen der qualitativen Interviews gewonnen werden konnten, zeigt sich anhand der positiven Bewertung der befragten kommunalen Gebietskörperschaften sowie der kommunalen Spitzenverbände, dass die Landesregierung mit den geplanten Neuregelungen den richtigen Weg eingeschlagen hat, um die interkommunale Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz zu fördern. Lediglich der Landkreistag als kommunaler Spitzenverband steht den Neuregelungen kritisch gegenüber und fordert statt einer Kooperation zwischen Verbandsgemeinden eine Aufgabenbündelung auf Landkreisebene.

Allerdings wird auch deutlich, dass ein Teil der Interviewpartner nicht in der Lage war, die Neuregelungen zu bewerten. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das Fusionsthema die übrigen Maßnahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform weitgehend überlagert. Aus diesem Grund sollte seitens der Landesregierung über zusätzliche, die gesetzlichen Änderungen flankierende Maßnahmen nachgedacht werden, um den Zielerreichungsgrad der geplanten Neuregelungen weiter zu erhöhen.

bb) Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Einführung einer Experimentierklausel. Die Landesregierung unternimmt mit der Einführung der Experimentierklausel den Versuch, ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, das es den kommunalen Gebietskörperschaften ermöglichen soll, neue Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zu erproben. Dieser Weg wird grundsätzlich vom Großteil der befragten kommunalen Gebietskörperschaften und auch von den kommunalen Spitzenverbänden befürwortet. Lediglich ein kleiner Teil der befragten kommunalen Gebietskörperschaften beabsichtigt bisher nicht, die Experimentierklausel anzuwenden. Diese insgesamt positive Grundhaltung wird auch anhand der hohen Bereitschaft, von dieser Möglichkeit in Zukunft Gebrauch zu machen, deutlich. Als ein wesentlicher Vorteil der Klausel wird angeführt, dass damit ein gesetzlicher Rahmen geschaffen wird, der es ermöglicht, neue Ideen vor Ort auszuprobieren. Dage-

gen wird es als problematisch empfunden, dass es der Regelung an Klarheit mangle. So sind weder die Grenzen bzw. der Anwendungsbereich der Regelung für die Adressaten erkennbar noch wird ersichtlich, was mit einem erfolgreichen Experiment nach Ablauf der fünfjährigen Erprobungsphase geschehen soll. Anwendungsmöglichkeiten der Klausel werden vor allem bei Aufgaben mit Bürgerkontakt (Standesamt, Bürgerbüro, Kfz-Zulassung), aber auch bei internen Verwaltungsaufgaben gesehen (Finanzbereich). Dies zeigt, dass sich viele der befragten kommunalen Gebietskörperschaften bereits mit der Nutzung der geplanten Erprobungsmöglichkeit beschäftigt haben. Damit stellt die Experimentierklausel eine geeignete Maßnahme zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dar.

cc) Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger.

Rheinland-Pfalz verfügt über ein umfangreiches Instrumentarium direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten, das als eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene zu sehen ist. Dennoch fällt auf, dass die verfahrensrechtlichen Hürden bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Bundesländervergleich mit am höchsten sind. Sowohl beim Unterschriften- und Zustimmungsquorum als auch bei der Zulässigkeit der Themen rangiert Rheinland-Pfalz auf den hinteren Plätzen. Insofern unternimmt die Landesregierung einen Schritt zur Schließung dieser Lücke zu anderen Bundesländern und weiteren Modernisierung der direktdemokratischen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene. Um das mit der geplanten Neuregelung verfolgte Ziel – die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der vorhandenen direktdemokratischen Verfahren zu verbessern – zu optimieren, könnte über weitere Maßnahmen in diesem Bereich nachgedacht werden.

3. Erreichung der mit dem 1. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung

In einer Gesamtbewertung lässt sich aus der Gesetzesfolgenabschätzung der Schluss ziehen, dass die diskutierten Maßnahmen des 1. KVR-GE in der Tendenz der gewünschten Zielrichtung folgen. Die von der Landesregierung verfolgten Ziele werden von der Mehrzahl der befragten Kommunen akzeptiert. Eine grundsätzliche Ablehnung ist nicht feststellbar. Allerdings lassen sich folgende Hinweise für eine Optimierung formulieren:

a) Zweite Reformstufe

Die vollständige Erreichung des Ziels einer Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen setzt voraus, dass die Reformmaßnahmen in ein Gesamtkonzept einer Kommunalreform eingebettet werden. Dies schließt es aus, die Reform auf eine einzelne Ebene zu beschränken. Die Konzentration auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden darf insoweit nur ein erster Schritt bleiben.

- Zwingend erforderlich ist, dass auf einer zweiten Stufe der Kommunalreform die Landkreisgliederung überprüft wird. Eine Steigerung der Leistungskraft vergrößerter Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wirkt

zwangsläufig die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen dieser Ebene und der Ebene der Landkreise auf. Insoweit muss im Blick behalten werden, dass die Bündelungsfunktion der Landkreise erhalten bleiben muss, aber zumindest eine Untersuchung erforderlich ist, unter welchen Voraussetzungen diese Funktion erhalten und gestärkt werden kann. Dazu gehört auch die Frage einer Integration von Sonderbehörden in die Kreisverwaltung. Einzubeziehen ist ebenso eine Überprüfung der Stellung der kreisfreien Städte. In einigen Regionen – z.B. im Umland von Ludwigshafen und Pirmasens – werden die finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten überdies durch eine ausgeprägte Kern-Umland-Problematik verschärft. Hier nimmt der Gebietszuschnitt bislang auf bestehende zentralörtliche Verflechtungsbereiche nicht in hinreichendem Maße Rücksicht.

- Unabhängig davon kann eine Gebietsreform auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf der derzeit laufenden ersten Stufe vorgezogen werden, ohne dass die Zielerreichung insgesamt in Frage gestellt wird. Allerdings müssen negative Entkoppelungseffekte vermieden werden. Solche negativen Effekte in Gestalt der Zementierung von Kreisstrukturen, die die Handlungsoptionen auf der zweiten Reformstufe möglicherweise verengen, können durch eine Beschränkung der Auswahl potentieller Kooperationspartner auf das Gebiet desselben Landkreises auftreten, wie sie § 2 Abs. 4 S. 1 1. KVR-GE vorsieht. Zwar handelt es sich dabei nur um eine Soll-Regelung, von der Satz 2 die Gewährung einer Ausnahme ermöglicht. Jedoch wird diese Gewährung einer Ausnahme nach Ermessen als die kommunalen Überlegungen zu stark einengend betrachtet. Es wird deshalb empfohlen, den genannten Regelungszusammenhang daraufhin zu überprüfen, ob die Spielräume für Landkreisgrenzen überschreitende Fusionen nicht erweitert werden können.
- Auf der zweiten Stufe der Kommunalreform sollte auch die Ebene der Ortsgemeinden in die Betrachtung einbezogen werden. Allerdings dürfte sich der Handlungsdruck hier deutlich geringer darstellen.

b) Kommunalfinanzen

- Der Gesetzgeber sollte eine durchgreifende Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Angriff nehmen. Insbesondere im Hinblick auf den Ausgleich sozialer und zentralitätsbedingter Lasten hat sich das System bislang als unzureichend erwiesen.
- Eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorausgesetzt, ist auch eine konsequente Beaufsichtigung des kommunalen Haushaltsverhaltens für die dauerhafte Sicherstellung ihrer finanziellen Handlungs- und Tragfähigkeit unverzichtbar.
- Und schließlich könnte die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns durch die Bereitstellung eines technisch-administrativen Beratungs-

angebotes für die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden gesichert bzw. verbessert werden.

c) Stärkung der Leistungsfähigkeit

- Die Möglichkeit einer instrumentellen Verknüpfung zur Erreichung der mit der Gebietsreform verfolgten Ziele mit der interkommunalen Zusammenarbeit sollte geprüft werden. Dabei geht es nicht um ein defensives Verständnis von interkommunaler Kooperation als bloßes Mittel zur Abwendung von Gebietsfusionen. Vielmehr sollte die langfristige Etablierung interkommunaler Kooperationen als im Vergleich zu Gebietsreformen flexibleres Mittel zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft verstanden werden, das einerseits Gebietsfusionen überflüssig machen, sie andererseits aber auch vorbereiten kann.
- Der Gefahr eines Verlustes an Zentralität und wirtschaftsstruktureller Bedeutung des bisherigen Sitzes einer Verbandsgemeindeverwaltung nach einer Fusion sollte durch ein Bündel verschiedener Maßnahmen begegnet werden. Hierzu können zum einen Kompensationsangebote für den aufgegebenen Verwaltungssitz, eine Auslagerung von Teilen der Verwaltung oder die Verknüpfung mit anderen Initiativen der Landesregierung wie dem „kommunalen Mittelstandslotsen“ gehören.

d) Bürgernähe und Bürgerbeteiligung

- Dem bei Gebietsfusionen befürchteten Verlust an Bürgernähe im Sinne von Erreichbarkeit kann vor allem durch die Etablierung der sog. aufsuchenden Verwaltung und von mobilen Bürgerbüros entgegengewirkt werden. Unverzichtbar hierfür ist – worauf immer wieder hingewiesen wurde – eine schnellstmögliche, d. h. zum Abschluss der Gebietsreform gesicherte, flächendeckende Versorgung mit schnellen Internet-Anschlüssen auch im ländlichen Raum. Insoweit sollte überprüft werden, ob die von der Landesregierung bereits begonnenen Initiativen hierfür ausreichen. Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sollten Erreichbarkeitsstandards entwickelt werden, die von den Kommunen in Form von Leistungsversprechen umgesetzt werden können.
- Über die Absenkung der Unterschriften- und Zustimmungsquoren hinaus könnten die Verfolgung der mit der Neuregelung verfolgten Ziele möglicherweise durch eine Erweiterung des Themenspektrums, zu dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden dürfen, intensiviert werden.
- Unabhängig hiervon sollte überprüft werden, ob nicht durch das Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der Vorbereitung der Kommunal- und Verwaltungsreform Erwartungen geweckt worden sind, die zur Einführung neuer Beteiligungsinstrumente ermutigen können.

e) Ausgestaltung des Reformprozesses

Wesentlich für eine Optimierung des Zielerreichungsgrades wird eine zielführende Ausgestaltung des weiteren Verfahrens der Kommunalreform sein.

- Die Anreizwirkung der sog. Fusionsprämie ist gering. Ihre Einführung sollte daher überprüft werden. Insbesondere könnte erwogen werden, die dafür vorgesehenen, ggf. aufzustockenden Mittel dafür einzusetzen, um gezielt in besonderen Problemfällen aus der Überschuldung von Fusionspartnern resultierende Hindernisse zu reduzieren.
- Eine Verlängerung des durch § 3 Abs. 4 1. KVR-GE auf den 30. 06. 2012 begrenzten Zeitraums für die Beschlussfassung über freiwillige Gemeindefusionen sollte überprüft werden. Dies würde insbesondere eine engere Verknüpfung der zweiten Stufe der Kommunalreform mit der ersten ermöglichen.
- Bei ihrer Suche nach den jeweiligen Besonderheiten Rechnung tragenden individuellen Lösungen, die von der Suche nach geeigneten Fusionspartnern bis hin zur Begleitung von Fusionsprozessen reicht, sollte das Ministerium des Innern und für Sport selbst oder unter Hinzuziehung anderer Stellen eine intensive Unterstützung anbieten.

f) Flankierende Maßnahmen zum Ausbau der interkommunalen

Zusammenarbeit

Angesichts der bei den kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil bestehenden Informationsdefizite erscheint es sinnvoll, ein zusätzliches Informationsangebot über die neuen Möglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit bereitzustellen. Eine weitere flankierende Maßnahme, die einen Beitrag zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit leisten könnte, wäre die Einführung eines Anreizsystems, das den kooperationswilligen Kommunen neben einer Beratung bei der Erfüllung bestimmter Kriterien auch eine finanzielle Unterstützung (Anschubfinanzierung) bieten könnte.

g) Optimierungsmöglichkeiten bei der Experimentierklausel

Obwohl die Experimentierklausel ein geeignetes Instrument zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung darstellt, zeigt insbesondere der Hinweis auf eine als unklar empfundene Formulierung der Klausel, dass es noch Ansatzpunkte für eine Optimierung der Regelung gibt. Zur Steigerung der Attraktivität der Nutzung der Experimentierklausel ist es daher erforderlich, klar zu kommunizieren, in welchen Bereichen Experimente möglich sind. Ein Beratungsangebot und ein vom Ministerium des Innern und für Sport begleitetes Pilotprojekt würden dazu beitragen, Innovationsprozesse auf der kommunalen Ebene zu verstärken bzw. in Gang zu setzen. Wichtig ist darüber hinaus, dass der Gesetzgeber deutlich macht, was mit den Experimenten nach Ablauf des Erprobungszeitraums geschehen soll, da diese Unsicherheit möglicherweise Kommu-

nen davon abhält, von den Möglichkeiten dieser Regelung Gebrauch zu machen. Zur Bereitstellung einer Informationsbasis für die Entscheidung über eine Verstetigung oder eine Beendigung der Experimente sollte grundsätzlich eine Evaluation vorgesehen werden. Deren Ergebnisse können auch in eine zur Förderung und Initiierung von experimentellen Prozessen einzurichtende Datenbank, die Informationen zu laufenden und bereits durchgeführten Modellprojekten in Rheinland-Pfalz erfasst, eingestellt werden.

III. Verlagerung von Aufgaben (2. KVR-GE)

1. Methodisches Vorgehen

Unter Beschränkung auf „echte“ Zuständigkeitsverlagerungen, d. h. unter Ausblendung bloßer Verfahrenserleichterungen sowie der Begründung und des Wegfalls fakultativer Zuständigkeiten, sowie unter Ausklammerung aller Aufgabenverlagerungen innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die sich auf das Ziel der Steigerung der Bürger-, Orts- und Sachnähe nur marginal auswirken werden, erfolgte eine Datenerhebung mittels teilstandardisierter Fragebögen bei den Körperschaften, die nach dem Gesetzentwurf künftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden. Auf diese Weise konnte innerhalb des relativ kurzen Untersuchungszeitraums eine Vollerhebung durchgeführt werden. Für die zu untersuchenden 32 Artikel des Gesetzentwurfs wurden insgesamt 44 unterschiedliche Fragebögen entworfen und an die jeweils betroffene Körperschaft (insgesamt 2.663 Fragebögen an 236 Körperschaften) versandt.

Die Beschränkung der Befragung auf diejenigen Körperschaften, die zukünftig für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sein werden, findet ihren Grund darin, dass es für die Frage nach durch die Aufgabenverlagerung veranlassten Effizienzgewinnen maßgeblich darauf ankommt, ob die übernehmende Körperschaft selbst davon ausgeht, bereits über entsprechendes Fachwissen und Personal zu verfügen bzw. bereits für ähnliche Aufgaben zuständig zu sein. Hiervon hängt auch ab, ob eine schnelle und qualitativ hochwertige Sachbearbeitung zu erwarten ist.

Der Fragebogen enthielt folgende Fragestellungen:

- Welche Stelle wird die neue Aufgabe wahrnehmen?
- Ist die übernehmende Körperschaft bereits für gleichartige oder ähnliche Aufgaben zuständig? Wenn ja, für welche?
- Können die zusätzlichen Aufgaben mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden?
- Werden Qualifikationsmaßnahmen nötig?
- Welcher Laufbahn- bzw. Entgeltgruppe gehören die Mitarbeiter an, die die Aufgabe erfüllen werden?
- Wie wird die Aufgabenverlagerung generell beurteilt? Warum?

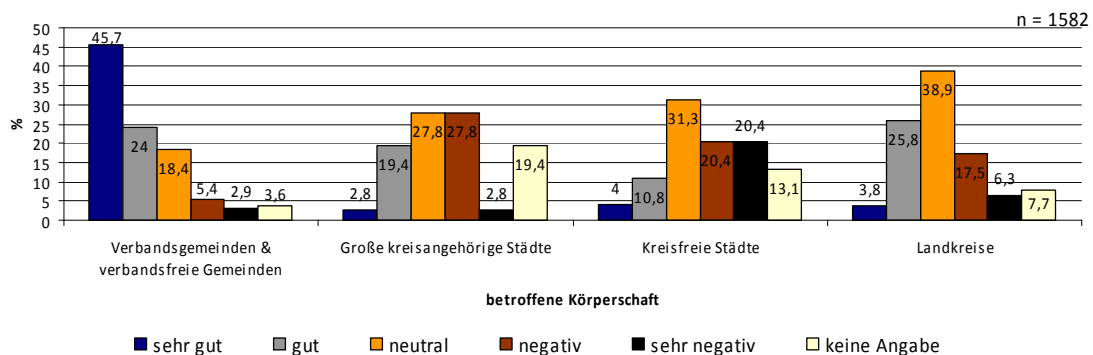
- Wird mit Problemen bei der Aufgabenwahrnehmung gerechnet? Mit welchen?

2. Wesentliche Untersuchungsergebnisse

a) Gesamteinschätzung

Obwohl moniert wird, dass der Erstellung des Katalogs zu verlagernder Zuständigkeiten keine wirkliche Aufgabenkritik vorangegangen ist, werden die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen von rund der Hälfte der Gebietskörperschaften als „gut“ und „sehr gut“ und von weniger als einem Fünftel als negativ bewertet. Allerdings unterscheidet sich das Antwortverhalten der verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften deutlich:

Abb. 4: Bewertung der Aufgabenverlagerungen



Interessant ist an dieser Stelle, dass Zugehörigkeit zu einem bestimmten Körperschaftstyp und Bewertung der Aufgabenverlagerung auch in den gebildeten Themengebieten miteinander zusammenhängen. Inwieweit die Bewertung aber aufgrund der Aufgabennatur oder aufgrund der Tatsache, dass die Befragten einem bestimmten Körperschaftstyp angehören, gewählt wurde, konnte nicht aufgeklärt werden. Ebenso wenig konnten eindeutige Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Aufgabenverlagerung und weiteren Faktoren identifiziert werden.

b) Verhältnis der verlagerten zu bereits wahrgenommenen Aufgaben

Sämtliche Gruppen von Gebietskörperschaften gehen davon aus, schon bisher für Aufgaben zuständig zu sein, die den zur Verlagerung vorgesehenen ähnlich oder gleichartig sind. Allerdings finden sich gleichwohl beträchtliche Unterschiede zwischen den Gruppen (Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden: neun Zehntel, große kreisangehörige Städte: zwei Drittel, kreisfreie Städte und Landkreise knapp über 50 %).

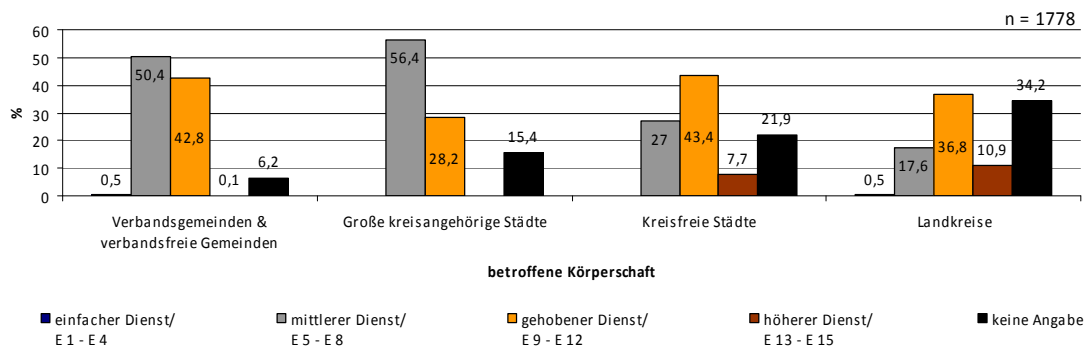
c) Personal

aa) Stellenzahl. Weit überwiegend wird davon ausgegangen, dass durch die Aufgabenverlagerungen ein zusätzlicher Personalbedarf entstehen wird, jedoch nur von maximal einer Stelle. Ausschließlich von einigen Landkreisen und kreisfreien Städten wird teilweise ein deutlich höherer Personalbedarf erwartet, und zwar für die Aufgaben

der Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten – vor allem außerhalb geschlossener Ortschaften – und wegen der Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen etc.

bb) Qualifikation. Die erwarteten Personalbedarfe werden schwerpunktmäßig dem mittleren Dienst/den Entgeltgruppen E 5 – E 8 und dem gehobenen Dienst/den Entgeltgruppen E 9 – E 12 zugeordnet. Lediglich seitens der Landkreise und kreisfreien Städte – bis auf eine Ausnahme bei den Verbandsgemeinden – erfolgt eine Zuordnung benötigten Personals zum höheren Dienst/zur den Entgeltgruppen E 13 – E 15.

Abb. 5: Erwartetes Qualifikationsprofil benötigter Mitarbeiter/innen



Die Schwerpunkte dieses erwarteten Bedarfs liegen für die Landkreise bei der Zuständigkeit für die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren, bei den kreisfreien Städten bei Zuständigkeiten im Bereich des Bodenschutzes. Ganz überwiegend wird davon ausgegangen, dass durch die Aufgabenverlagerungen Maßnahmen zur Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich werden.

d) Aufgabenstruktur

Die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen werden im Einzelnen sehr unterschiedlich bewertet. Als signifikantes Negativbeispiel, das Hinweise auf eventuelle strukturelle Optimierungsbedarfe geben kann, kann die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr wegen Überschreitung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften mit Ausnahme der BAB sowie wegen Nichtbefolgung von Wechsellichtzeichen etc. genannt werden. Sie wird von deutlich mehr als zwei Dritteln der betroffenen Gebietskörperschaften abgelehnt, während sich am anderen Ende der Skala Zuständigkeitsverlagerungen finden, die von mehr als 80 % der Betroffenen befürwortet werden. Als Gründe für die erwähnte Ablehnung der Aufgabenverlagerung wurden genannt:

- Aufgabe ist bei Polizei besser angesiedelt;
- Zuständigkeitsverlagerung umfasst nicht alle für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Befugnisse;
- sehr personal- und kostenintensive Aufgabe, die nicht kostendeckend zu erledigen ist.

3. Erreichung der mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele und Optimierung

In einer Gesamtbewertung lässt sich aus der quantitativen Erhebung im Rahmen der der Gesetzesfolgenabschätzung der Schluss ziehen, dass die mit dem 2. KVR-GE verfolgten Ziele im Wesentlichen erreicht werden können. Die überwiegende Zahl der Gebietskörperschaften steht den vorgesehenen Aufgabenverlagerungen positiv gegenüber. Allerdings bestehen zwischen den verschiedenen Gruppen von Gebietskörperschaften beträchtliche Bewertungsunterschiede. Eine eindeutige Zuordenbarkeit dieser Haltung zu einzelnen Faktoren ließ sich nicht nachweisen. Insoweit bedarf es der Durchführung ergänzender Untersuchungen. Allerdings liegt der Schluss zumindest nahe, dass gerade die zur Verlagerung auf Landkreise und kreisfreie Städte vorgesehenen Aufgaben sich als besonders anspruchsvoll darstellen und deshalb ein erhöhter Implementations- und Personalaufwand befürchtet wird, obwohl andere Behörden als zur Erfüllung der Aufgabe hinsichtlich der Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der übrigen Kompetenzausstattung als besser geeignet angesehen werden.

Folgende Hinweise lassen sich aus der Gesetzesfolgenabschätzung für eine Optimierung des Grades der Erreichbarkeit der verfolgten Ziele der Erreichung einer effektiveren und effizienteren, orts-, sach- und bürgernäheren Verwaltung unter Verbesserung von Verfahrensabläufen und Verwaltungsprozessen formulieren:

a) Aufgabenverlagerung als Element der Stärkung der kommunalen Ebenen

Auffallend ist der Zusammenhang zwischen der auf der Ebene der Verbandsgemeinde und verbandsfreien Gemeinden ansetzenden kommunalen Gebietsreform durch den 1. KVR-GE und der hohen Zustimmung dieser kommunalen Ebene zu den durch den 2. KVR-GE vorgesehenen Aufgabenverlagerungen. Dies legt den Schluss nahe, dass die vorgesehenen Aufgabenverlagerungen auf diese Ebene von den betroffenen Gebietskörperschaften als unverzichtbares Element des Reformpakets zur Stärkung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden wahr- und angenommen werden. Es sollte daher deutlich gemacht werden, dass Aufgabenverlagerungen auf Landkreise und kreisfreie Städte im Zusammenhang einer Stärkung auch dieser Ebenen, insbesondere mit der von den Landkreisen zu Recht in Anspruch genommenen Bündelungsfunktion stehen.

b) Fortsetzung der Aufgabenkritik

Dies bedingt, dass auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform die Aufgabenkritik wieder aufgenommen werden und in gleicher Weise in den Zusammenhang der Überprüfung von Gliederung und Stellung der Landkreise und kreisfreien Städte gestellt werden muss wie es auf der derzeit laufenden ersten Stufe für die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erfolgt.

c) Verknüpfung von Umsetzungszeiträumen mit zweiter Reformstufe

Insoweit sollte schon auf der ersten Stufe der Reform darauf geachtet werden, die notwendige Verknüpfung mit der zweiten Stufe im Blick zu behalten. Vorentscheidungen, die die Weiterführung der Aufgabenkritik verengen, sollten vermieden werden. Dies betrifft die Verlagerung von Aufgaben, die von den betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten als nicht zum sonstigen Aufgabenbestand passend angesehen werden, gleichzeitig aber einen hohen Implementations- und Personalaufwand erfordern. Zwar besteht keine zwingende Veranlassung, diese Aufgaben aus dem 2. KVR-GE wieder zu streichen. Jedoch könnte erwogen werden, den für die Umsetzung dieser Verlagerungen zur Verfügung stehenden Zeitraum so zu bemessen, dass der Zusammenhang mit der zweiten Reformstufe hergestellt wird.