

Interkommunale Kooperationspotenziale in Rheinland-Pfalz

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

Martin Junkernheinrich

Gerhard Micosatt

Dominik Frankenberg

Amadeus Tilly

Hendrik Markert

Annika Diehl

– Endbericht –

Kaiserslautern, 30. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 2 |
| Verzeichnis der Abkürzungen | 3 |
| Referenzierte Gesetze | 5 |
| Einführung und Aufgabenstellung | 6 |
| Zusammenfassung zentraler Ergebnisse | 8 |
| | |
| Interkommunale Zusammenarbeit im Back-Office-Bereich <i>Martin Junkernheinrich und Amadeus Tilly</i> | 19 |
| | |
| Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich <i>Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt</i> | 81 |
| | |
| Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich <i>Martin Junkernheinrich, Dominik Frankenberg, Hendrik Markert und Annika Diehl</i> | 151 |

Verzeichnis der Abkürzungen

| | |
|-------------|-------------------------------|
| a. a. O. | an angegebenem Ort |
| a. d. | an der |
| Abb. | Abbildung |
| Abs. | Absatz |
| abzügl. | abzüglich |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| avE | außerhalb von Einrichtungen |
| Bd. | Band |
| bearb. | bearbeitet |
| BK | Bereitstellungskosten |
| bzw. | beziehungsweise |
| d. h. | das heißt |
| ebd. | Ebenda |
| eGovernment | Electronic Government |
| einschl. | einschließlich |
| Ew. | Einwohner |
| EwMin | Erwerbsminderung |
| f. / ff. | folgende / fortfolgende |
| Fn. | Fußnote |
| GruSi | Grundsicherung |
| H. | Heft |
| HPB | Hauptproduktbereich |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| iE | in Einrichtungen |
| IKK | Interkommunale Kooperation |
| IKZ | Interkommunale Zusammenarbeit |
| IT | Informationstechnik |
| jew. | jeweils |
| Jg. | Jahrgang |
| KDZ | Kommunale Datenzentrale |
| KFS | Kreisfreie Stadt |
| LA | Landesamt |
| LE | Leistungsempfänger |

| | |
|----------|--|
| LEP IV | Landesentwicklungsprogramm IV |
| LK | Landkreis |
| LKO | Landkreisordnung |
| mind. | mindestens |
| MSE | Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen |
| n.d. | nach dem |
| nef LE | nicht erwerbsfähige Leistungsempfänger |
| Nr. | Nummer |
| öt | örtliche(r) Träger |
| p | page (Seite) |
| PB | Produktbereich |
| PG | Produktgruppe |
| PK | Produktionskosten |
| RL | Regelleistung(en) |
| RLE | Empfänger von Regelleistungen |
| RLP | Rheinland-Pfalz |
| s. | siehe |
| SSC | Shared Service Center |
| Tab. | Tabelle |
| TK | Transaktionskosten |
| u. a. O. | und andere Orte |
| u. a. | unter anderem |
| u. | und |
| überarb. | überarbeitete |
| üöt | überörtliche(r) Träger |
| v. | von / vom |
| VG | Verbandsgemeinde |
| vgl. | vergleiche |
| Vol. | Volume (Jahrgang) |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZIDKOR | Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz |
| Ziff. | Ziffer |

Referenzierte Gesetze

| | |
|-------|---|
| AktG | Aktiengesetz |
| GemO | Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz |
| GG | Grundgesetz |
| GmbHG | Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| KomZG | Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit |
| LKO | Landkreisordnung Rheinland-Pfalz |
| ROG | Raumordnungsgesetz |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| USTG | Umsatzsteuergesetz |

Einführung und Aufgabenstellung

1. Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bzw. interkommunale Kooperation (IKK) ist eine in den Flächenländern – so auch in Rheinland-Pfalz¹ – seit vielen Jahren intensiv genutzte Form der kommunalen Aufgabenerfüllung. Sie ermöglicht eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung dort, wo Größenvorteile der Leistungserstellung in einem Verbund genutzt werden können (z. B. der Abfallwirtschaft). Sie erlaubt die Bereitstellung von spezialisierten Leistungen, wenn eine einzelne Kommune wegen der notwendigen Mindestgrößen für den Aufbau entsprechender Kapazitäten überfordert wäre (z. B. Beschaffung/Ausschreibung). Insofern kann IKZ zu einer qualitativ guten und kostengünstigen Aufgabenerfüllung beitragen.

2. Für die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen kann zwischen verschiedenen Kooperationsformen gewählt werden. Vom regelmäßigen aber nur informellen Informationsaustausch über den Zweckverband für eine Aufgabe bis hin zur gemeinsamen Aktiengesellschaft mehrerer Kommunen bei komplexeren Stadtwerken reichen die Möglichkeiten. Auch die Reichweiten der Kooperation sind entsprechend des Kooperationsgegenstandes sehr unterschiedlich. Von der Kooperation zweier Gemeinden etwa bei der Schulversorgung bis zur Kooperation im regionalen Verbund bei der Wirtschafts- und Tourismusförderung gibt es die unterschiedlichsten Konstellationen.

3. Nachdem das Land Rheinland-Pfalz intensiv die Potenziale kommunaler Zusammenschlüsse untersucht² und auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden auch eine Neugliederung vollzogen hat, soll nunmehr die Frage einer Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit konkreter analysiert werden, um zu ermitteln, ob bzw. inwieweit sie eine weitere Gebietsreform ergänzen oder ersetzen kann. Hierfür werden in der vorliegenden Studie drei kommunale Aufgabenbereiche näher betrachtet:

- der Back-Office-Bereich (Aufgaben bzw. Aufgabenteile ohne wesentlichen Bürgerkontakt),

1 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchung zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern.

2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, J./EBINGER, F./KUHLMANN, S./SCHMIDT, Th. I./SPELLERBERG, A. (2018): Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Zusammenfassung der Ergebnisse. Kaiserslautern, Potsdam, Speyer und Wien.

- die Aufgaben im Sozialbereich und
- die oberzentralen Aufgaben in Stadt-Umland-Regionen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit muss gegenüber einer verwaltungsinternen Optimierungsstrategie – nach Abzug der Transaktionskosten – einen zusätzlichen Nettonutzen erbringen.

4. Interkommunale Zusammenarbeit in Back-Office-Bereichen: Gerade der Back-Office-Bereich weist die geringsten Zielkonflikte mit dem Ziel der Bürgernähe auf. Angesichts der großen politischen Bedeutung der Bürgernähe in Rheinland-Pfalz ist zum einen – kriteriengestützt und durch empirische Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz und anderen Ländern untermauert – zu prüfen, für welche Aufgaben im Back-Office-Bereich noch ergänzender Kooperationsbedarf besteht (z. B. Digitalisierung). Dazu sind eine schriftliche Befragung der kommunalen Gebietskörperschaften sowie vertiefende Expertengespräche durchgeführt worden, die ausloten, in welchen Bereichen aus Sicht der betroffenen Gebietskörperschaften und Experten realistisch ein weiteres Kooperationspotenzial besteht. Dabei wurde der Fokus auf Kooperationen gelegt, die innerhalb der nächsten zwei bis vier Jahre realisiert werden könnten. Zugleich sind auch Grenzen der Zusammenarbeit identifiziert worden.

5. Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich: Für den Sozialbereich, der das dominierende Aufgabenfeld der Landkreise ist und auch für die kreisfreien Städte eine zentrale Bedeutung hat, ist die Auslotung von Verbesserungen, die den wachsenden Kostendruck auffangen können, ein wesentliches Element zur Sicherung des Haushaltsausgleichs und damit der kommunalen Selbstverwaltung. Für dieses Aufgabenfeld wird untersucht, inwieweit eine interkommunale Zusammenarbeit fiskalische Potenziale heben kann. Dabei ist der Blick auf

- die Optimierung der Verwaltung einer Aufgabe (Organisation und Kapazitätsauslastung) und
- die Verbesserung der inhaltlichen Aufgabenerfüllung (Outcome-Dimension)

zu richten.

6. Interkommunale Zusammenarbeit bei oberzentralen Aufgaben im Stadt-Umland-Bereich: Die oberzentralen Funktionen werden in den kreisfreien Städten erbracht und im Regelfall durch die Einwohner des Umlandes mitgenutzt (sog. Nutzen-Spillovers). Dies kann die Kernstadt in finanzielle Probleme brin-

gen bzw. zu einem regional zu geringem Leistungsangebot führen. Daher ist für den Stadt-Umland-Bereich zu fragen, für welche zentralörtlichen Aufgaben welche interkommunalen bzw. regionalen Kooperationsformen geeignet sind. Dazu werden die Fülle der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen und diskutierten Modelle zur Organisation der Stadt-Umland-Beziehungen (von aufgabenbezogenen Stadt-Umland-Kooperationen bis hin zu aufgabenübergreifenden Regionalverbänden u. v. m.) ausgewertet und diese auf ihre Anwendbarkeit in Rheinland-Pfalz geprüft werden.

7. Die Untersuchung erfolgt für diese drei Analyseschwerpunkte in einzelnen Teilstudien, die eigene methodische Zugänge und Arbeitsweisen aufweisen. Insofern handelt es sich bis hin zu separaten Literaturverzeichnissen um jeweils eigenständige Analysen. Eine grundlegendere theoretische Einführung zur interkommunalen Zusammenarbeit ist dabei im Beitrag Junkernheinrich/Tilly enthalten. Den Teilanalysen vorangestellt ist die vorliegende Gesamtdarstellung, die Ergebnisse der Teilanalysen zusammenführt und die Frage nach der Möglichkeit interkommunaler Kooperationen integrativ betrachtet.

Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

8. Die kommunale Aufgabenerfüllung wird in den nächsten Jahrzehnten absehbar insbesondere durch vier Trends geprägt werden:
- Altersbedingt werden in den nächsten 15 Jahren rund 46 % der Beschäftigten der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände ausscheiden. Für die Wiederbesetzung der Stellen steht aber nur ein sinkendes Arbeitskräfteangebot zur Verfügung.
 - Die kommunalen Aufgaben und damit die Anforderungen an das kommunale Personal werden qualitativ anspruchsvoller werden.
 - Der quantitativ gewichtigste kommunale Aufgabenbereich – der Sozial- und Jugendbereich – wird in seiner Bedeutung eher gleich bleiben oder noch an Bedeutung gewinnen, während der investive Nachholbedarf nicht länger aufgeschoben werden kann.
 - Die Digitalisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung wird dem privaten Sektor folgend an Bedeutung gewinnen. Es wird mehrere Jahre dauern, bis die hier zu tätigen Investitionen zu Reformrenditen in den Kommunen führen.

All dies erfordert leistungsfähige Kommunen und hat eine Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz auf die politische Agenda gebracht.

9. Das Land Rheinland-Pfalz ist durch eine außerordentlich kleinteilige Kommunalstruktur geprägt. Seine 4,08 Mill. Einwohnern (31.12.2018) leben in 12 kreisfreien Städten und 24 Landkreisen mit 30 verbandsfreien Gemeinden einschließlich größerer kreisangehöriger Städte und 2 262 Ortsgemeinden, die wiederum in 139 Verbandsgemeinden zusammengeschlossen sind.³ Im Vergleich der Flächenländer ist die Größe der kreisfreien Städte und der Landkreise außerordentlich klein. Dabei ist das Land auch durch eine große Heterogenität geprägt, d. h. bei allen kommunalen Gebietskörperschaftstypen gibt es sowohl sehr kleine wie auch größere Kommunen. In empirischer Hinsicht gibt es mehrere Hinweise, dass, weil die Ausgaben je Einwohner mit steigender Ortsgröße abnehmen, die Kleinteiligkeit der rheinland-pfälzischen Verwaltungsstruktur die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verteuert. So hat der Rechnungshof des Landes Rheinland-Pfalz für die Verbandsgemeinden und Landkreise bei höheren Ortsgrößen deutlich unterproportionale Personalausgaben festgestellt.⁴ Regressionsanalytisch zeigt sich unter Berücksichtigung von sozialen Belastungsunterschieden ein merkliches Einsparpotential durch eine Vergrößerung der Landkreise.⁵

10. Angesichts der Vielfalt kommunaler Aufgaben gibt keine für alle Aufgaben gleiche gemeindliche „Optimalgröße“. Zwar könnte man im Idealfall die kommunalen Aufgabenebenen nach der räumlichen Streuung der Nutznießer der einzelnen Leistungen abgrenzen. Aus einem solchen „perfect mapping“⁶ würde jedoch folgen, dass für jede kommunale Aufgabe eine eigene Verwaltungs- und Haushaltsebene geschaffen werden müsste – was einen erheblichen Verwaltungs- und Steuerungsaufwand zur Folge hätte. Dies ist aus der in den letzten

3 Vgl. STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2019): Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2018. Bad Ems, S. 9-12. (= Statistische Berichte).

Als Teil der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform sind zum ersten 1. Juli 2019 zwei Gebietsänderungsmaßnahmen erfolgt. Zum 1. Januar 2020 werden acht Gebietsänderungsmaßnahmen erfolgen

4 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2019): Kommunalbereich 2019. Speyer, S. 69 ff.

5 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden, a. a. O. – Für die Verbandsgemeinden JUNKERNHEINRICH u. a. (2012): Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Teil B: Gebietsoptimierungsrechnung und Entwicklung von Neugliederungsoptionen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur. Kaiserslautern.

6 Vgl. bereits BRETON, A. (1965): A Theory of Government Grants. In: The Canadian Journal of Economics and Political Science. Vol. 31, p. 175-187.

Jahrzehnten zu beobachtenden Auslagerung kommunaler Aufgaben in kommunale Unternehmen mit der Notwendigkeit eines aktiven Beteiligungsmanagements bekannt. Hat eine Kommune viele Auslagerungen, entsteht ein erhebliches Steuerungs- und Controllingproblem.

11. Vor diesem Hintergrund stellen interkommunale Zusammenarbeit und Gebietsreformen keine Gegensätze dar. Vielmehr geht es um einen klugen Mix aus wirtschaftlich tragfähigen Ortsgrößen und Verwaltungsebenen, auf der die Mehrheit der Aufgaben gebündelt ist sowie ergänzenden interkommunalen Kooperationen dort, wo aufgrund der Besonderheit einer Aufgabe oder der räumlichen Rahmenbedingungen eine kommunale Kooperationslösung einen zusätzlichen Nettonutzen erbringt.

12. Die in Rheinland-Pfalz bestehende Kommunalstruktur kennt bereits vielfältige Formen von Arbeitsteilung und Kooperation. So dient das Zentrale-Orte-System dazu, dass Gemeinden unterschiedlicher Größe unterschiedliche Funktionen wahrnehmen und damit eine kostensenkende kommunale Arbeitsteilung und Spezialisierung besteht. Desweiteren existieren im kreisangehörigen Raum neben größeren kreisangehörigen und verbandsfreien Städten auch Verbandsgemeinden, die ebenfalls Aufgaben für ihre Ortsgemeinden wahrnehmen und damit auch einen räumlichen Kooperationsverbund darstellen.

13. Die gegen Gebietsreformen und abgeschwächt auch gegen interkommunale Kooperationen häufig vorgebrachte Befürchtung eines Verlustes an Bürgernähe ist zu relativieren. Interkommunale Kooperationen sind für die Bürger häufig kaum wahrnehmbar, weil sie sich vornehmlich auf Aufgaben ohne oder mit geringen Bürgerkontakt beziehen (z. B. im Bereich der Beschaffung). Ebenso wird die Bürgernähe auch nicht relevant eingeschränkt, wenn eine Abfallgesellschaft für mehrere Kommunen arbeitet. Aber selbst die Einkreisung kreisfreier Städte führt nicht zwangsläufig zu einer Vergrößerung der Distanzen. Vielmehr bleiben die Stadt und ihr Bürgeramt bestehen. Im Kern wandert der Sozial- und Schulbereich (ohne Grundschulen) an den Landkreis, der – zumal bei Kreisregionen – häufig seinen Sitz in derselben Stadt hat und gerade für seine sozialen Aufgaben auch dezentral präsent ist. Im kreisangehörigen Raum wird die Bürgernähe primär durch die Orts- und Verbandsgemeinden sichergestellt.

IKZ im Back-Office-Bereich

14. Interkommunale Kooperation bietet gerade in Anbetracht der teilweise noch immer problematischen Haushaltslage und der kleinteiligen Strukturen in Rheinland-Pfalz merkliche Potenziale, Skalen- und Spezialisierungsvorteile zu verwirklichen. Dabei ist die interkommunale Kooperation nicht in allen Konstellationen und für alle Aufgaben gleichermaßen oder mit der gleichen Kooperationsstiefe die geeignete Form der Leistungserbringung. Transaktionskosten müssen frühzeitig erkannt und mit politischen Maßnahmen begegnet werden, wenn Reformrenditen erwirtschaftet werden sollen.

15. Gerade der für die Bürgernähe wenig konfliktäre Back-Office-Bereich bietet Potential für Optimierung – nicht zuletzt dadurch, dass für die Bürger keine Mehrkosten anfallen und es sich häufig um Aufgaben mit hohem Standardisierungsgrad und geringer „Fühlbarkeit“ handelt. Insbesondere der IT-Bereich sowie das Beschaffungswesen, aber auch Personal-, Finanz und Liegenschaftsverwaltung stellen hier relevante Potentialbereiche dar.

16. In der Kommunalbefragung haben die kreisfreien Städte und Landkreise die Relevanz des Back-Office-Bereichs für weitere Kooperationen zwar weitgehend bejaht, allerdings keine große Zahl an Vorschlägen eingebracht:

- IT/Rechenzentren/EDV/GIS/Digitalisierung (themenübergreifend) mit acht Nennungen,
- Beschaffung/Ausschreibung/Vergabe/Einkauf mit fünf Nennungen,
- Gebäudemanagement/-unterhalt mit zwei Nennungen,
- Personalverwaltung und Reisekostenabrechnung mit zwei Nennungen,
- Kämmereiamt Buchhaltung/Vollstreckung mit einer Nennung,
- allgemeine Hinweise auf Backoffice/Verwaltung/Zentrale Dienste mit vier Nennungen.

17. Gerade im IT-Bereich liegt es nahe, eine tiefergreifende Zentralisierung durch landeseinheitliche Lösungen mit größeren Skalen- und Spezialisierungsvorteilen bei geringeren Transaktionskosten anzugehen. Dies wurde auch in der Befragung der verbandsfreien Gemeinden sowie Verbandsgemeinden wie auch in den Vor-Ort-Gesprächen deutlich.

18. Interkommunale Zusammenarbeit hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und den Kommunen steht eine Vielzahl an Rechtsformen offen. Wenn sie im Back-Office-Bereich gestärkt werden soll, werden dennoch Anpassungen der

institutionellen Rahmenbedingungen im Land nötig sein. Dazu bedarf es barrierefreier Informationsmöglichkeiten. Ferner gilt es die zukünftige Entwicklung der Schwerpunkte im Förderprogramm „Starke Kommunen – starkes Land (SKSL)“ zu überdenken. Auch die Genehmigungsverfahren für interkommunale Zusammenarbeit sind auf Optimierungspotential hin zu prüfen, um Transaktionskosten zu senken. Aktuelle Fragestellungen der Umsatzsteuerproblematik sind generell zu berücksichtigen.

19. Im IT-Bereich besteht ein hoher Zeitdruck, um vor dem Hintergrund der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, des Ausbaus der Schul-IT und der allgemein fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung eine möglichst effiziente und sichere Bereitstellung zu erreichen. Dabei sind sowohl stark zentralisierte IKZ-Lösungen unter Rückgriff auf bestehende Kooperationsverbände, wie ZID-KOR, als auch kleinere regionale und landesweite, hoch zentralisierte neue Lösungen in den Blick zu nehmen.

20. Im Beschaffungswesen bestehen bereits vereinzelte funktionierende regionale Beschaffungsnetzwerke, die als Vorbild für weitere vergleichbare Kooperationen dienen könnten. Kooperative Beschaffungsnetzwerke benötigen keine transaktionskostenintensive formelle Umsetzung und wurden vielfach als Potentialbereich genannt.

IKZ im Sozialbereich

21. Der Sozial- und Jugendhilfebereich ist durch einen engen Bezug zu den Leistungsempfängern geprägt. Im Vordergrund der Arbeit steht die persönliche Fallbetreuung. Bei existenzsichernden Leistungen erfolgt diese im Rahmen eines engen Regelwerks, das die für die Leistungsberechtigung und die Leistungshöhe maßgeblichen Kriterien und die Verfahren definiert. Bei den übrigen Hilfen sind dagegen vielfach individuelle Prüfungen erforderlich bzw. Hilfeplanverfahren aufzustellen. Zur Leistungserbringung werden zudem oft externe Sozialdienstleister beauftragt werden (z. B. Werkstätten für behinderte Menschen, stationäre Einrichtungen der Jugendhilfe).

22. Bei insgesamt hohen Fallzahlen im Sozialbereich ist ein Effizienzgewinn durch interkommunale Zusammenarbeit bzw. Gebietsreform insbesondere für kleinere Gebietskörperschaften mit vergleichsweise wenigen Hilfefällen und für kleinere Hilfebereiche mit geringen Fallzahlen zu erwarten. Da viele Leistungs-

empfänger allerdings auch mehrere Hilfen in Anspruch nehmen, ist immer zwischen dem Vorteil von Spezialisierung und den Nachteilen einer zerstückelten Fallbearbeitung sowohl für den Leistungsträger als auch für den Leistungsempfänger abzuwägen. Multiprofessionalität erlaubt die Hilfe aus einer Hand. Sie hat aber Grenzen in Bezug auf schwierige Fälle und bei zu hohen Betreuungsquoten.

23. Bisher ist eine breite formelle interkommunale Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich auf wenige Spezialgebiete beschränkt: z. B. die Adoptionsvermittlung und die Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger (Schwerpunktjugendämter). Daneben kooperieren nur einige wenige Landkreise und kreisfreie Städte auch in einem größeren Umfang miteinander. Eine gemeinsame Einrichtung zur Fallbetreuung ist dabei außer den Zusammenschlüssen in den Jobcentern (z. B. Vorderpfalz) nicht zu erkennen, was angesichts des Lokalbezugs der Fallbetreuung auch plausibel ist.

24. Dabei lassen sich – jenseits der Potenziale bei kleinen Gebietskörperschaften und bei speziellen Hilfen mit geringen Fallzahlen – einzelne Ansatzpunkte auch für die Zusammenarbeit im Back-Office erkennen. Hierfür ist zwischen zwei unterschiedlichen Raumbezügen zu differenzieren:

- Zum einen ist für einen Teil der Aufgaben bzw. für einzelne Aufgabenelemente über landeseinheitliche Lösungen nachzudenken.
- Zum anderen stehen Aufgabensegmente mit einem kleinräumigen Bezug, bei der interkommunale Zusammenarbeit sich im klassischen Sinne auf eine nachbarschaftliche Kooperation bezieht.

25. In Kontext landeseinheitlicher Lösungen stehen Aufgaben bzw. Funktionen, die für alle Kommunen einheitlich zu erfüllen sind bzw. einen einheitlichen Rahmen bilden können, so dass nicht jede einzelne Kommune das „Rad neu erfinden muss“. Dies bedeutet eine erhebliche Entlastung des Personals vor Ort. So dürfte im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wie der Digitalisierung der Verwaltung generell auch der Sozial- und Jugendhilfebereich dem allgemeinen Trend der Konzentration der Datenverarbeitung auf Rechenzentren folgen. Die Nutzung unterschiedlicher Fachsoftware, die derzeit der Datenzusammenführung und -verwaltung noch Grenzen setzt, kann dabei durch die Entwicklung von Schnittstellen begegnet werden. Hierzu bedarf es aber auch einer gemeinsamen Initiative von Land und Kommunen, um einheitliche Lösungen auf den Weg zu bringen. Für eine mittelfristige Umsetzung dieses Prozesses hilf-

reich wären durch das Land bereitgestellte Fördermittel, die kostenintensive Umstellungsprozesse bei Hard- und Software abfedern.

26. Ein zweiter Bereich landeseinheitlicher Vorgaben bzw. landesweiter Lösungen ist die Abfassung und Verhandlung von Rahmenverträgen und Leistungsvereinbarungen mit Dienstleistern für soziale Leistungen. Hier besteht eine interkommunale Kooperation (Mainz-Bingen/Alzey-Worms). Eine größere Entlastung ergäbe sich aber durch landesweite Lösungen. In diesem Sinne gründen die kommunalen Spitzenverbände derzeit einen Zweckverband, der diese Aufgabe für die Leistungen der Eingliederungshilfe für die unter 18-jährigen Menschen mit Behinderungen durchführen soll. Ähnliches ist aber auch für die stationären Einrichtungen der Jugendhilfe denkbar.

27. Im Rahmen der interkommunalen Kooperation mit landesweitem Bezug sind auch Vergleichsringe ein zweckmäßiger Rahmen, um über die lokale Lageeinordnung (Benchmarking) und über die Identifizierung von Best-Practice einen Wissensaustausch zu bewirken (Transferfunktion). Davon können Impulse auf die lokale Fallbearbeitung und die Organisationsabläufe ausgehen. Angesichts der großen Bedeutung der Fallkosten bleibt die Verbesserung der Fallbearbeitung der zentrale Schlüssel zur Senkung von Sozial- und Jugendhilfeausgaben.

28. Für eine nachbarschaftliche Kooperation ist ein regelmäßiger informeller bzw. Gedanken- und Erfahrungsaustausch über Probleme und Entwicklungen im Sozialbereich eine Voraussetzung. Dort, wo die Kooperationsdichte hoch ist, liefert der informelle Austausch die Grundlage. Neben dem vertrauensbildenden Charakter ist dies ein erster Schritt, um über den Austausch von Problemen zur Diskussion gemeinsamer Lösungen zu gelangen.

29. Am Beispiel der Adoptionsvermittlung und der Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger zeigt sich, dass für Spezialgebiete mit kleineren Fallzahlen Kooperation möglich ist. Sofern also ein Ansprechpartner – sofern erforderlich – vor Ort erhalten bleibt, können für einzelne Aufgaben Schwerpunktsozialämter gebildet werden. In diesen kann dann im Hintergrund die Fallbearbeitung ablaufen. Die Verfügbarkeit von Spezialwissen erhöht sich auf diese Weise und trägt zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung bei. Ansatzpunkte bestehen beispielsweise beim Bafög, bei Teilaspekten des Unterhaltsvorschusses oder auch bei der Erstattung von Bestattungskosten.

30. Für Sozialbereiche mit größeren Fallzahlen sind intensivere Untersuchungen hinsichtlich der Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorzunehmen. Eine generelle Einschätzung kann nicht erfolgen, wenngleich die aus dem SGB II bekannten Verbünde (z. B. Jobcenter Vorderpfalz oder Südwestpfalz mit Zweigstelle Zweibrücken) Hinweise auf deren Möglichkeit geben. Voraussetzung für die Zusammenarbeit wäre aber auch hier eine digitale Infrastruktur, die die Zusammenarbeit durch Akten- und Informationsaustausch – datenschutzrechtlich abgesichert – möglich macht.

IKZ bei oberzentralen Aufgaben in Stadt-Umland-Regionen

31. Oberzentrale Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge führen in Stadt-Umland-Regionen insbesondere bei Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung zu räumlichen Externalitäten. Die Zentren erbringen die Leistungen, die vom Umland zwar mitgenutzt aber nicht oder nicht hinreichend mitfinanziert werden. Zur Optimierung von zentralörtlichen Versorgungsangeboten sowie zum Ausgleich von Versorgungsdefiziten können regionale Kooperationen gebildet werden, innerhalb derer regionalbedeutsame öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden. Im Kern sollen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für einen funktional abgegrenzten Kooperationsraum zusammengeführt werden. Damit wird unter Finanzierungsgesichtspunkten auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zwischen Nutzer- und Kostenträgerkreis in höherem Maße Rechnung getragen.

32. Die raumbezogene Analyse auf Basis bestehender Verflechtungsbeziehungen (Berufs- und Schulpendler) sowie bestehende Kooperationen weisen auf teilräumlich stark variierende Potenziale und Akzeptanz von Modellen interkommunaler Zusammenarbeit hin. Insgesamt zeigt sich, dass interkommunale Zusammenarbeit, z. B. im Kulturbereich, eine unbedeutende und im Schulbereich – analog zum Sozialbereich – eine größere Bedeutung einnimmt, in weiten Teilen des Landes abseits der Förderschulen und berufsbildenden Schulen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen in der Gesamtschau allerdings nur in geringem Umfang praktiziert wird.

33. Aufgabenbezogene, kleinräumige Kooperationsformen sind – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – als freiwillige Bottom-Up-Entscheidung aufzufassen,

die auf weitere Aufgabenbereiche erweitert werden können. Im Falle eines geringen regionalen Problem- bzw. Handlungsdrucks sind kooperative, aufgabenbezogenen Organisationsformen vorzugswürdig, um aufgabenspezifische Verletzungen des fiskalischen Äquivalenzprinzips zu kompensieren. Zudem eignen sich informelle bzw. netzwerkartige Kooperationen für den interkommunalen Wissenstransfer oder als Ansatzpunkt für die Bildung institutionalisierter Formen.

34. Im Falle eines akuten (fiskalischen) Problemdrucks, fehlender Homogenität der Kooperationspartner oder in Ermangelung von „Win-Win-Konstellationen“ gleichwertiger Kooperationspartner sind Top-Down-Entscheidungen des Landes bzw. Kooperationsanreize in der Initialphase erforderlich. Zudem sind fachliche und organisatorische Mindeststandards sicherzustellen – ansonsten würde das Risiko einer weiteren institutionellen Fragmentierung der Aufgabenerfüllung bestehen, sollten kommunale IKZ-Modelle jeweils in eine – auch aus Bürger- bzw. Nachfragersicht – intransparenten Vielzahl heterogener Teillösungen münden.

35. Bei einer gesamträumlichen Unterfinanzierung – z. B. wenn Kernstadt und Umlandkreis finanzschwach sind – können interkommunale Kooperationen nicht hinreichend zu einer Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft beitragen. Dann gewinnt die aufgabenangemessene Finanzausstattung als zentrale Voraussetzung für die Sicherung der kommunalen Verwaltungs- und Gestaltungskraft an Bedeutung. Dies betrifft sowohl die (horizontalen) interkommunalen Aufgaben- und Finanzbeziehungen als auch die (vertikalen) Transfers zwischen Bund, Land und Kommunen.

36. Der Einsatz aufgabenübergreifender (multifunktionaler) IKZ-Modelle erfordert stets eine Entscheidung des Landes: Die Vorteile einer Bildung von höheren Kommunalverbänden sind den Nachteilen einer zusätzlichen Ebene der Verwaltungsstruktur bzw. dem Risiko institutioneller Überfrachtung und Komplexität gegenüberzustellen – dabei ist die Eingriffsintensität in das kommunale Aufgabenspektrum höher als im Falle einer am Funktionalraum orientierten Gebietsreform. In Rheinland-Pfalz würde die komplexe Verwaltungsstruktur de facto noch weiter ausdifferenziert. Für die gezielte Kompensation von Stadt-Umland-Disparitäten eignen sich insbesondere aufgabenbezogene Organisationsmodelle – dies gilt für regionalbedeutsame und fiskalisch hinreichend gewichtige Aufgaben.

Gesamtbewertung

37. Das erweiterte, landesweite Wirkungsspektrum einer umfassenden Gebietsreform ist durch IKZ nicht zu substituieren. Die Umsetzung der umfassenden, durch den Landesgesetzgeber formulierten Ziele der Kommunal- und Verwaltungsreform können durch eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, die von kleinräumigen, nachbarschaftlichen Lösungen bis hin zu landesweiten Verbänden reichen, allerdings flankiert werden. Es geht um einen guten Mix aus wirtschaftlich tragfähigen Ortsgrößen und Verwaltungsebenen sowie ergänzenden interkommunalen Kooperationen. Auf diesem Weg wären folgende Maßnahmen hilfreich:

- Die bereits realisierten Kooperationen zeigen, dass eine breitere interkommunale Zusammenarbeit möglich ist. Diese in einer Praxisdatenbank darzustellen oder dazu themenbezogenen Workshops durchzuführen, wäre eine erste und schnelle Möglichkeit eines landesweiten Wissenstransfers.
- Bestehende Vergleichsringe können genutzt werden, um kommunale Schwachstellen zu identifizieren und in Bezug auf eine Behebung durch interkommunale Kooperation zu prüfen. Auch sie bieten sich für den Wissenstransfer an. Das Benchmark wäre dann auch ein geeigneter Rahmen, um die erreichte Effizienzverbesserung zu messen und sie auch etwaigen Fusionsrenditen gegenüberzustellen.
- Im Sozialbereich könnten vertiefende Verwaltungsanalysen durchgeführt werden, in denen Fallzahlen und Personalbesatz sowie Binnen- und Kooperationsoptionen näher untersucht werden. Beispielhaft ließe sich dies in ein oder zwei Räumen, die sowohl Landkreise wie auch kreisfreie Städte aufweisen, durchführen.

38. Die Realisierung von Reformrenditen ist an die tatsächliche Umsetzung von Reformen gebunden. Dieses gilt für eine Gebietsreform und interkommunale Zusammenarbeit gleichermaßen. Die Ausschöpfung der Effektivitäts- und Effizienzreserven erfordert ein Zusammenwirken von Funktionalreform (Aufgabenkritik, Standardflexibilisierung, IKZ), Gebietsreform, Binnenreform (E-Government) sowie Finanzierungsreform (kommunaler Finanzausgleich, Aufgabenzuordnung).

39. Mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit bleibt kritisch abzuwägen, ob die Intensivierung der Kooperation nicht zu einer Zerstückelung der Ver-

waltung führt. Interkommunale Zusammenarbeit bleibt immer nur eine Ergänzung, um Lücken der Aufgabenwahrnehmung zu schließen. Sie ersetzt nicht die einräumige Verwaltung und erst recht nicht eine einheitliche Steuerung und politische Kontrolle.

Martin Junkernheinrich
Amadeus Tilly

Interkommunale Kooperation im Back-Office-Bereich

Inhaltsübersicht

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Problemstellung und Gang der Analyse | 21 |
| 1.1 | Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands | 22 |
| 1.2 | Gang der Analyse und methodischer Zugang | 23 |
| 2 | Theoretischer Rahmen | 25 |
| 2.1 | Die Transaktionskosten interkommunaler Kooperation | 26 |
| 2.1.1 | Strategische Kosten | 27 |
| 2.1.2 | Koordinationskosten | 29 |
| 2.1.3 | Informationskosten | 29 |
| 2.1.4 | Kosten der politischen Durchsetzung | 30 |
| 2.2 | Produktionskostenvorteile interkommunaler Leistungserstellung | 31 |
| 2.2.1 | Investitionskosten | 31 |
| 2.2.2 | Laufende Produktionskosten | 32 |
| 2.3 | Kriterien und Hypothesenvorrat | 34 |
| 2.3.1 | Eigenschaften der zu erbringenden Leistung | 34 |
| 2.3.2 | Institutionelle Rahmenbedingungen | 37 |
| 2.3.3 | Eigenschaften der Kooperationspartner | 40 |
| 3 | Empirische Analyse | 44 |
| 3.1 | Kooperationsintensität in Rheinland-Pfalz | 44 |
| 3.1.1 | Nach Produktbereichen | 45 |

| | |
|--|----|
| | 20 |
| 3.1.2 Nach räumlichen Schwerpunkten | 46 |
| 3.2 Potenzialbereiche im Back-Office | 49 |
| 3.2.1 Aus kommunaler Perspektive | 49 |
| 3.3.2 In der Literatur | 51 |
| 3.3 Schwerpunktbereiche | 52 |
| 3.3.1 Informationstechnologie | 52 |
| 3.3.2 Ausschreibung und Beschaffung | 56 |
| 3.3.3 Personal- und Finanzverwaltung | 59 |
| 3.3.4 Gebäude-, Energie- und Fuhrparkmanagement | 61 |
| 3.4 Eigenschaften der institutionellen Rahmenbedingungen | 63 |
| 3.5 Eigenschaften der Kommunen als Kooperationspartner nach Eignungskriterien | 68 |
| 4 Zusammenfassung und Ausblick | 72 |
| Literaturverzeichnis | 74 |

1 Problemstellung und Gang der Analyse

1. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bzw. interkommunale Kooperation (IKK) beschreibt die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften, also von Gemeinden, kreisangehörigen oder kreisfreien Städten sowie Landkreisen auf der Basis von gemeinsamen Interessen oder Zielen.¹ In Rheinland-Pfalz wird eine intensiviertere interkommunale Kooperation als Alternative zu Gebiets- und Funktionsreformen diskutiert – „[d]ie Diskussion um interkommunale Kooperation ist somit eingebunden in die lokalen Funktional- und Territorialreformen“². Die interkommunale Zusammenarbeit, die als Handlungsansatz zu den New-Public-Management-Ansätzen gezählt wird³, gilt dabei als bewährtes Instrument der Verwaltungsmodernisierung⁴.

2. Interkommunale Kooperation als Instrument hat in der politischen und wissenschaftlichen Debatte vor allem vor dem Hintergrund der Finanznot und Verschuldung der Kommunen an Präsenz gewonnen.⁵ Daneben haben aber auch andere kommunalpolitische Trends, wie der zunehmende internationale Standortwettbewerb, die voranschreitende Europäisierung in einigen Politikfeldern sowie der demographische Wandel zur wachsenden Popularität interkommunaler Zusammenarbeit beigetragen.⁶ Als weitere Gründe werden etwa gestiegene Ansprüche an kommunale Infrastrukturen und Daseinsvorsorge sowie die zunehmende Verflechtung zwischen den Kommunen angeführt.⁷ Auch der Mangel an Fachkräften sowie der Stellenabbau in den Kommunen in bestimmten Bereichen, insbesondere bei IT-Dienstleistungen, spielt mitunter eine Rolle.⁸

3. Kooperation findet in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen statt. Zudem lässt sich zwischen horizontaler und vertikaler sowie zwischen formeller und informeller Kooperation unterscheiden. Die *Tabelle 1* gibt einen Überblick über verschiedene Formen interkommunaler Zusammenarbeit.

1 So GAWRON, T. (2009): Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben. S. 6.

2 KERSTING, N. (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb? S. 33.

3 Vgl. FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, S. 1.

4 Vgl. SCHUPPAN, T. (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment. S. 153.

5 Vgl. FLIEDNER, O. (2011): Grundwissen Kommunalpolitik. S. 21.

6 Vgl. STOPPER, J. (2008): Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik. S. 284.

7 Ebenda, S. 293.

8 Vgl. HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit – am Beispiel des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe. S. 304.

| Tabelle 1: Dimensionen der Klassifizierung interkommunaler Kooperation | | |
|---|--|---------------------------|
| Kriterium | Ausprägungen | |
| Hierarchie | horizontal | vertikal |
| Anzahl der Partner | bilateral | multilateral |
| Typen der Partner | nur kommunale Partner | weitere Partner |
| Formalisierungsgrad | formell | informell |
| Organisationsgrad | institutionalisiert | nicht institutionalisiert |
| Rechtsform | öffentlich-rechtlich | privatrechtlich |
| Beteiligte Kommunen | Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, kreisfreie Städte, Landkreise | |
| Betroffene Aufgaben | Freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben, Auftragsangelegenheiten, Sekundärfunktionen | |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | |

4. Ziel der Studie ist es nachfolgend, Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit von rheinland-pfälzischen Kommunen zu analysieren.

1.1 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

5. *Sachliche Eingrenzung:* Die Untersuchung der Kooperationspotenziale im Rahmen dieser Arbeit beschränkt sich thematisch auf „verstärkte Zusammenarbeit der Kommunen bei den internen Servicebereichen wie dem gemeinsamen Einkauf, den Personaldienstleistungen und der Informationstechnologie“⁹, das sogenannte Back-Office. In der Betriebswirtschaftslehre werden unter dem Back-Office-Begriff etwa das Personalwesen, Informationstechnologie, indirekte Beschaffung sowie das Finanz- und Rechnungswesen verstanden – Aufgaben ohne Kundenkontakt also, die nicht direkt das Kerngeschäft bedienen, sondern dessen Funktionsfähigkeit aufrecht erhalten¹⁰. In den Kommunen sind darunter entsprechend die sogenannten Sekundärfunktionen der Verwaltung zu verstehen. Es stellt somit keinen eigenständigen kommunalen Aufgabenbereich

9 Vgl. DStGB (2005): Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. Vorwort.

10 Vgl. etwa LACITY, M. C./WILLCOCKS, L. P./ROTTMAN, J. W. (2008): Global outsourcing of back office services: lessons, trends, and enduring challenges. S. 13.

dar, sondern ist Teil der Verwaltungsprozesse, die in allen kommunalen Aufgabenbereichen anfallen¹¹.

6. Hierarchische Eingrenzung: Identifiziert werden sollen Potenziale horizontaler Kooperation, also zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Verwaltungsebene – hier der Landkreise und kreisfreien Städte. Desweiteren wird in vertikaler Hinsicht auch die Zusammenarbeit zwischen verbandsfreien Verbandsgemeinden bzw. Verbandsgemeinden und Landkreisen bzw. kreisfreien Städten betrachtet.

7. Organisatorische Eingrenzung: Interkommunale Kooperation lässt sich bezüglich ihres Formalisierungsgrads differenzieren, also zwischen formellen harten und informellen weichen Formen der Kooperation.¹² Während formelle Kooperationen auf vertraglicher Grundlage oder institutionalisiert geschlossen werden und für die Kooperationspartner entsprechende Verbindlichkeit entfalten, handelt es sich bei informellen Kooperationen etwa um runde Tische oder Projektbeiräte, durch die kein Rechtsverhältnis entsteht¹³. Formelle Kooperationen bilden die Mehrheit der Kooperationen und sind primärer Untersuchungsgegenstand dieser Überlegung.¹⁴

1.2 Gang der Analyse und methodischer Zugang

8. Zunächst wird der theoretischen Rahmen dargestellt, in dem interkommunale Kooperation erfolgt (*vgl. Abschnitt 2*). Im Anschluss daran erfolgt eine empirische Aufarbeitung des Themas für die Kommunen in Rheinland-Pfalz (*vgl. Abschnitt 3*). Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse (*vgl. Abschnitt 4*).

9. Innerhalb dieses Rahmens soll sich im Folgenden der Frage angenähert werden, inwiefern bereits Kooperationen bestehen, und wo noch Kooperationspotentiale bestehen. Dazu soll aufgezeigt werden, welche Kosten und Einsparpotentiale berücksichtigt werden sollten, und welche Faktoren als Kriterien zur Einschätzung des Kooperationspotentials dienen können:

11 Vgl. OESNER, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services - Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten, S. 7.

12 Vgl. DAHLBECK, E. u. a. (2017): Interkommunale Kooperation. S. 8.

13 Vgl. SPANNOWSKY, W./BORCHERT, D. (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung. S. 89.

14 Vgl. HINZ, E. (2018): Interkommunale Zusammenarbeit. S. 1495.

- die Eigenschaften der zu erbringenden Leistung,
- die Eigenschaften der institutionellen Rahmenbedingungen sowie
- die Eigenschaften der (potentiellen) Kooperationspartner.

10. Als Grundlage der Untersuchungen dienen im Wesentlichen, neben der Literatur als Ausgangspunkt theoretischer Überlegungen, folgendes:

- Die Kommunalbefragung, welche im Rahmen des Gutachterauftrags vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer in Zusammenarbeit mit der TU Kaiserslautern durchgeführt wurde.¹⁵ Die teilstandardisierte Online-Befragung wurde an die Verwaltungsspitze aller Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz gesandt. Der vollständige Fragebogen findet sich als erster Anhang dieser Arbeit. Teilgenommen haben 11 der 12 kreisfreien Städte sowie 22 von 24 Landkreisen; dies entspricht jeweils einer Rücklaufquote von 91,7 % der Landkreise und kreisfreien Städte. Der Befragungszeitraum begann am 8. Mai 2019, die letzte Einsendung erfolgte am 26. Juli 2019.
- Die amtliche Zweckverbands- und Zweckvereinbarungsstatistik,
- Interviews mit relevanten Akteuren, und zwar:
 - mit Vertretern der kreisfreien Stadt Landau und dem Landkreis Südliche Weinstraße, den Landkreisen Alzey-Worms und Mainz-Bingen sowie der kreisfreien Stadt Pirmasens,
 - mit Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände sowie
 - mit Vertretern der Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH sowie des Zweckverbands für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

11. Im Back-Office-Bereich werden dabei folgende zentralen Handlungsfelder identifiziert, anhand derer Kriterien und Daten untersucht werden sollen:

- IT-Dienstleistungen und –Infrastruktur,
- Beschaffung, Ausschreibung und Vergabe,
- Personal- und Finanzverwaltung, sowie
- das Gebäude- und Fuhrparkmanagement.

15 Vgl. PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz. Der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer.

2 Theoretischer Rahmen

12. Bei der Frage nach dem Rückgriff auf das Instrument der interkommunalen Kooperation handelt es sich aus institutionenökonomischer Perspektive um eine Frage nach der Art und Weise der Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat als eine dessen zentraler Funktionen – der sogenannten Allokationsfunktion - auf kommunaler Ebene.¹⁶ Im Folgenden sollen zunächst die Bereitstellungskosten sowie deren Komponenten – Produktions- sowie Transaktionskosten – beschrieben und anschließend daraus abgeleitete Eignungskriterien formuliert werden.

13. Einer Bereitstellungsentscheidung schließt sich die sogenannte *Make-or-Buy*-Frage der Bereitstellungsentscheidung unvermittelt an – also die Frage, ob die Produktion der Leistung – in diesem Fall durch die Kommune - selbst innerhalb der Verwaltungshierarchie erbracht, oder aber über den Markt bezogen werden soll.¹⁷ Dazwischen sind eine Vielzahl an Hybridformen zu verorten, die den Kommunen zur Verfügung stehen¹⁸ - „ein zentrales Problem bei Errichtung der IKZ ist also die Bewertung institutioneller Alternativen durch die Akteure.“¹⁹ Auch die interkommunale Kooperation stellt eine solche Hybridform zwischen Eigenproduktion und Bezug über den Markt dar.²⁰ Daneben stellen Hybridlösungen wie die Eigenleistung in einer verselbstständigten Einrichtung, Public-Private-Partnerships oder das sogenannte Contracting-Out diskutierte Alternativen dar.²¹

14. Die öffentlichen Bereitstellungskosten (BK) werden als Summe aus Produktions- (PK) und Transaktionskosten (TK) definiert ($BK=PK+TK$).²² Die wirtschaftlichste Option ist dabei jene mit den geringsten Bereitstellungskosten. Infolge der geschilderten Annahmen ist die Aussicht auf eine effizientere Produktion durch Kooperation für die Implementierung einer solchen nicht hinreichend – diese potentiellen Einsparungen müssen auch die zusätzlich anfallenden Transaktionskosten überkompensieren. Somit „spielt sich die Wahl der geeig-

16 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (1999): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart, S. 307 ff.

17 Vgl. ebenda, S. 311.

18 Vgl. VOIGT, S. (2002): Institutionenökonomik. S. 105.

19 Vgl. HINZ, E. (2018): Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 1493.

20 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ). S. 5.

21 Vgl. REICHARD, C. (2009): Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out.

22 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (1999): Neue Institutionenökonomik, a. a. O., S. 311.

neten Organisationsform im Spannungsfeld zwischen niedrigen Transaktionskosten und der Vermeidung von parallelen Verwaltungsstrukturen²³ und anderen ökonomischen Vorteilen ab: welche Potenziale interkommunaler Kooperation für die Landkreise und kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz im Allgemeinen sowie im Back-Office-Bereich im Speziellen bestehen, ist also letztlich eine Frage danach, in welchen Konstellationen die zusätzlichen Transaktionskosten der Kooperationsentscheidung durch die Einsparungen bei den Produktionskosten aus Sicht der Entscheider überkompensiert werden.

2.1 Die Transaktionskosten interkommunaler Kooperation

15. Die Transaktionskosten sind als Kosten der „Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten, der Beherrschung und Überwachung von Marktbeziehungen, aber auch Organisation von Kooperationen und innerbetrieblichen Abstimmungen“²⁴ zu verstehen. Transaktionskosten stellen als „Kosten der Anbahnung und Durchführung von Transaktionen wichtige Determinanten für die Eignung unterschiedlicher Koordinationsformen für Austauschbeziehungen“²⁵ dar. Transaktionskosten im Kontext von interkommunaler Zusammenarbeit sind dabei als Prinzipal-Agent-Problem zu begreifen. Geben Kommunen ihre Aufgaben an eine Kooperationsorganisation, etwa eine GmbH oder einen Zweckverband, ab, so entstehen Informationsasymmetrien. Das gleiche gilt, wenn eine Kommune die Leistungserbringung oder -bereitstellung auf eine andere Kommune überträgt. Die Transaktionskosten lassen sich in die in der *Tabelle 2* dargestellten Kategorien einteilen.

23 FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 33.

24 STEIN, A. (2010): Transaktionskosten in Anbieter-Kunden-Beziehungen der Wissensökonomie, S. 192.

25 KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 6.

| Tabelle 2: Transaktionskosten | |
|---|--|
| strategische Kosten | Opportunismusbedingt zwischen den Partnern |
| Koordinationskosten | Opportunismusunabhängig zwischen den Partnern |
| Informationskosten | Opportunismusunabhängig intern |
| Kosten der politischen Durchsetzung | Primär intern aufgrund divergierender politischer Interessen |
| Quelle: Eigene Darstellung nach KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O, 19 f. | |

2.1.1 Strategische Kosten

16. Strategische Kosten begründen sich durch opportunistisches Akteursverhalten. Dabei entstehen die Kosten weniger durch das opportunistische Handeln selbst, als durch die Notwendigkeit der Schaffung von Institutionen, die dieses verhindern sollen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Prinzipal-Agent-Informationssymmetrien, die für alle beteiligten Kommunen als Prinzipal entstehen, wenn Sie die Produktion oder Distribution öffentlicher Leistungen an eine Kooperationsorganisation delegieren, sowie denen, die für die abgebende Kommune entsteht, wenn die Delegation an eine andere Kommune erfolgt. Durch entsprechende Institutionen, die teilweise auch den entsprechenden Kooperationsgesetzen bereits immanent oder etwa in Zweckverbandsordnungen festgelegt werden können, lassen sich Zielkonflikte und Opportunismus-Risiko jedoch marginalisieren²⁶. Man unterscheidet zwischen drei opportunismusbedingten Problematiken: Hold-Up, adverse Selektion und moralisches Risiko (vgl. Tab. 3).

| Tabelle 3: Ursachen strategischer Kosten | | |
|--|---------------------------|------------------|
| Problem | Ursache | Zeitpunkt |
| Hold-Up | Umweltunsicherheit | ex-post |
| Adverse Selektion | Prinzipal-Agent-Beziehung | ex-ante |
| Moralisches Risiko | Prinzipal-Agent-Beziehung | ex-post |
| Quelle: Eigene Darstellung nach WOLFF, B. (1999): Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik. | | |

²⁶ Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 19 f.

17. Das Risiko eines *Hold-Ups* entsteht durch potentiell opportunistisches Verhalten und Faktorspezifität²⁷. Sind einseitig beziehungspezifische Investitionen nötig, könnte der Auftraggeber versuchen, die Quasi-Rente, die sich durch die Differenz des Werts der vorgesehenen und der zweitbesten Verwendung ergeben, nach Vertragsschluss zu vereinnahmen. Eine höhere Spezifität bedingt folglich auch höhere Transaktionskosten. Ex ante sind deshalb institutionelle Absicherungen nötig, um dies zu verhindern.²⁸

18. Das Problem der *adversen Selektion* entsteht vor Vertragsschluss durch Informationsasymmetrien.²⁹ Für den Prinzipal wird vollständige Information über sein Produkt angenommen, für den Agenten nicht – was dazu führt, dass zum einen der Agent die Möglichkeit besitzt, diese Position opportunistisch durch überzogene Nutzenversprechen zu nutzen, und zum anderen beim Prinzipal durch Kenntnis dieser Option Vertrauen und Zahlungsbereitschaft reduziert.³⁰ Dadurch steigen die Transaktionskosten im Vergleich zur Eigenerstellung unabhängig von tatsächlich opportunistischem Handeln des Agenten an, wobei dessen Reputation die Kosten reduzieren kann.³¹

19. Auch das *Moralische Risiko* beschreibt ein Prinzipal-Agent-Problem durch Informationsasymmetrien, allerdings nach Vertragsabschluss.³² Die Ursache liegt in der Unmöglichkeit der vollständigen Überwachung des Agenten durch den Prinzipal. Um die dadurch (ex-post) entstehenden Probleme für den Prinzipal (ex-ante) durch Institutionen zu verhindern, entstehen Transaktionskosten. Je höher das Vertrauen im Sinne richtiger Erwartungen über das Handeln des Agenten ist, desto geringer der Bedarf an Absicherung und somit die Transaktionskosten ausfallen.³³ Die durch moralisches Risiko anfallenden Probleme lassen sich in das Hidden-Information- sowie das Hidden-Action-Problem ausdifferenzieren. Ersteres bezieht sich darauf, dass der Agent dem Prinzipal

27 Vgl. WOLFF, B. (1999): Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik, S. 143.

28 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 6.

29 Vgl. BECKERS, T. u. a. (2014): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, S. 8.

30 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (2016): Institutionenökonomik. S. 101.

31 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 9.

32 Vgl. BECKERS, T. u. a. (2014): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, a. a. O., S. 8.

33 Vgl. RICHTER, R./FURUBOTN, E. G. (2010): Neue Institutionenökonomik, S. 36.

Informationen vorenthalten oder gar falsche Angaben machen kann, indem etwa überhöhte Kosten abgerechnet werden, deren Korrektheit sich nicht überprüfen lässt. Hidden-Action bezieht sich darauf, dass der Prinzipal die Leistungserstellung des Agenten schwer kontrollieren kann, was diesen dazu verleitet, opportunistisch zu handeln und Ressourcen oder Mühen unterhalb des Solls in die Leistungserstellung für den Partner zu investieren.³⁴

2.1.2 Koordinationskosten

20. In Abgrenzungen zu den strategischen Kosten, die durch opportunistisches Verhalten entstehen, bezeichnen die Koordinationskosten solche, die unabhängig opportunistischer Verhaltensweisen zwischen den Kommunen anfallen.³⁵ Hier geht es zunächst um grundsätzliche Abstimmungen über Ziele, Art und Umfang der Kooperation sowie die zu produzierenden Qualitätsniveaus und Mengen - also um grundsätzliche Bereitstellungs- und Make-or-buy-Entscheidungen. Weiter wird es notwendig sein, über Fragen der Kostenübernahme und die Aufteilung der Vorteile zu verhandeln, aber auch etwa über die Internalisierung von Spill-Over-Effekten – hier ist vor allem auch die Spezifität der Investitionen, die bereits im Rahmen der Hold-Up-Problematik erläutert wurde, sowie das Auftreten eventueller Kontrahierungsprobleme für die Höhe der Transaktionskosten entscheidend. Auch die Anzahl und Homogenität der beteiligten Kommunen ist für die Koordinationskosten bedeutsam.³⁶

2.1.3 Informationskosten

21. Informationskosten beziehen sich auf die Informationsbeschaffung, die seitens der beteiligten Kommunen bezüglich der kooperativ zu lösenden Leistungen sowie der diesbezüglichen Bedarfsentwicklung entstehen. Sie werden entsprechend durch die Komplexität der Leistung beeinflusst. Zudem sind Informationen über die Partnerkommunen einzuholen – was mit steigender Anzahl an Partnern ressourcenintensiver ausfällt –, sowie über die Möglichkeiten der

34 Vgl. BECKERS, T. u. a. (2014): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, a. a. O., S. 9.

35 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 19.

36 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (2016): Institutionenökonomik, a. a. O., S. 421f.

Ausgestaltung und die entsprechenden institutionellen Rahmenbedingungen. Informationskosten sind auch deshalb wichtig, da sie sich in dem Sinne substitutiv zu den Koordinations- und strategischen Kosten verhalten, als dass eine gute Informationssituation bezüglich der Eigenschaften des jeweiligen Partners zum einen und der Transaktion als solcher zum anderen zu einem besseren Verständnis und infolge dessen auch einer besseren institutionellen Ausgestaltung führen kann. Ein besserer Informationsstand bezüglich der Präferenzen des Gegenübers sowie möglicher Umweltentwicklungen wirkt sich ebenfalls positiv auf die Koordinationskosten aus³⁷.

2.1.4 Kosten der politischen Durchsetzung

22. Wie die politischen Durchsetzungskosten ausfallen, hängt zum einen von unterschiedlichen politischen Einstellungen und Zielsystemen zwischen und innerhalb der potentiellen Partnerkommunen ab, sowie zum anderen davon, inwiefern mit der Kooperation Verteilungsfragen, etwa bezüglich der mit der Kooperation verbundenen Arbeitsplätze oder Standortfragen, verbunden sind.³⁸ Dabei spielen Interessen der Politik, etwa der Ratsmitglieder hinsichtlich ihrer Wiederwahl, eine bedeutende Rolle.³⁹ Je geringer diese Verteilungseffekte ausfallen und umso einfacher sich die Kompensation der Benachteiligten gestaltet, desto geringer fallen die Transaktionskosten aus: Diese Effekte müssen im Vorhinein ermittelt und entsprechend auch die Kompensationsmaßnahmen vor Vertragsabschluss institutionalisiert werden – je komplexer die kooperativ zu erbringende Leistung ist, umso schwieriger dürfte sich dies gestalten. Bezüglich der zu erreichenden Ziele – sollen also etwa primär effizienzorientiert Einsparungen realisiert werden, oder die Möglichkeit der Kooperation zur Verbesserung von Effektivität und Qualität genutzt werden – können, auch in Abhängigkeit zur finanziellen, und demographischen Situation der Partner, Konflikte und somit Transaktionskosten entstehen. Bei Kooperationen, die sich auf die Produktion beschränken, sind die politischen Durchsetzungskosten geringer als bei Kooperationen im Bereich der Bereitstellung.⁴⁰

37 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 19f.

38 Vgl. ebenda, S. 21.

39 Vgl. FLIEDNER, O. (2011): Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 25.

40 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 21.

2.2 Produktionskostenvorteile interkommunaler Leistungserstellung

23. Wie bereits geschildert, setzen sich die Bereitstellungskosten aus Transaktionskosten zum einen und Produktionskosten zum anderen zusammen⁴¹. Da wie beschrieben bei interkommunaler Kooperation höhere Transaktionskosten im Vergleich zur Eigenerstellung anfallen⁴², müssen folglich Einsparpotentiale bei den Produktionskosten realisierbar sein, die diese übersteigen, um die Wirtschaftlichkeit derartiger Formen der Leistungserstellung zu gewährleisten. Zunächst muss unterschieden werden zwischen Investitionskosten, die in erster Linie im Vorhinein, analog zu den ex-ante-Transaktionskosten, anfallen, und welche die Produktion als solche ermöglichen, indem in Produktionsfaktoren investiert wird, sowie laufenden Kosten der Produktion, welche analog zu den ex-post-Transaktionskosten bzw. Kontrollkosten anfallen.

2.2.1 Investitionskosten

24. Ob und welche initialen Investitionskosten anfallen, ist stark abhängig vom Kooperationsfeld und den jeweiligen Rahmenbedingungen. Entscheidend ist hier zunächst, ob die kooperativ zu erstellenden oder bereitzustellenden Leistungen bereits individuell von den Kommunen erbracht und für die Umstrukturierung zur kooperativen Erbringung beziehungspezifische Investitionen anfallen. Soll eine bereits in Eigenleistung erbrachte Leistung künftig kooperativ erbracht werden, so fallen hier Kosten an, die bei einer Eigenerbringung nicht anfallen würden. Die bereits in die Eigenerbringung investierten Mittel sind dann versunkene Kosten, insofern sie in spezifische Produktionsfaktoren investiert wurden, die sich nicht im Rahmen der Kooperation weaternutzen lassen.

25. Gerade bei finanzschwächeren Kommunen kann eine zu hohe erforderliche Anfangsinvestition eine Kooperation verhindern oder die Möglichkeit des Rückgriffs auf etwaige Förderungsmittel zur Anschubfinanzierung notwendig sein. Wenn hingegen die Erbringung in Eigenleistung ebenfalls eine Investition erfordern würde, etwa, wenn neue Aufgaben oder Verwaltungsprozesse für die Körperschaft entstehen oder bestehende grundlegend reformiert werden, können durch eine kooperative Lösung, in der die Investitionskosten geteilt werden,

41 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (1999): Neue Institutionenökonomik, a. a. O., S. 311.

42 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 22.

diese für die einzelnen Kommunen im Vergleich zur Eigenerbringung geringer ausfallen und somit besonders attraktiv für eher finanzschwache Kommunen sein. In diesen Fällen lassen sich also Effizienzgewinne durch die Vermeidung von Parallelinvestitionen realisieren⁴³. Gerade in für öffentliche Güter und Dienstleistungen, für deren Erbringung sehr hohe Kapitalinvestitionen notwendig sind, lassen sich durch interkommunale Kooperation zum einen große Einsparungen erzielen und zum anderen die Bereitstellung mitunter überhaupt erst verwirklichen⁴⁴. Gleichzeitig lässt sich das Risiko der Investition durch Kooperation zwischen den Partnern aufteilen⁴⁵. Ein Back-Office-relevantes Beispiel für neuartige Aufgaben, die in allen Kommunen anfallen und nicht in dieser Form bereits in Eigenleistung erbracht werden, stellt etwa die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes von 2017 dar⁴⁶.

2.2.2 Laufende Produktionskosten

26. Im Hinblick auf die Produktionskosten liegt der wesentliche Effekt der kooperativen kommunalen Leistungserbringung in den Effizienzsteigerungen durch Produktionskostenreduktion infolge von Größenvorteilen, Spezialisierungseffekten sowie, eingeschränkt, Verbundvorteilen. Größenvorteile in Form von Skalen- und (Fix-)Kostendegressionseffekten gelten dabei als wesentliches Argument für Effizienzsteigerungen durch Kooperation; es wird mitunter angenommen, „dass Kooperationen nur in Bereichen mit Größenvorteilen effizienzsteigernd wirken“⁴⁷. Positive Skaleneffekte bzw. Skalenerträge liegen vor, wenn langfristig „mehr Einheiten einer Ware oder eines Dienstes mit (durchschnittlich) geringeren Produktionskosten hergestellt werden können“⁴⁸, also bei größeren produzierten Mengen der Faktoreinsatz pro Gut sinkt beziehungsweise bei einer Erhöhung der eingesetzten Produktionsfaktoren um einen bestimmten Prozent-

43 Vgl. FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40 f.

44 Vgl. ZEEMERING, E. S. (2008): Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and the Implications for Public Management. S. 735.

45 Vgl. FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40 f.

46 Vgl. MERGEL, I. (2019): Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung.

47 Vgl. DAHLBECK, E. u. a. (2017): Interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 20.

48 SEDDON, J./O'DONOVAN, B. (2013): Die Achillesferse bei der Verwendung von Skaleneffekten in der Verwaltung der sozialen Sicherheit: Das Beispiel des Universal Credit im Vereinigten Königreich. S. 3.

satz der Output der Produktion um einen größeren Prozentsatz steigt⁴⁹. Dadurch sinken entsprechend die Grenzkosten. Dieser Effekt tritt vor allem dort auf, wo Kosten für Raumträger, welche bestimmte Mindestkapazitäten benötigen, auftreten. In stark zufallsabhängigen Leistungsbereichen können zudem Auslastungsschwankungen durch eine größere erbringende Einheit verringert werden⁵⁰.

27. Obgleich die Gebietsreform aus den Alternativen innerhalb der Logik der Make-or-buy-Frage ausgeschlossen wurde, sind die angestrebten ökonomischen Wirkmechanismen bei interkommunaler Kooperation also sehr ähnlich⁵¹. Eine höhere Auslastung von Personal und Produktionsmitteln ermöglicht eine Optimierung der Nutzungskosten. Durch den Abbau von Parallelstrukturen werden wiederum Ressourcen frei, die sich anderweitig effizienter einsetzen lassen⁵². Bei öffentlichen Gütern ohne Rivalität und Ausschließbarkeit in der Nutzung treten Skaleneffekte darüber hinaus in der Form auf, dass mit zunehmender Nutzerzahl die Produktionskosten pro Nutzer sinken, da die Produktionskosten konstant bleiben.

28. Im Gegensatz zu langfristigen Skalenerträgen beschreibt Kostendegression, insbesondere Fixkostendegression, den Effekt, "daß sich die (kurzfristig) produktionsmengenunabhängigen Kosten bei steigender Produktionsmenge auf mehr Einheiten des Endprodukts verteilen"⁵³, was wiederum die Stückkosten reduziert. Hier ist vor allem der Anteil der Fixkosten an den Produktionskosten relevant dafür, inwiefern sich durch Produktion im größerem Verbund Produktionskostensparnisse erzielen lassen.

29. Effizientere Produktionsabläufe können auch durch Spezialisierungseffekte und gebündeltes Knowhow realisiert und dadurch die Kosten gesenkt werden⁵⁴. Neben den Größeneffekten spielen zudem auch Synergieeffekte im Sinne von Verbundvorteilen, also Vorteile durch die Bündelung verwandter Pro-

49 Vgl. HAUG, P. (2006): Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland. S. 43.

50 Vgl. FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40.

51 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. kaiserslautern.

52 Vgl. FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 40 f.

53 HAUG, P. (2006): Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft?, a. a. O., S. 43.

54 Vgl. FRICK, H.-J./HOKKELER, M. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. S. 64.

zesse, eine – wenn auch vergleichsweise untergeordnete – Rolle, je nach Form der Kooperation.⁵⁵

2.3 Kriterien und Hypothesenvorrat

30. Im folgenden Abschnitt werden, aufbauend auf dem zuvor vorgestellten theoretischen Rahmen und orientiert an KLATT et al⁵⁶, Eignungskriterien bezüglich

- der Eigenschaften der zu erbringenden Leistung,
- der Eigenschaften der institutionellen Rahmenbedingungen sowie
- der Eigenschaften der Kooperationspartner erörtert sowie jeweils mit Erkenntnissen der empirischen Forschung in Relation gesetzt.

2.3.1 Eigenschaften der zu erbringenden Leistung

31. Wie wahrscheinlich es ist, dass eine bestimmte Leistung kooperativ erstellt wird, hängt von verschiedenen Eigenschaften dieser Leistung ab, die entsprechend als Eignungskriterien interpretiert werden können. *Tabelle 4* zeigt die Zusammenhänge, die im folgenden Abschnitt erläutert werden.

| Tabelle 4: Eigenschaften der zu erbringenden Leistung als Eignungskriterien | | |
|--|---|--|
| Kriterium | | Einfluss auf Eignung von interkommunaler Zusammenarbeit |
| hohe wertmäßige Bedeutung | | eher kooperativ |
| hohe Komplexität | | eher Eigenerbringung |
| hohe Spezifität | - Sachkapitalspezifität - Standortspezifität - Humankapitalspezifität | eher Eigenerbringung (Ausnahmen bei sehr hoher Spezifität) |
| politische Konfliktintensität | - Standardisierungsgrad | eher kooperativ |
| | - Einflussverlust | eher Eigenerbringung |
| | - Zentralität | eher Eigenerbringung |
| Quelle: Eigene Darstellung | | |

⁵⁵ Vgl. HINZ, E. (2018): Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 1492.

⁵⁶ Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O.

32. Leistungen mit einer hohen *wertmäßigen Bedeutung* sind tendenziell geeigneter als solche mit niedriger wertmäßiger Bedeutung. Wenn die beziehungs-spezifischen Investitionen, die beim Eingehen einer neuen Kooperation anfallen hoch sind, so fallen i. d. R. auch hohe Transaktionskosten, etwa bedingt durch die hold-up-Problematik, an, deren Höhe in Teilen unabhängig vom wertmäßigen Volumen der jeweils in den Partnerkommunen zu erbringenden Leistungen ist. Folglich besteht bei solchen Kooperationen, in deren Rahmen Leistungen mit hohem wertmäßigen Volumen zu erbringen sind, eine höhere Wahrscheinlichkeit der Überkompensation der volumenunabhängigen Transaktionskosten durch realisierte Skaleneffekte und die dadurch bedingt niedrigeren Produktionskosten. Folglich steigt die Kooperationswahrscheinlichkeit mit der wertmäßigen Bedeutung der Leistung⁵⁷.

Beispiel: Die Verbandsgemeinden A und B haben durch die koordinierte Beschaffung von Schulmöbeln hohe Mengenrabatte realisieren und trotz Transaktionsaufwand die Bereitstellungskosten senken können. Die Beschaffung von Kugelschreibern übernimmt die Verbandsgemeinde A dennoch alleine: Die Kosten des zusätzlichen Arbeits- und Koordinationsaufwands einer gemeinsamen Beschaffung würden aufgrund der geringen wertmäßigen Bedeutung die realisierbaren Einsparungen durch Mengenrabatte übertreffen.

33. Eine hohe *Spezifität* kann zu hohen Transaktionskosten beitragen, was Investitionen mit hoher Spezifität tendenziell unattraktiv für eine kooperative Leistungserbringung macht, denn höhere Spezifität erfordert größere institutionelle Absicherungen gegenüber hold-ups seitens des Agenten. Spezifität beschreibt dabei die alternative Einsetzbarkeit von Faktoren zu anderen Zwecken. Standortspezifität beschreibt beispielsweise die Abhängigkeit des Nutzens vom Standort, wie er etwa durch Investitionen in Transportkosten bedingt sein kann. Im Wesentlichen relevant sind hierbei die Sachkapital-, Standort- und Humankapitalspezifität.⁵⁸ Gleichzeitig gewinnt die interkommunal-kooperative Leistungserstellung aber wieder an Bedeutung, wenn die Spezifität sehr hoch ist, was oft bei Netzinfrastrukturen der Fall ist: hier übersteigen wiederum die Produktionskosteneinsparungen kooperativer Leistungserbringung durch den sehr hohen Fixkosten-Anteil und Netzeffekte die durch die hohe Spezifität entsprechend erhöhten Transaktionskosten – es lässt sich also ein leicht u-förmiger

57 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 23.

58 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (2016): Institutionenökonomik, a. a. O., S. 181..

Zusammenhang formulieren.⁵⁹ Generell geht mit hoher Spezifität der kooperationsbedingten Investitionen in Form versunkener Kosten jedoch eine erhöhte Abhängigkeit, Opportunismus-Gefahr sowie ein Flexibilitätsverlust für die Partnerkommunen einher, sodass Kooperationsbereiche mit geringen beziehungs-spezifischen Investitionen tendenziell für Kooperationslösungen geeigneter sind⁶⁰. Bei sehr geringer Spezifität hingegen stellt, wo möglich, der Bezug über den Markt die effizienteste Organisationsform dar⁶¹.

34. Durch eine hohe *Komplexität* der zu erbringenden Leistungen können erhöhte Transaktionskosten anfallen, da der Steuerungs- und Kontrollaufwand zunimmt. Komplexe Kooperationsaufgaben mit schwerlich nachzuvollziehenden Prozessen können dazu führen, dass sich die Kostenaufteilung zwischen den Kooperationspartnern zunehmend intransparent gestaltet und die Umweltunsicherheit zunimmt. Dadurch erschweren sich die Verhandlungen zur Vorteilsaufteilung, was die politische Durchsetzbarkeit komplexer Kooperationen erschwert⁶².

Beispiel: *Das Rechenzentrum der kreisfreien Stadt A hat ermittelt, dass es sich für sie lohnen würde, eine Fachsoftware selbst zu entwickeln, anstatt diese über den Markt zu beziehen. Nun steht jedoch zur Debatte, ob das Rechenzentrum der Stadt A das Hosting und Lizenzmanagement für die umliegenden Gemeinden des Landkreises B übernehmen soll. Diese äußern bedenken, dass bei einer Eigenentwicklung zu viele Unklarheiten bezüglich der Aufteilung der Entwicklungskosten, der Entwicklungszeit und der Integration individueller Ansprüche gebe – zudem sei das Fehlermanagement bei Eigenentwicklungen schwieriger, da es etwa keine Servicehotlines gäbe. Im Hinblick auf die Kooperationsbemühungen wird sich deshalb aus Komplexitätsgründen dafür entschieden, die Kooperation auf das Hosting und Lizenzmanagement zu beschränken und das Produkt über den Markt zu beziehen.*

35. Zusätzlich zu den von KLATT et al formulierten Eignungskriterien soll an dieser Stelle noch das Kriterium der *politischen Konfliktintensität* im Blick auf die politischen Transaktionskosten ergänzt werden. Diese bezieht sich zum einen

59 Ähnliches gilt auch für Sozialleistungsbereiche mit geringen Fallzahlen aber hohen Anforderungen an die Fachkenntnisse der Sachbearbeiter, was eine zentralisierte Bearbeitung begünstigen kann.

60 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 23 f.

61 Vgl. WILLIAMSON, O. E. (2002): The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. S. 181.

62 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 23 f.

darauf, inwieweit sich politische Zielkonflikte und Gestaltungsspielräume bei der erbrachten Leistung bieten – bei Kooperationen im Bereich Wirtschaftsförderungen etwa gibt es mehr Optionen der Schwerpunktsetzung und entsprechend auch mehr politische Zielkonflikte, als etwa bei hochstandardisierten Aufgaben im Bereich des Serverhostings. Hier ist also der Standardisierungsgrad und die Vielfalt der Optionen der Ausgestaltung entscheidend. Zum anderen ist aber auch der Verlust von Macht und Steuerungsfähigkeit durch die Kooperation zu berücksichtigen – während die oben genannten Beispiele hier weniger konfliktbehaftet sein dürften, dürfte in zentralen Verwaltungsbereichen wie der Personal- oder Finanzverwaltung hier größeres Konfliktpotential bestehen. Hier ist der betroffene Verwaltungsbereich und die Art der betroffenen Aufgabe (freiwillige Aufgabe/Pflichtaufgabe/...) sowie die Frage, ob auch strategische Entscheidungen, oder nur standardisierte Sachbearbeitungsprozesse kooperativ bearbeitet werden sollen, entscheidend. Zudem ist die Zentralität der Leistung von Relevanz - „wenn eine Transaktion für den Erfolg einer Organisation von hoher Bedeutung ist“⁶³, dürfte dies entsprechend auch mit höheren Transaktionskosten bei der Delegation verbunden sein.

Beispiel 1: *Der Landkreis A und die Verbandsgemeinden B, C und D haben einige Kooperationserfahrung, da Sie bereits diverse standardisierte Aufgaben kooperativ bearbeiten. Bei einem deshalb geplanten gemeinsamen Tourismuskonzept konnte allerdings dennoch trotz erheblichen Verhandlungsaufwands keine Einigung erzielt werden, da sich die Vorstellungen eines nachhaltigen Tourismus der in den Partnerkommunen regierenden Parteien nicht decken.*

Beispiel 2: *Der Leiter der Personalabteilung der Stadt A stimmt zu, dass eine Kooperation bei standardisierten Aufgaben wie der Gehaltsabrechnung mit Stadt B sinnvoll wäre. In beiden Städten sind sich jedoch die Abteilungsleiter einig, die Bearbeitung von Bewerbungsverfahren und Assessment-Centern nicht aus der Hand zu geben: der Einfluss und Kontrollverlust wären zu hoch.*

2.3.2 Institutionelle Rahmenbedingungen

36. Institutionen können Transaktionskosten reduzieren. Dabei bedingen höhere Transaktionskosten unmittelbar eine geringere Anzahl an Transaktionen⁶⁴.

⁶³ Ebd., S. 13.

⁶⁴ Vgl. VOIGT, S. (2002): Institutionenökonomik, a. a. O., S. 31.

Durch kooperationsfördernde Regeln respektive Gesetzgebung, Informationsangebote und die Bereitstellung von Vertragsvorlagen können überkommunale Ebenen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit interkommunaler Kooperationen nehmen⁶⁵. Ist die Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit (landes-)politisches Ziel, so wird entsprechend die „Chance für die staatliche Ebene zur Verbesserung der Kooperationskultur [...] in einer Herabsetzung der Transaktionskosten gesehen, deren Ausmaß [...] von den Ländern mitbeeinflusst werden kann“⁶⁶. Durch eine Anpassung der – aus kommunaler Perspektive - externen Institutionen können also die Transaktionskosten zu Gunsten der interkommunalen Kooperation beeinflusst werden, sodass „auch Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder zu interkommunalen Kooperationen“⁶⁷ mitunter überhaupt erst zu interkommunaler Zusammenarbeit führen.

37. Die Gebietsreform als diskutierte Alternative kann im Gegenzug zur Kooperationsförderung als eine Anpassung der externen Institutionen zur Reduzierung der Produktionskosten bei Eigenerstellung (Make-Option) interpretiert werden – wobei auch „regionale Gebietskörperschaften [...] hohe Transaktionskosten in der Entstehung [erzeugen]“⁶⁸. Der institutionelle Rahmen kann zum einen interkommunale Kooperation gegenüber anderen Formen der Produktion oder Bereitstellung bevorzugen und transaktionskostenreduzierend wirken, aber auch Kooperationen in einzelnen Aufgabenbereichen – etwa im hier untersuchten Back-Office-Bereich – dediziert begünstigen oder erschweren. *Tabelle 5* zeigt die von SEUBERLICH benannten Steuerungsoptionen der Landesebene zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit.

38. Bezüglich der zunehmenden *Strukturierung*, in Form neuartiger institutioneller Formen wie der nach OESNER für den „Gedanken des Shared Service Center hervorragend geeignete[n]“⁶⁹ gemeinsamen kommunalen Anstalt öffent-

65 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 26. – CARR, J. B./GERBER, E. R./LUPHER, E. W. (2007): Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan: The Role of Local Fiscal Capacity. S. 28.

66 SEUBERLICH, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. S. 108. – Vgl. auch FEIOCK, R. (2007): Rational Choice and Regional Governance.

67 DAHLBECK, E. u. a. (2017): Interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 18.

68 BEIER, M./MATERN, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit, S. 36.

69 Vgl. OESNER, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S.13.

lichen Rechts, sieht SEUBERLICH nur einen geringen Einfluss auf die Kooperationstätigkeit.⁷⁰

| Tabelle 5: Kriterien zur Bewertung der institutionellen Rahmenbedingungen | |
|---|--|
| Kriterium | Einfluss auf Kooperationstätigkeit |
| finanzielle Förderoptionen | stärkster positiver Einfluss, aber Mitnahmeeffekte |
| Strukturierung von IKZ | geringer positiver Einfluss |
| Überzeugung und Information | positiver Einfluss, schwer feststellbar |
| Regulierung durch Zwang | geringer positiver Einfluss bei Androhung, direkte Wirkung bei Zwangsmaßnahmen |
| Quelle: Eigene Darstellung nach SEUBERLICH, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen, S. 112 ff. | |

39. Insbesondere „[ü]ber Unterstützungsleistungen und Belohnungen durch Landesämter und Landesministerien kann [...] Zusammenarbeit zusätzlich gefördert werden“⁷¹. *Fördermittel* können interkommunale Zusammenarbeit für Kommunen attraktiver machen, indem sie die Transaktions- und Investitionskosten subventionieren und somit faktisch reduzieren. Sie seien dabei das wirksamste Mittel zur Förderung der Kooperationstätigkeit. Gleichzeitig wirken sie als Instrument des Agenda Settings, indem sie interkommunale Zusammenarbeit in den Diskurs bringen. In der Praxis in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen zeige sich allerdings, dass vor allem wohlhabende Kommunen mit guter Ressourcen-Ausstattung diese in Anspruch nehmen, um Mitnahmeeffekte zu realisieren, sodass hier entsprechende Regulierungen von Nöten sind, um derartige Entwicklungen zu verhindern. Zudem genügt finanzielle Förderung dort nicht, wo die personellen Ressourcen zur Antragsbearbeitung und Projektinitiierung nicht ausreichen, also die Förderung nicht in Anspruch genommen werden kann⁷².

40. Kooperationsförderung durch *Überzeugung und Information*, etwa in Form von Gutachten, Broschüren, Ansprechpartnern und Best-Practice-Beispielen spielt eine wichtige Rolle, auch wenn SEUBERLICH in den durch ihn untersuchten Bundesländern hier eine gewisse Sättigung und wenig Nachbes-

⁷⁰ Vgl. SEUBERLICH, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker?, a. a. O., S. 115 f.

⁷¹ KERSTING, N. (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?, a. a. O., S. 35.

⁷² Vgl. SEUBERLICH, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker?, a. a. O., S. 112ff.

serungsbedarf formuliert.⁷³ Aktive Beratung im Sinne von Schlichtung und Mediation oder konkreten Kooperationsempfehlungen seien eine weitere Möglichkeit, spiele aber in der Praxis kaum eine Rolle. Auch die zwangsweise Beratung von Kommunen in fiskalischer Notlage sei eine Option; gleichzeitig zeige sich hier, dass freiwillige Beratungen von ressourcenschwachen Kommunen wenig wahrgenommen werden können.

41. Unter *Regulierung durch Zwang* ist zum einen der Zwang zu interkommunaler Kooperation, zum anderen die Androhung von Zwangsmaßnahmen in Form von Gebietsreformen im Falle von Nichtkooperation zu nennen⁷⁴. Nach STOPPER „gewinnt freiwillige Kooperation aus kommunalpolitischer Sicht mitunter an Attraktivität, wenn Funktional- und Territorialreformen als Alternativen im Raum stehen“⁷⁵.

2.3.3 Eigenschaften der Kooperationspartner

42. Sowohl Eigenschaften der einzelnen Partner, als auch solche, die die Beziehung zwischen zwei potentiellen Kooperationspartnern beschreiben, beeinflussen die Kooperationstätigkeit. Es sind die am häufigsten empirisch untersuchten Kriterien. Dabei zeigen sich mitunter ambivalente Ergebnisse. *Tabelle 6* zeigt die Kriterien samt den formulierten Zusammenhängen, die im folgenden Abschnitt erläutert werden.

43. Kommunale Verschuldung gilt als ein wesentlicher Grund für das Eingehen interkommunaler Kooperation.⁷⁶ Ist die *Haushaltssituation* der Partnerkommunen schlecht, so wirkt sich das positiv auf die Durchsetzbarkeit von interkommunalen Kooperationslösungen aus. Unter derartigen Umständen werden die durch IKZ entstehenden Einsparpotentiale gegenüber etwaigen Nachteilen im lokalpolitischen Diskurs von den Entscheidungsträgern tendenziell höher gewichtet.⁷⁷ Entsprechend sinken insbesondere die Kosten der politischen Durchsetzung mit zunehmendem fiskalischem Stress. Während sich dieser Zusam-

73 Vgl. ebenda, S. 116 ff.

74 Vgl. ebenda, S. 118 ff.

75 STOPPER, J. (2008): Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 284.

76 Vgl. FLIEDNER, O. (2011): Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 21.

77 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

| Tabelle 6: Eigenschaften der beteiligten Körperschaften als Eignungskriterien | | |
|--|--|---|
| Kriterium | | Einfluss auf Eignung von interkommunaler Zusammenarbeit |
| ökonomische und fiskalische Notwendigkeit | | positiv, mitunter gegenteilige empirische Ergebnisse |
| Bevölkerungsgröße | | negativ durch interne Heterogenität, positiv durch Ressourcenausstattung |
| Kapazitäten der Verwaltung | | positiv |
| Bedarfs-/Bevölkerungsentwicklung | | positiver Einfluss bei Nachfrageänderungen, stärkerer Effekt bei Zunahme |
| Homogenität | <ul style="list-style-type: none"> - intern politisch - extern politisch - extern strukturell | <ul style="list-style-type: none"> - positiver Einfluss - positiver Einfluss - positiver Einfluss, bei Delegation auch positiver Einfluss bei sehr hoher Heterogenität |
| Beziehungsintensität | <ul style="list-style-type: none"> - Nachbarschaft - Kooperationserfahrung | positiver Einfluss |
| Quelle: Eigene Darstellung | | |

menhang auf Gemeindeebene in manchen Studien bestätigt hat⁷⁸, stellen andere Studien keinen signifikanten Einfluss fest⁷⁹. Auch die sozioökonomische Situation der Bevölkerung, von welcher der Bedarf an bestimmten öffentlichen Leistungen abhängt, trägt zu einer höheren Bereitschaft der Kommune bei, kommunale Gemeinschaftslösungen zu entwickeln. Bei sehr wohlhabenden Kommunen kann sich der Effekt jedoch umkehren, da hier mitunter ungenutzte Ressourcen vorhanden sind, mit denen sich Kooperationsmodelle verwirklichen lassen und diese Kommunen generell flexibler agieren können.⁸⁰ In empirischen Untersuchungen in Niedersachsen zeigte sich mitunter die Tendenz, dass Teilräume „mit niedriger Arbeitslosenquote, geringer Anfälligkeit für wirtschaftliche Flauten und zumindest nicht übermäßig schlechter demographischer Entwick-

78 Vgl. BEL, G./FAGEDA, X./MUR, M. (2011): Why do municipalities cooperate to provide local public services? – BLAESCHKE, F. (2014): What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities.

79 Vgl. CARR, J. B./GERBER, E. R./LUPHER, E. W. (2007): Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan, a. a. O., S. 27.

80 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

lung und Prognosen“⁸¹ die höchsten Dichten interkommunaler Kooperation aufweisen.

44. Die bereits erwähnten Untersuchungen in Niedersachsen ergaben, dass kleine (Samt- und Einheits-)Gemeinden tendenziell seltener Kooperationen eingehen als größere, da das Personal fehlt, komplexe Fragestellungen wie eine Kooperation zusätzlich zum Tagesgeschäft zu bearbeiten und die ex-ante-Transaktionskosten zu stemmen⁸². Andere empirische Untersuchungen zeigen hingegen, dass kleine Kommunen eher häufiger kooperieren, da hier Kooperationen zur Realisierung von Skaleneffekten und Mindestgrößen notwendig sind⁸³. Es erscheint sinnvoll, die *Größe der Kommunen* von der *relativen Größe ihrer Kernverwaltung* zu trennen; entsprechend soll die Hypothese formuliert werden, dass kleine Kommunen aufgrund der Einsparmöglichkeiten durch Skaleneffekte häufiger kooperieren, wohingegen Kommunen mit personell schwach ausgestatteten Verwaltungen aufgrund von fehlenden Kapazitäten eher seltener kooperieren.

45. *Nachfrageveränderungen* nach bestimmten öffentlichen Leistungen können ebenfalls zu einer höheren Kooperationsbereitschaft führen. Insbesondere von einer Zunahme der Nachfrage kann dieser Effekt ausgehen, da hier Investitionen notwendig werden, die kooperativ kostengünstiger zu tragen sind und in solchen Fällen mit einer Kooperationslösung kein Stellenabbau im öffentlichen Dienst einhergeht. Aber auch ein Nachfragerückgang durch einen negativen Bevölkerungssaldo kann, aufgrund der daraus resultierenden erhöhten Pro-Kopf-Kosten, im Vergleich zu einer Nachfragestagnation zu erhöhter Kooperationsbereitschaft führen⁸⁴. Dies ist besonders dann von Belang, wenn, wie in vielen vom demographischen Wandel verstärkt betroffenen Körperschaften, mit dem Bevölkerungsrückgang auch eine zunehmende Überalterung einhergeht und sich deshalb in der Verwaltungen Personalmangel einstellt. SEUBERLICH identifiziert eine stark negative Bevölkerungsentwicklung hingegen als Kooperationshindernis.⁸⁵

81 SEUBERLICH, M. (2011): Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss? Über die Skepsis gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit als Instrument der Krisenbewältigung, S. 9.

82 Vgl. ebd., S. 11.

83 Vgl. BEL, G./FAGEDA, X./MUR, M. (2011): Why do municipalities cooperate to provide local public services?, a. a. O., S. 20.

84 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

85 Vgl. SEUBERLICH, M. (2011): Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss?, a. a. O., S. 9.

46. Es ist der Wahrscheinlichkeit einer Kooperation zuträglich, wenn die Kooperationspartner bezüglich ihrer wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen *homogen* sind, da hier das Risiko der Entwicklung divergierender Interessen der Kooperationspartner reduziert ist – etwa bezüglich der Frage, ob durch interkommunale Zusammenarbeit die Kosten minimiert oder aber der Output maximiert werden soll. Wenn unterschiedliche Interessen anfallen oder Spill-Overs anliegen, entstehen entsprechend Koordinationskosten⁸⁶. Dieser theoretischen Kausalaussage sind allerdings empirische Untersuchungen in kleinen hessischen Gemeinden gegenüberzustellen, welche Gegenteiliges ergaben: Hier zeigte eine höhere Heterogenität im Vergleich zum Medianwert der geographisch angrenzenden Kommunen den Effekt, dass diese tendenziell eher zu Kooperationen neigen, als solche Gemeinden mit homogenen Nachbargemeinden⁸⁷. Nach WELLMANN ist Augenhöhe das entscheidende Kriterium: „Ähnliche Größenordnung schafft ein günstiges Klima für interkommunale Zusammenarbeit. Doch [...] haben etwa größere Kommunen oft mehr spezifisches Fachpersonal als kleinere Kommunen. Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit kann die größere Kommune dieses Potenzial besser auslasten, und kleine Kommunen können von diesem Fachwissen profitieren.“⁸⁸

47. Auch die *interne Homogenität* innerhalb der jeweiligen Kommunen spielt eine Rolle. Innerhalb der Bevölkerung dürften homogene politische Einstellungen zu einer erhöhten Zustimmung zu interkommunaler Kooperation und somit höheren Chancen der politischen Durchsetzung in den Räten führen. Innerhalb der Bevölkerung lassen sich für kleinere Einheiten wiederum homogenere Einstellungen annehmen, was Kooperation für solche Körperschaften tendenziell attraktiver macht⁸⁹. Konsensfähigkeit bzw. politische Homogenität sind notwendig⁹⁰, denn Kommunen handeln in der Praxis „ungeachtet der ‚exekutiven Führerschaft‘ der Verwaltungsspitze nicht zwingend als einheitliche, korporative Akteure“⁹¹. So können sich, abhängig vom Kooperationsgegenstand, für Bürgermeister bzw. Landrat, den Verwaltungsapparat, den Rat und die Bürger unter-

86 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (2016): Institutionenökonomik, a. a. O., S. 425.

87 Vgl. BLAESCHKE, F. (2014): What drives small municipalities to cooperate?, a. a. O., S. 2.

88 WELLMANN, A. (2013): Besser miteinander anstatt jeder für sich, S. 9.

89 Vgl. ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (2016): Institutionenökonomik, a. a. O., S. 425.

90 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 24.

91 STOPPER, J. (2008): Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 284.

schiedliche Positionen zur interkommunalen Leistungserbringung herausbilden⁹², was die Kosten der politischen Durchsetzung erhöht.

48. Die *Nachbarschaft* zweier Kommunen reduziert die Transaktionskosten durch Reputationseffekte, welche niedrige strategische Kosten bedingen, und niedrigere Informationskosten, da die Situation benachbarter Kommunen meist besser bekannt ist. Auch die Koordinationskosten sind durch einfacheren Austausch vor Ort geringer. Oftmals sind benachbarte Kommunen auch jene, mit welchen bereits Kooperationserfahrungen und Interdependenzen bestehen – auch, da bestimmte und häufige, kapitalintensive Kooperationsbereiche – etwa im Bereich der Wasserinfrastruktur – auf Nachbarschaft angewiesen sind⁹³. *Bestehende Kooperationserfahrung* kann unabhängig der Nachbarschaft aus diesen Gründen als positiver Einflussfaktor gesehen werden, der sich auch empirisch bewährt⁹⁴. Auch für bestehende Kooperationsorganisationen gilt, dass eine langfristige und intensive Kooperationserfahrung die Transaktionskosten für die Übernahme weiterer, verwandter Aufgaben aufgrund von Reputationseffekten reduzieren und folglich ein Ausbau der Kooperationsintensität bei entsprechender Ressourcenausstattung wahrscheinlich ist⁹⁵.

3 Empirische Analyse

3.1 Kooperationsintensität in Rheinland-Pfalz

49. Interkommunale Zusammenarbeit hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition.⁹⁶ Die individuelle Kooperationserfahrung und -tätigkeit variiert jedoch zwischen den Kommunen sowie je nach Bereich. Im Folgenden wird zunächst nach Produktbereich und räumlichem Schwerpunkt unterschieden.

92 Vgl. ebenda.

93 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25f.;

94 Vgl. KAYE-ESSIEN, C. W. (2016): Exchange patterns and relations in collaborative governance, S. 112; Vgl. LEROUX, K./CARR, J. B. (2007): Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan. S. 25.

95 Vgl. GERBER, E. R./GIBSON, C. C. (2005): Cooperative Municipal Service Provision: A Political-Economy Framework for Understanding Intergovernmental Cooperation. S. 8.

96 Vgl. FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 28.

3.1.1 Nach Produktbereichen

50. Die *Tabelle 7* zeigt alle Zweckverbände und Zweckvereinbarungen aus der amtlichen Statistik nach Produktbereichen in Rheinland-Pfalz. Es zeigen sich sachliche Schwerpunkte in klassischen Kooperationsbereichen wie der Ver- und Entsorgung, hier gleichermaßen wasserwirtschaftlicher wie abfallwirtschaftlicher Art, den Schulträgeraufgaben, der Landschaftspflege sowie im Bereich Kinder, Familie und Jugend. Aber auch in Produktbereich 11, das heißt der inneren Verwaltung, sind insbesondere zahlreiche Zweckvereinbarungen vermerkt. Dies ist vor allem auf flächendeckende Zweckvereinbarungen der Städte und Verbandsgemeinden mit dem ZIDKOR im Bereich des Personenswensens zurückzuführen.

| Tabelle 7: Anzahl der Zweckverbände/-vereinbarungen nach Produktbereichen | | |
|--|----------------------------|----------------------|
| Produktbereich | Zweckvereinbarungen | Zweckverbände |
| Innere Verwaltung | 236 | 3 |
| Sicherheit und Ordnung | 57 | - |
| Schulträgeraufgaben | 179 | 19 |
| Kultur und Wissenschaft | 8 | 8 |
| Soziale Hilfen | 11 | 3 |
| Kinder, Familie, Jugend | 149 | 82 |
| Gesundheitsdienste | 6 | 1 |
| Sportförderung | 25 | 9 |
| Räumliche Planung und Entwicklung | 7 | 11 |
| Bauen und Wohnen | 2 | 2 |
| Ver- und Entsorgung | 205 | 71 |
| Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV | 24 | 6 |
| Natur- u. Landschaftspflege | 117 | 96 |
| Umweltschutz | 1 | - |
| Wirtschaft und Tourismus | 22 | 56 |
| Allgemeine Finanzwirtschaft | 1 | - |
| Quelle: Statistisches Landesamt; Zweckvereinb. 03/2019; Zweckverbände 01/2017 | | |

51. Produktbereich 11 umfasst im Wesentlichen alle Aufgaben, die im engeren Sinne unter den Back-Office-Begriff fallen. Personalverwaltung einschließlich -abrechnung, -akquise und -entwicklung, Aufgaben der Finanzverwaltung

wie Kassen- und Rechnungsangelegenheiten bzw. -prüfung, Forderungsmanagement sowie kommunale Abgaben, Beschaffung, Ausschreibung und Vergabe, IT-Infrastruktur, -Hosting und -Basisdienste sowie interne Fachberatung im IT-Bereich, Entscheidungen und Beratung in Rechtssachen sowie Fuhrpark- und Gebäudemanagement werden zum Back-Office gezählt.⁹⁷ Neben den Produktgruppen Finanzen und Personal stellen hier vor allem die Zentralen Dienste, welche etwa IT- Dienste, Fuhrpark- und Gebäudemanagement und die Poststelle abdecken, kooperationsrelevante Bereiche dar. In diesen Bereichen hat sich, einhergehend mit der zunehmenden Digitalisierung und den zunehmenden Ansprüchen an das eGovernment, das Shared Service Center (SSC) als Kooperationsform etabliert⁹⁸: „Unter Shared Service Centern werden Verwaltungseinheiten verstanden, die bereichs- bzw. ämterübergreifend Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung übernehmen.“⁹⁹

3.1.2 Nach räumlichen Schwerpunkten

52. Rheinland-Pfalz gilt als von den „Disparitäten seiner regional heterogenen Teilräume“ geprägtes Bundesland¹⁰⁰. So zeigen sich auch bei der Kooperationsintensität teilräumliche Unterschiede. Die *Abbildung 1* zeigt, basierend auf der Kommunalbefragung, die räumlichen Schwerpunkte interkommunaler Kooperation am Beispiel der Landkreise und kreisfreien Städte. Aus den Ergebnissen der Kooperationsfragebögen lassen sich folgende Kooperationsschwerpunkte identifizieren:

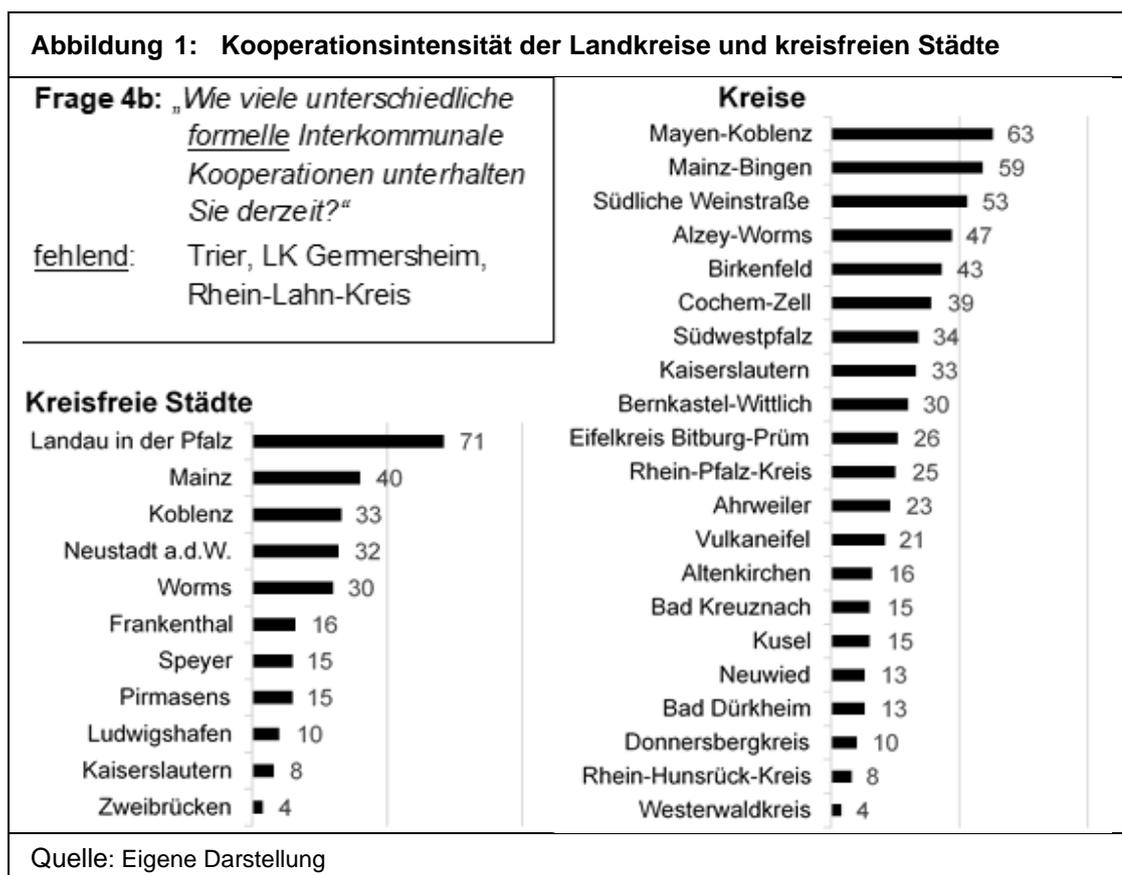
- die Landkreise Mainz-Bingen und Alzey Worms kooperieren intensiv untereinander sowie mit den Städten Mainz und Worms,
- Landau in der Pfalz kooperiert intensiv vor allem mit dem Landkreisen Südliche Weinstraße und Germersheim sowie teilweise dem Landkreis Südwestpfalz, und
- der Landkreis Mayen-Koblenz kooperiert insbesondere mit der Stadt Koblenz.

97 Vgl. ebenda.

98 Vgl. u. a. OESNER, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O.

99 DURING, D. (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung. S. 166..

100 FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 26.

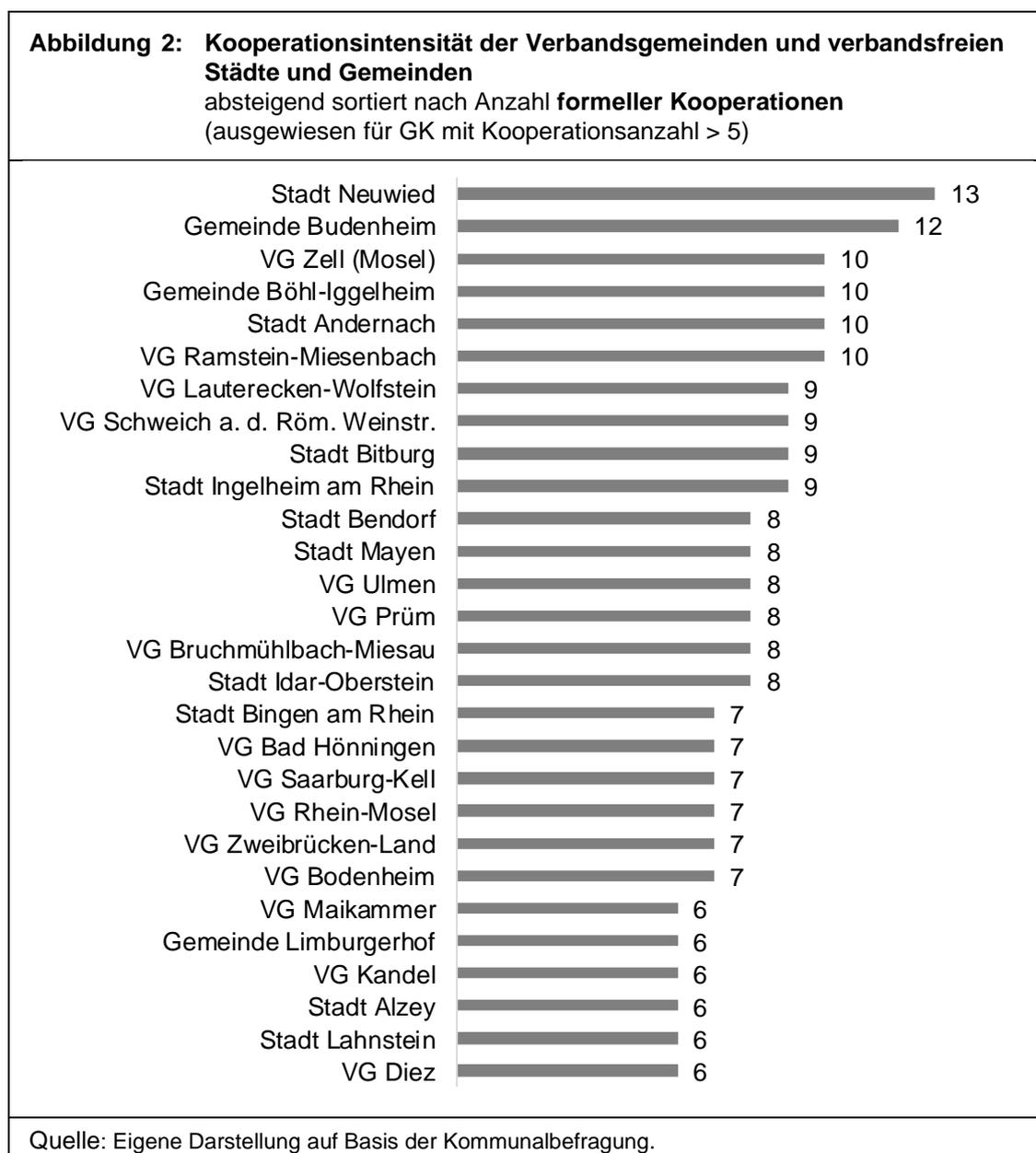


53. Auf Verbandsgemeindeebene korrespondieren die Kooperationsschwerpunkte in räumlicher Hinsicht: Mit der großen kreisangehörigen Stadt Neuwied (Landkreis Mayen-Koblenz) sowie der verbandsfreien Gemeinde Budenheim (Landkreis Mainz-Bingen) weisen Gebietskörperschaften im Einzugsbereich der Oberzentren eine höhere Kooperationsintensität auf (vgl. Abb. 2). Die Gesamtzahl formeller interkommunaler Kooperationen fällt erwartungsgemäß geringer aus als auf (aggregierter) Landkreisebene.

54. In der Gesamtschau sind interkommunale Kooperationen auf Verbandsgemeindeebene ein weit verbreitetes Instrument: 89,9 % der befragten Gebietskörperschaften nutzen formelle interkommunale Kooperationen. Diese erstrecken sich nur in 10,8 % der Fälle nicht auf den Back-Office-Bereich. In 227 Fällen betrifft die Kooperation die Wahrnehmung von Kernaufgaben und schließt den Back-Office-Bereich mit ein (63,1 %), während sich 94 Kooperationen ausschließlich auf den Back-Office-Bereich beschränken (26,1 %).

55. Perspektivisch befürworten 90,1 % der Gebietskörperschaften die Eingehung weiterer interkommunaler Kooperationen. In diesem Zusammenhang wird der Back-Office-Bereich überwiegend als relevant eingestuft: 81,5 % der aus-

kunftgebenden Gebietskörperschaften stufen den Back-Office-Bereich in diesem Zusammenhang als relevant ein (63 Gebietskörperschaften bzw. 68,5 % der 92 antwortenden Gebietskörperschaften). Weitere 12 Gebietskörperschaften (13 %) befinden sich bereits in bi- bzw. multilateralen Gesprächen oder es bestehen entsprechende Planungen.



56. Die Kooperationen im Planungs- bzw. Vorbereitungsstadium erstrecken sich u. a. auf die Aufgabenfelder Ver- und Entsorgung, Tourismus, IT-Infrastruktur und Datenschutz sowie Vergabe- und Beschaffungswesen (Frage 7b). Zusammenfassend wird das Kooperationspotenzial in Sachgebieten mit geringen

Fallzahlen bzw. hohen Anforderungen an spezielle Rechtskenntnisse (z. B. Bußgeldstelle) gesehen.

3.2 Potenzialbereiche im Back-Office

3.2.1 Aus kommunaler Perspektive

57. Kommunale Akteure wurden über die Kommunalbefragung, sowie über vor-Ort-Gespräche nach möglichen Potenzialen befragt.

58. Die Frage, ob der „Back-Office-Bereich für zukünftige interkommunale Kooperationen Ihrer Kommune relevant“ (Frage 7) sei, wurde seitens der kreisfreien Städte in keinem Fall verneint – allerdings verzichtete ein nicht unbedeutender Teil von 20 % der Teilnehmer auf eine Antwort. Auch bei den Landkreisen zeigt sich ein ähnliches Bild – lediglich seitens der Landkreise Bad Dürkheim und Rhein-Pfalz-Kreis wurde angegeben, den Back-Office-Bereich als nicht relevant für zukünftige Kooperationen zu erachten. Zudem machte bezüglich dieser Frage auch ein Viertel der an der Befragung teilnehmenden Landkreise keine Angaben.

59. In der Kommunalbefragung wurden unter anderem die Landkreise und kreisfreien Städte nach einer Einschätzung bezüglich der Felder mit zukünftigem Kooperationsbedarf befragt. Die untenstehende *Tabelle 8* zeigt die dem Back-Office zuordbaren Aufgaben, die genannt wurden. Während hier Bereiche wie Personal- und Finanzverwaltung kaum repräsentiert sind, werden vor allem Zentralen Dienste, etwa im IT-Bereich sowie bei der Beschaffung und Ausschreibung/Vergabe, genannt.

| Tabelle 8: Kooperationspotenziale im Back-Office in der Kommunalbefragung | |
|--|------------------|
| Zusammengefasste potenzielle Kooperationsbereiche im Back-Office | Nennungen |
| 1. IT/ Rechenzentren/EDV/GIS/Digitalisierung (themenfeldübergreifend) | 8 |
| 2. Beschaffung/Ausschreibung/Vergabe/Einkauf | 5 |
| 3. Gebäudemanagement/-unterhalt | 2 |
| 4. Personalverwaltung und Reisekostenabrechnung | 2 |
| 5. Kämmereiamt Buchhaltung/Vollstreckung | 1 |
| Backoffice/Verwaltung/Zentrale Dienste allgemein | 4 |
| Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf Daten der Kommunalbefragung | |

60. Für die befragten verbandsfreien Städte und Gemeinden sowie Verbandsgemeinden fällt die Dominanz des Aufgabenbereichs „Digitalisierung“ deutlich größer aus (vgl. Tab. 9). Mit 73 Nennungen unter insgesamt 96 Rückmeldungen¹⁰¹ zur Einschätzung der Kooperationspotenziale wird das Aufgabenfeld Digitalisierung somit in 76 % der Antworten erwähnt. Aufgabenbezogene Potenziale werden insbesondere in der Tourismus- (14 Nennungen) und Wirtschaftsförderung (8), ÖPNV/Mobilität/Verkehrsüberwachung (9), Ver- und Entsorgung (7) sowie im Brand- und Katastrophenschutz gesehen (8). Die Kulturförderung findet nur zwei Erwähnungen.

| Tabelle 9: Kooperationspotenziale der verbandsfreien Städte und Gemeinden sowie Verbandsgemeinden im Back-Office-Bereich | |
|---|------------------|
| Zusammengefasste potenzielle Kooperationsbereiche im Back-Office | Nennungen |
| 1. IT-Infrastruktur/E-Government/Digitalisierung | 73 |
| 2. Beschaffung/Ausschreibung/Vergabe/Einkauf | 25 |
| 3. Kämmereramt Buchhaltung/Vollstreckung | 14 |
| 4. Verwaltung/Zentrale Dienste allgemein | 13 |
| 5. Gebäudemanagement/-unterhalt, Bauhof | 8 |
| 6. Personalverwaltung | 5 |
| Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf Daten der Kommunalbefragung | |

61. Potenziale im Back-Office-Bereich allgemein werden in der Befragung seitens des Landkreises Bernkastel-Wittlich („Back-Office“) sowie der Städte Mainz („Verwaltung“), Landau („alle Rechtsbereiche im BO“) und Zweibrücken („Zentrale Dienste“) angeführt.

62. Eine generelle Aussage, dass Kooperationen in allen Bereichen denkbar seien, tätigen die Landkreise Alzey-Worms, Bad Dürkheim, Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld sowie Cochem-Zell. Im Folgenden werden die einzelnen Schwerpunktbereiche näher erläutert. Die kartographischen Abbildungen zeigen jeweils die erläuterten bestehenden Kooperationsbeziehungen; weiß hervorgehobene Körperschaften haben nicht an der Befragung teilgenommen.

¹⁰¹ Die Rückmeldungen bestehen i. d. R. aus Mehrfachnennungen von Potenzialbereichen.

63. In den Interviews wurde deutlich, dass der Back-Office-Bereich insgesamt als Potenzialbereich für zukünftige Kooperationen erachtet wird. Vor allem im Digitalisierungsbereich wird vielfältiges Potenzial für weitere Zentralisierungen anstelle kommunaler Eigenerbringung gesehen. Dabei werden allerdings mitunter Zentralisierungslösungen angedacht, die über interkommunale Kooperation hinausgehen, und landesseitig bereitgestellte Lösungen vorsehen. Insbesondere im Bereich der Schul-IT werden Potenziale gesehen, ebenso bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Potenziale wurden auch im Bereich der Beschaffung gesehen, im hier in der Praxis vor allem bei vertikalen Kooperationen und gemeindlicher Zusammenarbeit relevanten Feuerwehrbereich jedoch auch Konflikte aufgrund der Eigeninteressen der jeweiligen Feuerwehren gesehen. Zudem wird in den Kommunen Potenzial im Bereich bestimmter Prozesse gesehen, die in Kernaufgaben anfallen, aber ohne Kundenkontakt auskommen und weitgehend standardisiert sind.

3.3.2 In der Literatur

64. Der Back-Office-Bereich als solcher wird in der Literatur eher am Rande oder im Kontext einzelner Verwaltungsprozesse in Bürgercentern diskutiert. In der Literatur zum Back-Office-Bereich wird ein großer Schwerpunkt auf den EDV-Bereich sowie Shared-Service-Center allgemein gelegt. „Dienstleistungen für verwaltungsinterne Kunden im Sinne „repetitive[r] Unterstützungsprozesse aus dem Bereich Finanzen, Personal oder IT-Dienste, die bei allen Kommunen gleichermaßen vorkommen“¹⁰² werden als besonders für sogenannte Shared-Service-Center, also kommunale Dienstleistungszentren, erachtet. Die Schwerpunktsetzung auf den EDV-Bereich schließt auch Kooperationen in anderen Verwaltungsbereichen, die durch den Ausbau des eGovernment erst ermöglicht werden, ein. Die in der Kommunalbefragung genannten Potenzialbereiche werden mit unterschiedlicher Intensität abgedeckt, wobei Literatur zur Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in diesem Bereich nicht vorliegt.

102 SCHUPPAN, T. (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, a. a. O., S. 159.

3.3 Schwerpunktbereiche

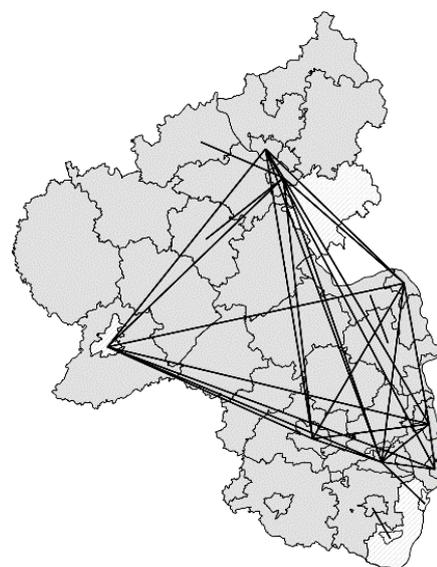
3.3.1 Informationstechnologie

65. Der IT-Bereich ist nicht nur in der Befragung, sondern auch in der Literatur der am häufigsten angeführte Potenzialbereich, denn „[...]die dynamische Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien bietet Anreize zu kommunaler Zusammenarbeit.“¹⁰³ Erst der Aufbau entsprechender IT-Infrastrukturen hat den Back-Office-Bereich für die interkommunale Kooperation bedeutsam erschlossen, Entsprechend sind Kooperationen im IT-Bereich häufig Voraussetzung oder Teil von Kooperationen in anderen

Back-Office-Bereichen, etwa im Personal- oder Beschaffungswesen und folglich notwendige Bedingung für eine Kooperation in der Hintergrundverwaltung.¹⁰⁴ Gemeinsame IT-Infrastrukturen stellen inzwischen ein zentrales Feld interkommunaler Kooperation dar, vor allem in Form kommunaler Datenzentren, die den Kommunen Anwendungen und entsprechende IT-Infrastrukturen bereitstellen.¹⁰⁵

66. *Bestehende Kooperationen:* In Rheinland-Pfalz ist hier etwa die kommunale Datenzentrale Mainz zu nennen, welche den rheinland-pfälzischen Kommunen über den Zweckverband ZIDKOR das digitalisierte Personenstandsregister zur Verfügung stellt und die entsprechenden Infrastrukturen unterhält.¹⁰⁶ Dieser übernimmt den hoheitlichen Betrieb des Fachverfahrens für das Personalwesen, des elektronischen Personenstandsregisters und des Sicherheitsregisters, des Nachrichtenverkehrs xPersonenstand, der eGovernment-Dienste im Bereich Personenstandswesen, der elektronischen Sammelakten, des Fachverfahrens für das Waffenwesen, das Kommunenhosting sowie weitere Aufgaben und stellt Server und Clients für die Kommunalverwaltungen zur Verfügung.

Abbildung 3: EDV



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der Kommunalbefragung

103 FLIEDNER, O. (2011): Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 22.

104 Vgl. DURING, D. (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, a. a. O., S. 172.

105 Vgl. HANKEN, C./WIND, M. (2006): Interkommunale Kooperation und E-Government. S. 184.

106 Vgl. ZIDKOR, Betriebsstandorte und Leistungen, <http://www.zidkor.de/de/node/5>, (24.6.2019).

Dem Zweckverband ZIDKOR gehören die kreisfreien Städte Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Speyer, Trier sowie die kreisangehörige Stadt Neuwied und die KommWis GmbH an.¹⁰⁷ Die KommWis GmbH ist ein Tochterunternehmen der kommunalen Spitzenverbände und stellt organisiert IT-Dienstleistungen für rheinland-pfälzische Kommunen zur Verfügung¹⁰⁸.

Es handelt sich bei ZIDKOR um ein SSC „in Form von Kooperationen zwischen kommunalen Rechenzentren“¹⁰⁹ und nicht um ein SSC im physischen Sinne: Die Betriebsstandorte des Zweckverbandes liegen in Kaiserslautern, Koblenz (Kommunales Gebietsrechenzentrum Koblenz), Ludwigshafen und Mainz (Kommunale Datenzentrale Mainz), wobei an den unterschiedlichen Standorten jeweils unterschiedliche, spezialisierte Funktionen wahrgenommen werden.¹¹⁰ Wie bei Shared-Service-Centern üblich erbringt der ZIDKOR dabei nicht ausschließlich Leistungen für seine Mitgliedskommunen, sondern ermöglicht anderen Kommunen den Leistungsbezug gegen Entgelt.

Der Landkreis Ahrweiler und die Stadt Koblenz kooperieren beim Hosting von Fachsoftware der Abfallwirtschaft. Ansonsten kooperieren vereinzelt kreisfreie Städte mit Städten und Gemeinden aus den umliegenden Kreisen: die kreisfreie Stadt Landau in der Pfalz beziehungsweise deren Stadtwerke kooperiert mit Städten aus verschiedenen umliegenden Landkreisen im nicht näher spezifizierten Bereich der EDV-Infrastruktur; bei der Schulsoftware kooperiert die Stadt Neustadt an der Weinstraße mit Gemeinden im Landkreis Südliche Weinstraße. EDV-Kooperationen spielen zudem im Bereich der Personalverwaltung eine Rolle; diese sind im entsprechenden Abschnitt erläutert. Ansonsten finden vereinzelt vertikale Kooperationen zwischen Kreisen und den diesen angehörigen Verbandsgemeinden und Städten statt.

Mit ZeVIS-RP wird zudem ein zentrales verwaltungsinternes Verbraucherschutz-Informationssystem angeführt, welches von allen Landkreisen und kreisfreien Städten genutzt wird – es handelt sich jedoch nicht um interkommunale Zusammenarbeit im klassischen Sinne, da es zwar als Informations- und Koor-

107 Vgl. ZIDKOR, Wir über uns, <http://www.zidkor.de/de/node/1>, (24.6.2019).

108 Vgl. KommWis Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH, Zur Gesellschaft, <https://www.kommwis.de/kommwis/%C3%9Cber%20Uns/Zur%20Gesellschaft/>, (24.6.2019).

109 HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 321.

110 Vgl. ZIDKOR, Betriebsstandorte und Leistungen, <http://www.zidkor.de/de/node/5>, (24.6.2019).

dinationsplattform durch die Kommunen genutzt wird, es sich jedoch um Verwaltungsvereinbarungen zwischen Kommunen und Land handelt.

67. *Potenziale in der Befragung:* Potenziale im Bereich Digitalisierung wurden seitens des Landkreises Bernkastel-Wittlich, der Stadt Kaiserslautern sowie, sowie, im Hinblick auf die Personalverwaltung, durch den Landkreis Ahrweiler gesehen. Die Stadt Koblenz führt für das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kooperationspotentiale bezüglich Prozesssteuerung, Beschaffung, Lizenzmanagement, Fachverfahrensbetreuung und technischem IT-Betrieb an. Der Landkreis Bad Kreuznach nennt ebenfalls Potenziale im Bereich kommunaler Rechenzentren, hier bezüglich der Schul-IT. Die Stadt Mainz als Standort der kommunalen Datenzentrale nennt Kooperationspotentiale im EDV-Bereich. Durch die Stadt Ludwigshafen wird die Ansicht vertreten, es bestünde mit umliegenden Kommunen Potenzial der Kooperation im Bereich IT-Ausstattung. In Pirmasens wird Potenzial im Informationswesen und im Landkreis Kusel im GIS-Bereich gesehen. Kooperationspotentiale hinsichtlich der Erfüllung des Onlinezugangsgesetzes werden durch dem Eifelkreis Bitburg-Prüm genannt.

68. *Potenziale in den Interviews:* In den geführten Gesprächen stellte sich der IT-Bereich ebenfalls als zentrales Feld von Reform- und Zentralisierungsbemühungen dar. Insbesondere auch der Mangel geeigneter Fachkräfte wurde hervorgehoben. Allerdings wurde auch betont, dass mitunter landesseitige zentralisierte Lösungen gegenüber klassischer interkommunaler Kooperation erhöhte Potenziale bieten, Skaleneffekte zu realisieren. Insbesondere durch das Onlinezugangsgesetz ergäben sich hier Potenziale.

69. *Die wertmäßige Bedeutung* variiert in Abhängigkeit davon, ob nur gemeinsame Softwarelösungen gefunden oder auch gemeinsame Rechenzentren und Hardware genutzt werden – in letzterem Fall sind entsprechend größere Werte betroffen. Solche Rechenzentren lohnen sich für kleinere Einzelkommunen kaum, in den geführten Vor-Ort-Gesprächen wurde der Wunsch einer weitestgehenden Zentralisierung geäußert. Im Falle der Übertragung von eGovernment-Basisdiensten von den Mitgliedskommunen auf den ZIDKOR kann etwa ein Fünftel der Kosten gespart werden.¹¹¹ Das entspricht der Größenordnung in anderen Bundesländern durch zentralisierte kommunale Rechenzentren festgestellter Einsparpotentiale für Kommunen.¹¹² Dennoch sind die Ausgaben im

111 Vgl. STADT KAISERSLAUTERN (2016): Beschlussvorlage Nr. 0445/2016.

112 Vgl. HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310 f.

EDV-Bereich insgesamt eher gering, und Skaleneffekte erst bei großen Organisationen wie ZIDKOR oder zentralisierten Lösungen zu verwirklichen. Entsprechende Volumen entstehen im Software-Bereich meist erst durch „netzartige Formen der Leistungserstellung, an der meistens mehr als zwei Akteure bzw. Organisationen beteiligt sind“¹¹³. Durch größere Kooperationsorganisationen bedingen sich jedoch wiederum erhöhte Transaktionskosten.¹¹⁴ Die Personalkosten sind durch den Bedarf an entsprechendem IT-Fachpersonal vergleichsweise hoch, der Personalbedarf variiert je nach Aufgabe zwischen 0,1 und 1,5 Vollzeitäquivalenten.

70. Spezifität: Im Hardwarebereich sind mit der Errichtung zentralisierter Rechenzentren hohe spezifische Kosten verbunden, da sich deren Kapazitäten jenseits interkommunaler Kooperationslösungen nicht ausnutzen und die Rechenzentren folglich nicht wirtschaftlich betreiben lassen. Im Softwarebereich fallen mitunter spezifische Kosten der Systemanpassung an, da Kooperationen nur innerhalb kompatibler EDV-Systeme möglich sind. Diese stellen unter der Voraussetzung, dass der Wechsel zu Homogenisierungszwecken auf ein im Vergleich zum vorher genutzten System gleichwertiges Alternativsystem erfolgt, Kosten dar, denen als versunkene Kosten im Falle einer Kooperationsauflösung kein Mehrwert zum vorkooperativen Zustand entgegensteht. Wenn erst im Zuge der Kooperationstätigkeit die Integration von eGovernment-Strukturen vorangetrieben wird, sind spezifische Investitionen in Middle-Ware nötig – Software, welche bestehende Fachverfahren in die vernetzte Verwaltung integriert.¹¹⁵

In der Befragung wurde „die heterogene IT-Infrastruktur der Kooperationspartner vor allem im Bereich der eingesetzten Systemanwendungen (Software)“ als Kooperationshindernis benannt, auch in den Vor-Ort-Gesprächen wurde die Problematik diskutiert. Durch den Bedarf an Fachpersonal und dem in den Gesprächen angeführten Mangel können zudem spezifische Kosten der Aus- und Weiterbildung anfallen. Insbesondere bei IT und Ausschreibung besteht der Vorteil von Kooperation in der Möglichkeit der Beschäftigung spezialisierten Fachpersonals, dessen Beschäftigung aus Auslastungs- und finanziellen Gründen den einzelnen Kommunen nicht möglich ist¹¹⁶. IT-Lösungen sind nicht standort-

113 SCHUPPAN, T. (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, a. a. O., S. 155.

114 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 26.

115 Vgl. HANKEN, C. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. S. 396 f.

116 Vgl. HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310.

spezifisch, der Ort der Leistungserbringung hat keinen Einfluss auf die erbrachte Leistung, so lange er an das kommunale Netz angeschlossen ist.

71. *Komplexität:* Im Gegensatz zu standardisierten Verwaltungsaufgaben zählen Leistungen im IT-Bereich zu den wissensintensiven Leistungen mit entsprechend höherer Komplexität.¹¹⁷ Mit der hohen Komplexität gehen allerdings Potenziale der Realisierung von Spezialisierungseffekten einher. Zudem neigen dezentrale IT-Lösungen zu höherer Komplexität als zentrale, sodass hier zunehmend stark zentralisierte Lösungen Anwendung finden¹¹⁸. Die Abrechnung von Leistungen für Kommunen, die Leistungen einer Kooperationsorganisation beziehen, ist dabei auch im IT-Bereich komplexitätsarm gestaltbar. Vom ZID-KOR beispielsweise werden die kostendeckenden Entgelte gemäß § 12 der Zweckverbandsordnung über einen Fixbetrag pro Nutzer, etwa bei der Schulsoftware edoo.sys, oder einen Fixbetrag je Einwohner, wie beispielsweise beim elektronischen Personenstandsregister, abgerechnet. Im Beschaffungsbereich dürfte sich vor allem die Nachvollziehung der mitunter beträchtlichen Beschaffungsnebenkosten schwierig gestalten.¹¹⁹

72. *Konfliktintensität und Zentralität:* Der IT-Bereich ist grundsätzlich nicht durch eine hohe politische Konfliktintensität geprägt. Mitunter sind eGovernment-Leistungen allerdings von hoher Zentralität. In den Interviews wurde betont, dass dieser Problematik mit redundanten Systemen beziehungsweise Standorten begegnet wird – dadurch kann eine kooperative Lösung sicherer sein als die Eigenerstellung, auch wenn mit derartigen Maßnahmen Produktionskostensparnisse nivelliert werden.

3.3.2 Ausschreibung und Beschaffung

73. Als Kooperation angeführt werden gemeinsame europaweite Ausschreibungen, etwa für die Beschaffung von Schulmöblierung, durch die kreisfreien Städte Worms und Mainz, die Landkreise Alzey-Worms und Mainz-Bingen sowie die Stadt Alzey, die Verbandsgemeinde Wörrstadt und den hessischen Ver-

117 Vgl. OESNER, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S. 11.

118 Vgl. WÖLM, J. (2006): Kommunale Datenverarbeitungszentralen – Sackgasse oder neue Ufer? S. 60.

119 Vgl. HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310.

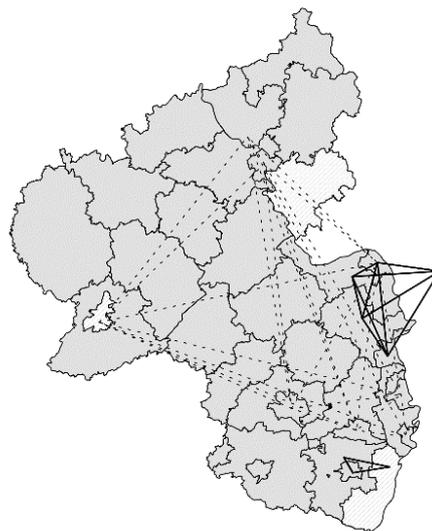
bundpartner Rheingau-Taunus-Kreis. Zudem wird im Kooperationsfragebogen, neben vereinzelt vertikalen Kooperationen bei Beschaffungen im Bereich Katastrophenschutz und Feuerwehr, die gemeinsame Beschaffung von Einsatzfahrzeugen von der Stadt Landau und dem Landkreis Südliche Weinstraße angeführt. Informell kooperieren diese Kommunen zudem mit dem Landkreis Germersheim bei Beschaffungen. Gemeinsame Beschaffungen spielen auch im IT-Bereich eine wichtige Rolle, da hier nicht nur hohe Einspareffekte zu verwirklichen sind, sondern sich durch die koordinierte Beschaffung kompatibler Systeme neue

Kooperationsmöglichkeiten eröffnen¹²⁰. In Rheinland-Pfalz wird für gemeinsame Beschaffungen im Softwarebereich der Mitgliedskommunen der ZIDKOR genutzt, um Mengenrabatte zu erzielen; entsprechende Ratsprotokolle liegen vor¹²¹. Auch Kredite werden über kommunale Darlehensgemeinschaften kooperativ ausgeschrieben. Mit der *Vergabepattform Kommunen Rheinland-Pfalz* wird den Kommunen zudem seitens des Landes Rheinland-Pfalz ein Online-Portal für kommunale Ausschreibungen angeboten¹²².

74. Potenziale in der Befragung: Kooperationspotentiale bei der Vergabestelle werden im Eifelkreis Bitburg-Prüm, der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Südwestpfalz gesehen. Im Beschaffungswesen werden seitens der Städte Ludwigshafen, Pirmasens sowie in Koblenz im Rahmen des KGRZ Potenziale gesehen.

75. Potenziale in den Interviews: Auch in den Vor-Ort-Gesprächen mit den Spitzenverbänden wurde, wie bereits erläutert, das Beschaffungswesen als Potenzialbereich diskutiert. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass eine

Abbildung 4: Beschaffung



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der Kommunalbefragung

120 Vgl. HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., 309 ff.

121 Vgl. HECK, A. (S. S.) (2016): Vorlage der Stadt Speyer.

122 Vgl. DEUTSCHES VERGABEPORTEL GmbH, Vergabepattform Kommunen Rheinland-Pfalz, <https://rlp.vergabekommunal.de/Satellite/company/welcome.do>, (22.8.2019).

zu große Marktmacht der Öffentlichen Hand auch kartellrechtliche Grenzen hat (genannt wurde das Beispiel landesweite Feuerwehrbeschaffung)

76. *Wertmäßige Bedeutung:* Bei Vergabeverfahren ist hinsichtlich Personalbedarf und -kosten zwischen nationalen und unionsrechtlichen Verfahren zu unterscheiden, wobei letztere sieben bis achtmal so ressourcenintensiv sind. Dazu kommen Kosten der Erlangung vergaberechtlichen Knowhows und der juristischen Begleitung – hier sind mitunter Beschaffungsnebenkosten von bis zu einem Fünftel des Auftragsvolumens üblich, sodass auch jenseits der Bearbeitungskosten eine Übertragung nicht zuletzt auch des rechtlichen Risikos auf einen entsprechenden interkommunalen Dienstleister empfohlen wird¹²³. Das Einsparpotential hängt also nicht nur vom Wert der gebundenen Ressourcen, sondern auch vom Wert der zu beschaffenden Güter ab. Bei gemeinsamen Beschaffungen lassen sich neben Skaleneffekten durch Personalsparnis Mengenrabatte realisieren, die je nach Produkt, Menge und beteiligten Partnern variieren.

77. *Spezifität:* Spezifische Sachkosten fallen nicht an, ebenso sind die entsprechenden Leistungen nicht standortspezifisch. Es handelt sich um Verwaltungsleistungen, die lediglich eine digital angebundene Büroumgebung benötigen. Wie oben beschrieben, sind jedoch spezifische Investitionen in Fachpersonal mitunter sinnvoll: es besteht Beschäftigung spezialisierten Fachpersonals, dessen Beschäftigung aus Auslastungs- und finanziellen Gründen den einzelnen Kommunen nicht möglich ist.¹²⁴

78. Die *Komplexität* der Aufgaben ist mitunter hoch. Es handelt sich um wissensintensive Aufgaben. Die Abrechnung und Nachvollziehung der Leistung ist jedoch dennoch vertraglich beherrschbar.

79. Die *Politische Konfliktintensität und Zentralität* sind als gering einzustufen. Mitunter kann es jedoch zu politischen Konflikten kommen, wenn ein Produkt gemeinsam beschafft werden soll; dies ist insbesondere im Feuerwehrbereich der Fall, wie den Vor-Ort-Gesprächen zu entnehmen ist. Soll nicht nur Personal durch Zentralisierung eingespart oder spezialisiert, sondern auch Mengenrabatte realisiert werden, ist mitunter eine politische Einigung über das zu beschaffende Produkt von Nöten, was Transaktionskosten bedingt.

123 Vgl. HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 310.

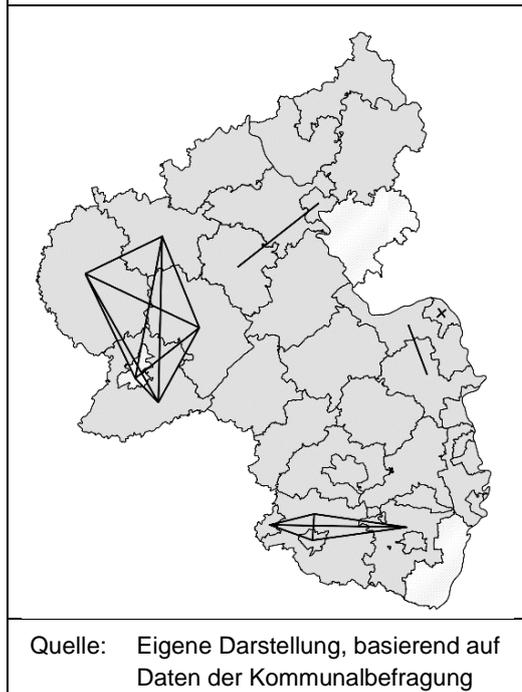
124 Vgl. ebenda.

3.3.3 Personal- und Finanzverwaltung

80. Auch im Bereich der Personalverwaltung sind Kooperationen verschiedener Intensitätsstufen möglich. Dabei geht es nicht um Kooperationen durch bereitgestelltes oder geteiltes Personal, sondern um Personalverwaltung im engeren Sinne.

81. *Bestehende Kooperationen:* Die Landkreise Alzey-Worms und Mainz-Bingen kooperieren bei Personalverwaltungsprogrammen sowie hinsichtlich der Administration des Abrechnungs- und Zeiterfassungsprogramms LOGA einschließlich der Zahlbarmachung der Entgelte und Dienstbezüge, der Landkreis Cochem-Zell kooperiert bezüglich des Personalverwaltungsprogramms mit dem regionalen Gebietsrechenzentrum Koblenz. Vollständige Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Personalverwaltung, wie sie in Nordrhein-Westfalen teilweise erfolgt, gibt es aber nicht¹²⁵. Ansonsten werden in der Befragung Kooperationen mit Versorgungskassen und Pensionsanstalten bei Beamtenversorgung und -beihilfen angeführt, die inzwischen ob der zunehmenden Anforderungen üblich sind¹²⁶. Genannt werden zudem die Übernahme der Lohnabrechnung für interkommunale Kooperationsorganisationen im Verkehrs-, Tourismus, Schul- und Sozialbereich.

Abbildung 4: Personal



Im Bereich der Finanzverwaltung jenseits von Lohnabrechnungen wird die Teilnahme an den kommunalen Darlehensgemeinschaften des Landes zur Aufnahme von Investitionskrediten angeführt. Die Rheinland-Pfälzische Darlehensgemeinschaft gilt dabei als der „ambitionierteste Versuch in Deutschland, eine interkommunale Kooperation im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement

¹²⁵ Vgl. FUNKE, S. (2013): Personalmanagement gemeinsam effektiver. S. 22 f.

¹²⁶ Vgl. DEPNER, G. (2013): Komplett-Service rund um die Beihilfe.

zu starten¹²⁷. Dabei wird die kommunale Nachfrage nach Krediten unter Koordination des Finanzministeriums per Ausschreibung gebündelt und standardisiert an die Kreditgeber weitergeleitet.¹²⁸ Darüber hinaus finden Kooperationen der Kämmereiämter, etwa im Zins- und Cashmanagement oder der Gemeindeprüfung, nicht statt.

82. *Kooperationspotentiale in der Kommunalbefragung:* Kooperationspotentiale im Personalwesen werden im Landkreis Ahrweiler vor allem hinsichtlich der Digitalisierung gesehen, im Landkreis Cochem-Zell werden Kooperationen bei der Reisekostenabrechnung evaluiert. Der Landkreis Bad Kreuznach sieht bei Buchhaltung und Vollstreckung im Bereich des Kämmereiämtes horizontale wie vertikale Kooperationspotentiale. Im Landkreis Ahrweiler werden Kooperationspotentiale bei der Gemeindeprüfung gesehen.

83. *Wertmäßige Bedeutung:* Die wesentlichen Kosten fallen in Form von Personal- beziehungsweise Arbeitsplatzkosten an. Es handelt sich um Verwaltungsaufgaben, sodass die Arbeitsplatzkosten hier grundsätzlich höher sind als etwa bei operativen Aufgaben, etwa im Bereich der Ver- und Entsorgung¹²⁹. Dennoch sind die wertmäßige Bedeutung und die zu erzielenden Skaleneffekte eher gering, sodass nur bei geringen Transaktionskosten die Wirtschaftlichkeit gewährleistet ist.

84. *Spezifische Investitionen* sind nicht besonders zu berücksichtigen. Eventuell müssten größere Büroflächen geschaffen und ausgestattet werden, wenn bestimmte Verwaltungsprozesse zentralisiert werden sollen. Wie im Abschnitt zum EDV-Bereich erläutert, sind unter Umständen spezifische Investitionen in die Angleichung entsprechender Softwareumgebungen der Personalverwaltung von Nöten.

85. *Komplexität:* Standardisierte Prozesse der Personal- und Finanzverwaltung weisen keine besonders hohe Komplexität auf. Bei einer gemeinsamen Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten können dennoch Probleme bei der Kostenzuordnung anfallen. Bei Aufgaben höherer Komplexität, etwa ge-

127 LENK, T./REICHARDT, T./ROTTMANN, O. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, S. 13.

128 Vgl. ZIPFEL, F./MANN, S. (2012): Einer für alle, alle für Einen?, https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD000000000461028/Einer_f%C3%BCr_alle%2C_alle_f%C3%BCr_Einen%3F_Kommunale_Finanzag.PDF, (3.9.2019).

129 Vgl. GÖTZ, M./SCHNITZENBAUMER, F. (2013): Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst.

meinsamen Assessment-Centern, können die Transaktionskosten auch durch die Unregelmäßigkeit der Leistung und den Koordinationsbedarf höher liegen.

86. *Zentralität und politische Konfliktintensität:* Je nach Kooperationstiefe handelt es sich jedoch um Aufgaben von mittlerer bis hoher Zentralität und hohem Kontrollverlust, etwa wenn Bewerbungsverfahren zentralisiert werden. Gerade auch die Finanzverwaltung lässt sich als Bereich hoher Zentralität einordnen.

3.3.4 Gebäude-, Energie- und Fuhrparkmanagement

87. Im Gebäude- und Fuhrparkmanagement muss unterschieden werden, ob sich die Kooperation ausschließlich auf administrative Aufgaben im Liegenschafts- oder Flottenmanagement beschränkt, oder operative Aufgaben mit geteilten Ressourcen – eine gemeinsame Fahrzeugflotte, gemeinsame Gebäudereinigung o. ä. – mit einbezieht. Im technischen Gebäudemanagement ist der Bezug der entsprechenden Leistungen über den Markt mitunter üblich.

88. *Bestehende Kooperationen:* Im Bereich Gebäudemanagement und -unterhalt wird in der Befragung eine Kooperation in Form einer GmbH angeführt, die sich neben den Bereichen Bauen und Umwelt auf das Gebäudemanagement im Sinne einer gemeinsamen Energiedienstleistungsgesellschaft bezieht. Die Landkreise Bad-Kreuznach, Alzey-Worms und Mainz-Bingen, die Gewerke Budenheim Anstalt öffentlichen Rechts sowie mehrere Verbandsgemeinden, die den beteiligten Kreisen angehören, sind beteiligt. Darüber hinaus ist eine vertikale Kooperation in diesem Bereich zu verzeichnen. Kooperationen im Fuhrparkmanagement, das nach OESNER¹³⁰ durchaus als Kooperationsfeld relevant ist, wurde neben den im Abschnitt zur Beschaffung vermerkten Kooperationen bei der Beschaffung von Einsatzfahrzeugen von Feuerwehr und Katastrophenschutz nicht genannt.

89. *Potenziale in der Kommunalbefragung:* Kooperationspotentiale im Gebäudemanagement werden von der Stadt Zweibrücken mit der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Südwestpfalz als potentiellen Partnern sowie der Stadt Kaiserslautern mit dem umgebenden Landkreis angeführt.

130 OESNER, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S. 11.

In den Vor-Ort-Gesprächen wurde das Gebäudemanagement vor allem vor dem Hintergrund gemeinsamer Beschaffungen erörtert, etwa bei Sanitäranlagen.

90. Wertmäßige Bedeutung: Im Gebäudemanagement ist zwischen dem kaufmännischen und dem technischen und infrastrukturellen Gebäudemanagement zu unterscheiden. Während für erstgenanntes das bereits zu anderen Verwaltungsaufgaben Geschriebene gilt, lassen sich im technischen und infrastrukturellen Gebäudemanagement mehr Kosten sparen. Der Anteil der Gebäudekosten beträgt etwa ein Zehntel der kommunalen Verwaltungshaushalte; nach Reinhard Redmann handelt es sich hierbei um den Aufgabenbereich im Back-Office mit dem höchsten Einsparpotential.¹³¹ Im Fuhrparkmanagement gilt ähnliches: Mit einer reinen Zentralisierung der Flottenverwaltung sind geringere Einsparpotentiale verbunden als mit Modellen, die eine gemeinsame Nutzung der Fahrzeuge beinhaltet.

91. Spezifität: Bei rein administrativen Aufgaben halten sich auch in diesem Bereich die spezifischen Investitionsbedarfe in Grenzen. Wenn jedoch ein geteilter Fuhrpark oder ein kooperatives technisches Gebäudemanagement angestrebt werden, ist neben der Sachkapitalspezifität vor allem die Standortspezifität von Relevanz, da andernfalls Skaleneffekte durch Transportkosten nivelliert werden. Insofern bieten sich derartige, über das administrative Geschäft hinausgehende Kooperationen insbesondere in Konstellationen an, in denen die Verwaltungen mehrerer Gebietskörperschaften ihren Sitz in derselben Stadt haben.

92. Komplexität: Die Komplexität und Nachvollziehbarkeit hängt stark von den betroffenen Aufgaben ab. Probleme können sich unter anderem im technischen Gebäudemanagement bei der Abrechnung von Transportkosten ergeben. Beim administrativen Gebäude- und Fuhrparkmanagement handelt es sich um teilweise standardisierte Aufgaben, die dennoch eine größere gestalterische und wissensintensive Komponente haben, als etwa die Gehaltsabrechnung im Personalwesen.

131 Vgl. REDMANN, R. (2000): Gebäudemanagement. S. 7.

3.4 Eigenschaften der institutionellen Rahmenbedingungen

93. In der Befragung wurden die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die verbandsfreien Städte und Gemeinden und Verbandsgemeinden nach Kooperationshindernissen befragt. Die institutionell bedingten Hindernisse sind in *Tabelle 10* aufgeführt.

| Tabelle 10: Kritik der Kommunen an den institutionellen Rahmenbedingungen |
|--|
| „strikte Auslegung von Gemo und Gesetz über kommunale Zusammenarbeit z.B. bei Zweckvereinbarungen / Zweckverbänden / privatrechtlichen Zusammenschlüssen“ |
| „Datenschutzanforderungen, haushaltsrechtliche Einschränkungen, Zuständigkeitsregelungen nach GemO, Weisungsbefugnis“ |
| „Gemeinsamer Kooperationsausschuss kann aufgrund KomZG keine verbindlichen Beschlüsse fassen. Zusätzliche Beschlussfassungen sind dann immer noch in beiden Verbandsgemeinderäten erforderlich.“ |
| „Zum Teil langwierige Genehmigungsverfahren insb. bei Zweckvereinbarungen“ |
| „Strikte Regelungen der GemO, insbes. Anzeigepflicht nach § 92 bzw. Zustimmungspflicht nach §§ 87 f.Reform der Umsatzbesteuerung interkommunaler Zusammenarbeit (§ 2 b Abs. 3 UStG) schafft keine abschließende Rechtssicherheit. Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen.“ |
| „Institutioneller Gesetzesvorbehalt.“ |
| „1. Abrechnung des Personaleinsatzes 2. Haftung (Wer hat die Verantwortung für die handelnden Personen?) 3. EU Rechtliche Wettbewerbsrichtlinien, verbunden mit Umsatzsteuervorgaben“ |
| „Ein aktuelles Problem stellt der § 2b Umsatzsteuergesetz dar, dieser führt ab 2021 dazu, dass es zu Umsatzsteuerpflichten kommen kann.“ [...] „Besteuerung (Umsatzbesteuerung) von Personaldienstleistungen- /Austausch“ |
| Grünschnitt: § 108 GWG, unklare Auslegung der Vorschrift |
| „Komplexität der Errichtungs- bzw. Genehmigungsverfahren; interkommunale Zusammenarbeit erstreckt sich häufig auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und unterliegt somit der kritischen Betrachtung der Aufsichtsbehörden; Konstrukt des Zweckverbands institutionell sehr aufwändig und kostenintensiv“ |
| „langwierige Abstimmungsprozesse (z.B. durch Gremienbeteiligung), uneinheitliche Entscheidungskompetenzen, unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit (Bereich Kreisentwicklung, Wirtschaftsförderung); bereits bestehende, tradierte lokale Verwaltungsverfahren, unklare zukünftige finanzielle Verbindlichkeiten bei fehlender Rechtssicherheit (Jugendamt); Regelungen zum Datenschutz (Kämmereiamt)“ |
| „z.T. fehlende gesetzliche Möglichkeiten, nachteilige Gestaltungsregeln, fehlende einheitliche Standards in Rheinland-Pfalz“ |
| Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten der Kommunalbefragung |

94. Folgende Kriterien sind zur Einordnung der institutionellen Rahmenbedingungen von Bedeutung:

- die Strukturierung interkommunaler Kooperation,
- die finanzielle Förderung interkommunaler Kooperation,
- Regulierung durch verpflichtende Lösung sowie
- Information und Überzeugung (vgl. Tab. 11).

95. *Strukturierung interkommunaler Kooperation:* Hier lassen sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Kooperationsformen finden: öffentlich-rechtliche Kooperationen und privatrechtliche Kooperationsformen.

Rechtsgrundlage der *öffentlich-rechtlichen Formen* von interkommunaler Zusammenarbeit ist das Landesgesetz über kommunale Zusammenarbeit (KomZG). Es sieht den Zweckverband, die Zweckvereinbarung, die kommunale Arbeitsgemeinschaft sowie die gemeinsame kommunale Anstalt als Rechtsformen vor. Diese sind auch zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben befähigt.¹³² Zweckverband und Zweckvereinbarung sind genehmigungspflichtig, wodurch zusätzliche Transaktionskosten anfallen.

Diese wurde in der Befragung mitunter kritisiert: „zum Teil langwierige Genehmigungsverfahren insb. bei Zweckvereinbarungen“, die „strikte Auslegung von GemO und Gesetz über kommunale Zusammenarbeit z.B. bei Zweckvereinbarungen / Zweckverbänden“ sowie „strikte Regelungen der GemO, insbes. Anzeigepflicht nach § 92 bzw. Zustimmungspflicht nach §§ 87 f“ wurden angeführt.

Als Instrument der Kooperationsförderung wird insbesondere die gAöR angeführt.¹³³ Die Anstaltslösung gilt als Weg, die Wahrung der kommunalen Dienstherrenschaft und Steuerungsfähigkeit bei gleichzeitiger Selbstständigkeit und Flexibilität in der Organisation zu gewährleisten.¹³⁴ Die in den §§14a-14b KomZG i. V. m §§ 85 Abs. 4 Satz 1, 86a GemO geregelte und im Bereich Back-Office für den „Gedanken des Shared Service Center hervorragend geeignete“¹³⁵ gemeinsame Anstalt Öffentlichen Rechts (gAöR) besteht nicht in allen Ländern¹³⁶. In der Befragung wurden seitens der Landkreise und kreisfreien

¹³² Vgl. DAHLBECK, E. u. a. (2017): Interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 8.

¹³³ SEUBERLICH, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker?, a. a. O.

¹³⁴ Vgl. DStGB (2005): Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 6.

¹³⁵ OESNER, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services, a. a. O., S. 13.

¹³⁶ Vgl. DStGB (2005): Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 6.

| Tabelle 11: Übersicht zu institutionellen Rahmenbedingungen | | |
|--|--|--|
| Maßnahme | Einsatz | Back-Office-Relevanz |
| Strukturierung | Option der gAöR gegeben; Kritik an Genehmigungsverfahren und strikter Rechtsauslegung | gAöR mitunter empfohlen, aber praktisch bisher irrelevant; Kritik betrifft auch BO |
| Finanzielle Förderung | Starke Kommunen starkes Land | Back-Office und Landkreise und kreisfreien Städte jeweils nicht betroffen |
| Pflicht | kein direkter, aber latenter Fusionsdruck; Kooperationsgebot des LEP IV | von Kooperationsgebot nicht betroffen |
| Information und Überzeugung | frei verfügbares Informationsangebot nur eingeschränkt vorhanden, SKSL als Best-Practice | im IT-Bereich informelle Austauschgremien, kein Best-Practice-Angebot |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | |

Städte insgesamt sechs gAöR mit Beteiligung von mindestens zwei Landkreisen oder kreisfreien Städten angeführt, wovon keine auf die identifizierten Schwerpunktbereiche im Back-Office entfällt.

Mit den Formen der AG, der GmbH, des rechtsfähigen Vereins, der Genossenschaft sowie Stiftungen des öffentlichen Rechts bestehen zudem auch *privatrechtliche Formen* der institutionalisierten interkommunalen Kooperation zur Verfügung.¹³⁷ Weitere privatrechtliche Organisationsformen interkommunaler Kooperation sind etwa die Gesellschaft bürgerlichen Rechts, OHG und KG¹³⁸. Privatrechtliche Organisationsformen sind nicht der staatlichen Aufsicht unterstellt und ihr Personalwesen weniger Restriktionen ausgesetzt. Zudem besteht hier im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Kooperationsmodellen teilweise die Option einer Haftungsbeschränkung.¹³⁹ Privatrechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit können überall dort genutzt werden, wo keine origi-

137 Vgl. ebenda.

138 Vgl. SPANNOWSKY, W./BORCHERT, D. (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, a. a. O., S. 110 u. 112.

139 Vgl. OEBEKKE, J. (2007): Kommunale Gemeinschaftsarbeit, S. 847 f.

när hoheitlichen Befugnisse der Kooperationspartner betroffen sind.¹⁴⁰ Privatrechtliche Formen der Kooperation sind körperschaftssteuerpflichtig.¹⁴¹

96. *Finanzielle Förderung interkommunaler Kooperation in Rheinland-Pfalz:* Die Berücksichtigung von interkommunaler Zusammenarbeit bei Förderungen und Zweckzuweisungen wurde von der ENQUETE-KOMMISSION KOMMUNALE FINANZEN erörtert. Im Anhörverfahren wurde etwa angeführt, dass „Kommunen, die sich für eine Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften entscheiden, [...] einen Förderbonus erhalten“¹⁴² sollten, und „[i]n den Förderprogrammen [...] daher stringente Regelungen für interkommunale Zusammenarbeiten getroffen werden [sollten]“¹⁴³, um falsche Anreize zur Schaffung unwirtschaftlicher Parallelstrukturen zu verhindern. IKZ sei nicht nur als Fördergegenstand, sondern auch als Fördervoraussetzung anzulegen.¹⁴⁴ Dies erzeugt allerdings zusätzliche Transaktionskosten bei der Fördermittelaquise, was besonders kleine Kommunen belastet.¹⁴⁵ Die Enquete-Kommission forderte deshalb die „Reduktion kommunaler Transaktionskosten“¹⁴⁶, welche bei der Inanspruchnahme von Förderungen anfallen.

Diesbezüglich neue Ansätze zu entwickeln war ein Hauptziel des Landes bei der Einrichtung des Programmes *Starke Kommunen – Starkes Land*. Unter anderem durch externe Beratungs- und Moderationsbüros und die Veranstaltung von Workshops¹⁴⁷ wurde versucht, die kommunalen Transaktionskosten zu reduzieren. Die erste Programmrunde von 2014 bis 2016 richtete sich an ländliche Verbandsgemeinden. Die Evaluation des Programms fällt positiv aus, es habe „in den Kommunen enormes Potenzial für Kooperation und lokales Engagement freigesetzt.“¹⁴⁸ Im Kontext der hier verfolgten Fragestellung ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Landkreise und kreisfreie Städte keine Zielgruppe des För-

140 Vgl. DStGB (2005): Interkommunale Zusammenarbeit, a. a. O., S. 6 ff.

141 Vgl. FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 34.

142 So Bürgermeister Georg Hollmann, VG Weißenthurm, zitiert nach: ENQUETE-KOMMISSION 16/1 „KOMMUNALE FINANZEN“ (2015): Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, S. 150.

143 So Landrat Günter Kern, Rhein-Lahn-Kreis, zitiert nachebenda.

144 So Steinebach, Gerhard, zitiert nach ENQUETE-KOMMISSION 16/1 „KOMMUNALE FINANZEN“ (2015): Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, a. a. O., S. 151.

145 Vgl. SEUBERLICH, M. (2011): Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss?, a. a. O., S. 11.

146 ENQUETE-KOMMISSION 16/1 „Kommunale Finanzen“ (2015): Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, a. a. O., S. 154.

147 Vgl. STEINEBACH, G. u. a. (2018): "Starke Kommunen – Starkes Land", S. 167 ff.

148 Ministerium des Innern und für Sport (2016): Starke Kommunen, starkes Land, S. 9.

derprogramms waren und der Schwerpunkt nicht auf dem Back-Office-Bereich, sondern vor allem auf Aufgaben der Daseinsvorsorge lag¹⁴⁹.

Im Januar 2018 begann die zweite Runde des Programms mit der Förderung von Städtenetzen und Stadt-Umland-Kooperationen.¹⁵⁰ Auch wenn diese Schwerpunktsetzung Förderchancen für kreisfreie Städte und im zweiten Fall auch für die Kreisebene impliziert, profitieren ausschließlich kreisangehörige Städte und Verbandsgemeinden von diesem Programm¹⁵¹.

97. *Steuerung durch verpflichtende Lösungen* spielen derzeit eher eine untergeordnete Rolle. Im LEP IV ist als Ziel 45 ein für raumbedeutsame Planungen zu beachtendes *Kooperationsgebot* formuliert, das sich jedoch auf Leistungen der Daseinsvorsorge bezieht¹⁵². Wie schon bei den Förderpolitiken wird durch die Schwerpunktsetzung auf den Bereich der Daseinsvorsorge der Back-Office-Bereich nicht direkt berührt. Zum direkten „Druck“ mit einer Fusion findet sich keine Evidenz – dennoch spielt der Kontext der IKZ-Gutachten in Folge der Gutachten zur Kreisgebietsreform¹⁵³ sicherlich eine Rolle. So zeigt sich in der Umfrage, dass keiner der befragten Landkreise und kreisfreien Städte weitere interkommunale Kooperation abgelehnt hat. Den Einfluss auf die tatsächliche Kooperationstätigkeit schätzt SEUBERLICH (2012) – im Gegensatz zu KERSTING (2006) – eher gering ein.

98. *Informations- und Überzeugungsangebote*: Das barrierefrei zugängliche Informationsangebot zu interkommunaler Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz ist im Vergleich zu anderen Bundesländern nur schwach ausgebaut. Während etwa in Hessen und Nordrhein-Westfalen vollständige, öffentlich einsehbare Onlinedatenbanken einschließlich hinterlegter Dokumente und kartographischer Darstellungen zu bestehenden Kooperationen vorgehalten werden, und andere Länder, beispielsweise Bayern nicht abschließende Angebote mit Informationen

149 Vgl. STEINEBACH, G. u. a. (2018): "Starke Kommunen – Starkes Land", a. a. O., S. 161 f.

150 Vgl. MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2018):, Starke Kommunen - Starkes Land, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/>, (22.7.2019).

151 Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz, Dreyer und Lewentz starten "Starke Kommunen – starkes Land", <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/dreyer-und-lewentz-starten-starke-kommunen-starkes-land/>, (22.7.2019).

152 Vgl. MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2008/2017): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). S. 92.

153 Vgl. etwa JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, a. a. O. – SPELLERBERG, A./NEUMANN, U. (2018): Teilgutachten zur demografischen Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung.

und Best-Practice-Beispielen betreiben¹⁵⁴, bestehen in Rheinland-Pfalz diese Angebote nicht. Insbesondere zur Information von Ratsmitgliedern besteht entsprechend Verbesserungsbedarf, wenn IKZ gefördert werden sollen. Im Rahmen der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“ (SKSL) bestehen allerdings erste Ansatzpunkte für die Ausweitung von Informationsangeboten.

Für Verwaltungsmitarbeiter bestehen andere Möglichkeiten der Information und des Austauschs, auch im Back-Office-Bereich, wie aus den Antworten der Landkreise und kreisfreien Städte auf Frage 5b der Kommunalbefragung: „Bitte erläutern Sie kurz Ihre informelle(n) Interkommunale(n) Kooperation(en)“ ersichtlich wird. Beispielsweise wurde die Beteiligung an einer „Plattform zum Informationsaustausch der Datenschutzbeauftragten der rheinland-pfälzischen Kreisverwaltungen sowie für die Bereiche IT-Sicherheit, IT-Administration und Digitale Verwaltung“ angeführt, die primär als passives Informationsinstrument für besagte Themenbereiche diene.

Ferner sollten die Projekte, die im Rahmen von SKSL gefördert wurden, als Leuchtturmprojekte dienen und entsprechend vermarktet werden. Ferner sollen die Gutachten zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform das Informationsangebot verbessern.

3.5 Eigenschaften der Kommunen als Kooperationspartner nach Eignungskriterien

99. *Zur ökonomischen und fiskalischen Notwendigkeit von interkommunaler Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz:* Kommunale Verschuldung gilt in der Literatur vielfach als Hauptgrund des Eingehens interkommunaler Kooperationen.¹⁵⁵ Mitunter sind stark verschuldete Kommunen aber nicht in der Lage, in entsprechende Kooperationen zu investieren. Angesichts der kommunalpolitischen Bedeutung – verstärkt durch das Onlinezugangsgesetz - sollte der Back-Office-Bereich vor allem im Bereich standardisierter Verwaltungsaufgaben stärker zur Kooperation genutzt werden.

154 BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION, Kommunale Zusammenarbeit, <https://www.stmi.bayern.de/kub/komzusammenarbeit/bereicheundbeispiele/index.php>, (5.7.2019).

155 Vgl. FLIEDNER, O. (2011): Grundwissen Kommunalpolitik, a. a. O., S. 21.

Die fiskalische Lage der Kommunen in Rheinland-Pfalz ist problematisch, die politischen Durchsetzungskosten effizienzsteigernder Maßnahmen allerdings auch eher gering einzuschätzen. Angesichts der höheren Pro-Kopf-Verschuldung dürfte die Kooperationsentscheidung bei den kreisfreien Städten eher relevant sein. Da fünf der zehn deutschen Städte mit der höchsten kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung kreisfreie Städte in Rheinland-Pfalz sind,¹⁵⁶ ist ein hoher Konsolidierungsdruck vorhanden. Allerdings ist anzumerken, dass „eine in erheblicher Finanznot befindliche Kommune versuchen [könnte], sich opportunistisch Vorteile im Rahmen einer IKZ anzueignen.“¹⁵⁷ Dadurch seien – so SEUBERLICH – „Präventivmaßnahmen durchaus angezeigt, die insbesondere in Form der Erstellung und Anpassung entsprechender Verträge zu Transaktionskosten führen werden“¹⁵⁸. Dies kann für Kommunen in besserer fiskalischer Lage Anlass sein, Kooperationen mit stark verschuldeten Kommunen zu vermeiden.¹⁵⁹

100. *Zur Größe der Kommunen und ihrer Verwaltungen:* Nach DURING „besteht die Aussicht auf eine Reduzierung von Personal- und Sachkosten“¹⁶⁰ im Back-Office-Bereich vor allem für kleinere Kommunen, da hier Skaleneffekte realisiert werden können. Mitunter formulierte Vorteile interner politischer Homogenität bei Fragen mit hoher Konfliktintensität, die sich für kleine Kommunen ergeben, sind allerdings im standardisierten Back-Office-Bereich eher weniger relevant. Die Landkreise weisen im Vergleich zu anderen Bundesländern im Durchschnitt geringe Einwohnerzahlen sowie Flächen auf, auch die zwölf rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte sind verhältnismäßig klein. Anders als in anderen Bundesländern muss es sich bei diesen auch nicht um Großstädte handeln.¹⁶¹ Rheinland-Pfalz hat die mit durchschnittlich 127 880 zum Stand 31. Dezember 2018 nach Einwohnerzahl zweitkleinsten Landkreise sowie die mit durchschnittlich 89 116 Einwohnern kleinsten kreisfreien Städte im Flächenländervergleich.¹⁶²

156 Vgl. GEIßLER, R. u. a. (2019): Kommunalen Finanzreport 2019.

157 KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 20.

158 Ebenda.

159 Vgl. SEUBERLICH, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker?, a. a. O.

160 DURING, D. (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, a. a. O., S. 170.

161 Vgl. STUBENRAUCH, H. (2011): Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden. S. 6.

162 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 36.

Die Hypothese, dass kleinere Kommunen über weniger administrative Kapazitäten verfügen und folglich mit geringerer Wahrscheinlichkeit kooperieren, ist mit Blick auf die personelle Ausstattung der Verwaltungen jedoch dahingehend zu relativieren, dass kleine Landkreise in der Regel höhere VZÄ/EW-Werte aufweisen – was auf den Bedarf an einem Mindestpersonalbestand hinweist.¹⁶³ Absolut variiert die Größe der Kernverwaltungen von 206,6 bis zu 894,7 Vollzeitäquivalenten in den Kernverwaltungen (206,6 bis 912,9 bei Berücksichtigung der VZÄ in den Eigenbetrieben). Im Gegensatz zu den Landkreisen lässt sich bei den kreisfreien Städten ein fast perfekter Zusammenhang zwischen Bevölkerung und Vollzeitäquivalenten in der Kernverwaltung feststellen.¹⁶⁴ Der Zusammenhang zwischen Bevölkerung und VZÄ/EW fällt bei den kreisfreien Städten nicht signifikant und sogar schwach positiv aus.

101. Zur Nachfrageentwicklung: Ein starke Nachfrage- bzw. Bevölkerungsentwicklung soll Kooperationen befördern. Der positiven Nachfrage- respektive Bevölkerungsentwicklung wird hierbei ein stärkerer positiver Einfluss zugesprochen als der negativen Entwicklung.¹⁶⁵ Für den internen Back-Office-Bereich sind allerdings weniger sensible Reaktionen auf Veränderungen zu erwarten, als für Leistungen, die für den Verwaltungskunden erbracht werden. In Rheinland-Pfalz weisen die Landkreise aktuell für das Jahr 2018 eine positive Entwicklung von durchschnittlich ca. +0,14 % im Vergleich zum Vorjahr 2017 auf – allerdings mit erheblichen Unterschieden. Das durchschnittliche Wachstum der kreisfreien Städte liegt mit 0,2 % leicht über dem der Landkreise – ebenfalls mit erheblichen Unterschieden. Vor allem die kleinen kreisfreien Städte verlieren an Einwohnern, wohingegen die bereits einwohnerstarken Zentren weiter an Bevölkerung gewinnen. Sinkende Einwohnerzahlen lassen eine höhere Kooperationsbereitschaft erwarten.

102. Strukturelle und politische Homogenität: Rheinland-Pfalz gilt als von den „Disparitäten seiner regional heterogenen Teilräume“ geprägtes Bundesland.¹⁶⁶ Dadurch bedingt sich, dass Reputationsvorteile aus Nachbarschaft und Koordinationsvorteile aus Homogenität tendenziell zusammenkommen und regionale

163 $R = -0,5$; $p < 0,05$; Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Mein Kreis, meine kreisfreie Stadt, <https://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/index.aspx?id=101&l=1>, (15.07.2019).

164 Eigene Berechnungen nach ebenda.

165 Vgl. KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), a. a. O., S. 25.

166 FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz, a. a. O., S. 26.

Kooperation begünstigen. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind bezüglich ihrer Einwohnerzahlen relativ heterogen, wobei die Unterschiede bei den kreisfreien Städten hier stärker ausfallen als bei den Landkreisen. Dies kann die Zusammenarbeit in gemeinsamen Organisationen erschweren.

Auch ökonomisch und strukturell sind die Kommunen wie beschrieben sehr heterogen. Die politische Homogenität ist ebenfalls transaktionskostenrelevant, da immer auch „ein Großteil (inter-)kommunaler Sachfragen parteipolitisch überformt wird“¹⁶⁷.

Homogen sind die Einstellungen zu interkommunaler Zusammenarbeit insgesamt. So hat keiner der befragten Landkreise und kreisfreien Städte angegeben, sich zukünftig keine weiteren interkommunalen Kooperationen vorstellen zu können. Auch die interne Homogenität scheint gewährt zu sein: Eine 2007 durchgeführte vollstandardisierte schriftliche Befragung von Ratsmitgliedern der rheinland-pfälzischen Kommunen zur interkommunalen Kooperation im Kontext des demographischen Wandels ergab, dass über 95 % der Ratsmitglieder verstärkte interkommunale Zusammenarbeit generell für sinnvoll erachten.¹⁶⁸ Hinsichtlich des Back-Office-Bereichs besteht seitens der befragten Kommunen ebenfalls weitgehende Homogenität in der Zustimmung zu dessen zukünftiger Relevanz. Die Frage, ob der „Back-Office-Bereich für zukünftige interkommunale Kooperationen Ihrer Kommune relevant“ (Frage 7) sei, wurde seitens der kreisfreien Städte in keinem Fall verneint. Allerdings verzichtete ein nicht unbedeutender Teil von 20 % der Teilnehmer auf eine Antwort. Bei den Kreisen zeigt sich ein ähnliches Bild – lediglich von zwei Landkreisen wurde angegeben, den Back-Office-Bereich als nicht relevant zu erachten, ein Viertel der an der Befragung teilnehmenden Landkreise machte keine Angaben.

103. Die *Tabelle 12* gibt einen Überblick über die partnerbezogenen Kriterien und die generelle Situation in Rheinland-Pfalz.

167 KLEMME, M. (2002): Blaue Reihe. Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung, S. 108.

168 Vgl. STOPPER, J. (2008): Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation, a. a. O., S. 285f.

| Tabelle 12: Übersicht zur rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur | | |
|---|---|---|
| Problem | generelle Situation | körperschaftliche Unterschiede |
| ökonomische und fiskalische Lage | problematische fiskalische Lage in Rheinland-Pfalz, hoher Handlungs-/Spardruck | besonders hoher Handlungsdruck in den Städten |
| Größe und Kapazitäten | kleinteilige Strukturen im Flächenländervergleich, variierende Kapazitäten | insbesondere kreisfreie Städte teilweise sehr klein, größere Personalkapazitäten durch größeres Aufgabenspektrum |
| Nachfrageentwicklung | variierend, generelle Tendenz zur Verschärfung von Disparitäten | höheres Wachstum in den größeren Städten |
| Homogenität | heterogene Teilräume, große strukturelle Homogenität; Homogenität in genereller Zustimmung zu IKZ und Relevanz des BO | weitgehende Homogenität innerhalb der Landkreise sowie insbesondere innerhalb der kreisfreien Städte, strukturbedingt Heterogenität zwischen unterschiedlichen Körperschaftstypen |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | |

4 Zusammenfassung und Ausblick

104. Interkommunale Kooperation bietet gerade in Anbetracht der teilweise noch immer problematischen Haushaltslage und der kleinteiligen Strukturen in Rheinland-Pfalz Potenziale, Skalen- und Spezialisierungsvorteile zu verwirklichen. Dabei ist die interkommunale Kooperation nicht in allen Konstellationen und für alle Aufgaben gleichermaßen oder mit der gleichen Kooperationstiefe die geeignete Form der Leistungserbringung. Die beschriebenen Kriterien können in Kombination mit den Potenzialnennungen in der Kommunalbefragung als erste Anhaltspunkte dienen, in welchen Partnerkonstellationen welche Formen der Kooperation realistisch sind. Transaktionskosten müssen daher erkannt und ihnen mit politischen Maßnahmen begegnet werden, wenn Renditen erwirtschaftet werden sollen.

105. Gerade der Back-Office-Bereich weist bei einer interkommunalen Zusammenarbeit die geringsten Zielkonflikte mit dem Ziel des Erhaltes bzw. der Stär-

kung der Bürgernähe auf. Er bietet Potenzial für eine Optimierung – insbesondere dadurch, dass für die Bürger keine Mehrkosten anfallen und es sich häufig um Aufgaben mit hohem Standardisierungsgrad handelt, stellt der Back-Office-Bereich ein interessantes Feld für intensivierete Kooperation in Zukunft dar. Insbesondere der IT-Bereich sowie das Beschaffungswesen, aber auch die Personal-, Finanz und Liegenschaftsverwaltung stellen hier Potenzialbereiche dar, die von zahlreichen Kommunen bereits identifiziert wurden.

106. Im IT-Bereich liegt es nahe, eine tiefgreifende Zentralisierung durch landeseinheitliche Lösungen mit größeren Skalen- und Spezialisierungsvorteilen bei geringeren Transaktionskosten anzugehen. Diese Alternative wurde auch in den Vor-Ort-Gesprächen deutlich. Auch andere Hybridlösungen zwischen Eigenerbringung und Bezug über den Markt, etwa ein koordiniertes Contracting-Out, sind je nach Aufgabe und betroffenen Hoheitsrechten zu prüfen.

107. Interkommunale Zusammenarbeit hat in Rheinland-Pfalz eine lange Tradition und den Kommunen steht eine Vielzahl an Rechtsformen offen. Wenn sie im Back-Office gefördert werden soll, werden dennoch Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen im Land nötig sein. Dazu bedarf es barrierefreier Informationsmöglichkeiten. Ferner gilt es die zukünftige Entwicklung der SKSL-Förderschwerpunkte zu überdenken. Auch die Genehmigungsverfahren sind auf Optimierungspotential hin zu prüfen, um Transaktionskosten zu senken. Aktuelle Fragestellungen hinsichtlich der Umsatzsteuerproblematik sind generell zu berücksichtigen, wenn die Zukunft kooperativer Lösungen erörtert wird.

108. Im IT-Bereich besteht ein hoher Zeitdruck, um vor dem Hintergrund der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, des Ausbaus der Schul-IT und der allgemein fortschreitenden Verwaltungsdigitalisierung eine möglichst effiziente und sichere Bereitstellung zu erreichen. Dabei sind sowohl stark zentralisierte IKZ-Lösungen unter Rückgriff auf bestehende Kooperationen wie ZIDKOR, als auch kleinere regionale sowie landesweite, hoch zentralisierte neue Lösungen in den Blick zu nehmen.

109. Im Beschaffungswesen bestehen bereits vereinzelte funktionierende regionale Beschaffungsnetzwerke, die als Vorbild für weitere vergleichbare Kooperationen dienen könnten. Kooperative Beschaffungsnetzwerke benötigen keine transaktionskostenintensive formelle Umsetzung und wurden vielfach als Potenzialbereich genannt.

Literaturverzeichnis

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION, Kommunale Zusammenarbeit. Bereiche und Beispiele der kommunalen Zusammenarbeit, <https://www.stmi.bayern.de/kub/komzusammenarbeit/bereicheundbeispiele/index.php>. 05.07.2019.

BECKERS, T. u. a. (2014): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben, https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2014/beckers_wagemann_ryndin_klatt_2014-lebenszykluskosten_und_wirtschaftlichkeitsuntersuchungen_bei_ppp-vorhaben.pdf. 03.08.2019.

BEIER, M./MATERN, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit.

BEL, G./FAGEDA, X./ MUR, M. (2011): Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis. In: *Local Government Studies*. Vol. 39, No. 3, p. 435-454.

BLAESCHKE, F. (2014): What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities. In: *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics* 14. <http://hdl.handle.net/10419/95898>. 17.06.2019.

BLESSE, S./RÖSEL, F. (2017): Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen.

CARR, J. B./GERBER, E. R./LUPHER, E. W. (2007): Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan: The Role of Local Fiscal Capacity, http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/34. 11.08.2019.

DAHLBECK, E. u. a. (2017): Interkommunale Kooperation. Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2015/Lebendige-Regionen/kurzexpertise-interkommunale-kooperation.pdf?__blob=publication-File&v=3. 10.08.2019.

DEPNER, G. (2013): Komplett-Service rund um die Beihilfe. In: *Städte- und Gemeinderat*. H. 4, 24-25.

DEUTSCHES VERGABEPORTAL GMBH (2019): Vergabepattform Kommunen Rheinland-Pfalz, <https://rlp.vergabekommunal.de/Satellite/company/welcome.do>. 22.08.2019.

DSTGB (2005): Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. *DStGB DOKUMENTATION NO 51*,

DURING, D. (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, <https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/2013060642821/DissertationDirkDuring.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. 03.08.2019.

ECK, A./STEINBRECHER, J./THATER, C. (2012): Skaleneffekte in der Bereitstellung des kommunalen Angebotes sächsischer Gemeinden. In: ifo Dresden berichtet. Nr. 3, S. 12-19.

ENQUETE-KOMMISSION 16/1 „KOMMUNALE FINANZEN“ (2015): Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“, <https://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/5250-16.pdf>, (21.7.2019)

ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (1999): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart.

ERLEI, M./LESCHKE, M./SAUERLAND, D. (2016): Institutionenökonomik.

FEIOCK, R. (2007): Rational Choice and Regional Governance. In: Journal of Urban Affairs. No. 29, S. 47-63.

FLIEDNER, O. (2011): Grundwissen Kommunalpolitik.

FRICK, H.-J./HOKKELER, M. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik, <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf>. 09.08.2019.

FUNKE, S. (2013): Personalmanagement gemeinsam effektiver. In: Städte- und Gemeinderat. Nr. 4, S. 22-23.

FURKERT, M. (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz.

GAWRON, T. (2009): Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben, https://www.berlin-professional-school.de/fileadmin/portal/Dokumente/IMB_Working_Papers/WP_46_Formen_der_%C3%BCber%C3%B6rtlichen_Kooperation_zur_Steuerung_der_Ansiedlung_und_Erweiterung_von_gro%C3%9Ffl%C3%A4chigen_Einzelhandelsvorhaben.pdf. 13.05.2019.

GEIßLER, R. u. a. (2019): Kommunaler Finanzreport 2019. https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finanzen/Finanzreport-2019.pdf, (18.7.2019).

GERBER, E. R./GIBSON, C. C. (2005): Cooperative Municipal Service Provision: A Political-Economy Framework for Understanding Intergovernmental Cooperation. http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/11. 09.08.2019.

GÖTZ, M./SCHNITZENBAUMER, F. (2013): Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst.

HANKEN, C. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Wind, M./Kröger, D. (Hrsg.): Handbuch IT in der Verwaltung. Springer. S. 393-402.

HANKEN, C./WIND, M. (2006): Interkommunale Kooperation und E-Government. In: Verwaltung & Management. H. 4, S. 184-188.

HARNISCH, R. (2014): Konsolidierungspotenziale durch Interkommunale Zusammenarbeit – am Beispiel des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe.

In: WEIß J. (Hrsg.): Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Wiesbaden, S. 303-328.

HAUG, P. (2006): Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland. In: Wirtschaft im Wandel. H. 2, S. 42-50.

HECK, A. (S. S.) (2016): Vorlage der Stadt Speyer. Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (ZIDKOR): Übertragung der Aufgabe zu Beschaffung und Betrieb von E-Government-Basisssystemen.

HINZ, E. (2018): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Voigt, R. (Hrsg.): Handbuch Staat. Wiesbaden, S. 1491-1500.

JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchung zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern. https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/2_-_Teilgutachten_KVR_Junkernheinrich_Gebietsreform.pdf. 28.07.2019.

KAYE-ESSIEN, C. W. (2016): Exchange patterns and relations in collaborative governance.

KERSTING, N. (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb? In: Aus Politik und Zeitgeschehen (ApuZ). Nr. 21-22: Kommunen im Wandel, S. 32-37.

KLATT, J. P./BECKERS, T./ZIMMERMANN, T. (2011): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ), https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2011/beckers_klatt_zimmermann_2011-interkommunale_zusammenarbeit.pdf, (3.8.2019)

KLEMME, M. (2002): Blaue Reihe. Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung.

KOMMWIS GESELLSCHAFT FÜR KOMMUNIKATION UND WISSENSTRANSFER MBH, Zur Gesellschaft, <https://www.kommwis.de/kommwis/%C3%9Cber%20Uns/Zur%20Gesellschaft/>. 24.06.2019.

LACITY, M. C./WILLCOCKS, L. P./ROTTMAN, J. W. (2008): Global outsourcing of back office services: lessons, trends, and enduring challenges, in: Strategic Outsourcing: An International Journal 1/2008, S. 13–34.

LANDESREGIERUNG RHEINLAND-PFALZ (2018): Dreyer und Lewentz starten "Starke Kommunen – starkes Land“, <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/dreyer-und-lewentz-starten-starke-kommunen-starkes-land/>. 22.07.2019.

LENK, T./REICHARDT, T./ROTTMANN, O. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, <https://www.nrwbank.de/export/si->

tes/nrwbank/de/corporate/downloads/presse/publikationen/sonstige-downloads/Interkommunale_Zusammenarbeit.pdf. 29.10.2019.

LeRoux, K./Carr, J. B. (2007): Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan, http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/26. 11.08.2019.

MERGEL, I. (2019): Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 1-2019/2019, S. 162–171.

MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2008/2017): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) 2008/2017.

MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2016): Starke Kommunen, starkes Land. Abschlussbericht,

MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2018): Starke Kommunen - Starkes Land, <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/>. 22.07.2019.

OEBEKKE, J. (2007): Kommunale Gemeinschaftsarbeit. In: Püttner G./Mann T. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 3. Aufl., Springer, S. 843-872.

OESNER, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services. Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten.

PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz. Der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer.

REDMANN, R. (2000): Gebäudemanagement. Transparenz schaffen, Kosten optimieren.

REICHARD, C. (2009): Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out 2009.

RICHTER, R./FURUBOTN, E. G. (2010): Neue Institutionenökonomik.

SCHÄFTER, S./ALTENBURG, C./FRACH, E. (2017): Interkommunale Kooperation: Wann profitieren Kommunen und Klima? In: Berichte - Das Magazin des Difu w/2017, S. 24.

SCHUPPAN, T. (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment. In: Bogumil J./Kuhlmann S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, S. 153-173. (= Stadtforschung aktuell, Bd. 115).

SEDDON, J./O'DONOVAN, B. (2013): Die Achillesferse bei der Verwendung von Skaleneffekten in der Verwaltung der sozialen Sicherheit: Das Beispiel des Universal Credit im Vereinigten Königreich, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1/2013.

- SEUBERLICH, M. (2011): Interkommunale Kooperation als der Weisheit letzter Schluss? Über die Skepsis gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit als Instrument der Krisenbewältigung.
- SEUBERLICH, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. In: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. H. 1, S. 105-124.
- SPANNOWSKY, W./BORCHERT, D. (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung.
- SPELLERBERG, A./NEUMANN, U. (2018): Teilgutachten zur demografischen Entwicklung, Raumordnung und Landesplanung, TU Kaiserslautern, Fachgebiet Stadtsoziologie, https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Startseite/Dokumente/5_-_Teilgutachten_KVR_Spellerberg_Demographie_Landesplanung.pdf, (28.7.2018)
- STADT KAISERSLAUTERN (2016): Beschlussvorlage Nr. 0445/2016 2016.
- STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ, Mein Kreis, meine kreisfreie Stadt, <https://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/index.aspx?id=101&l=1>. 15.07.2019.
- STEIN, A. (2010): Transaktionskosten in Anbieter-Kunden-Beziehungen der Wissensökonomie. In: Kilper H. (Hrsg.): Governance und Raum, Nomos, S. 189-212.
- STEINEBACH, G. U. A. (2018): "Starke Kommunen – Starkes Land".
- STOPPER, J. (2008): Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik. In: Heinelt H./Vetter A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, S. 283-300. (= Stadtforschung aktuell, Bd. 112).
- STUBENRAUCH, H. (2011): Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden. Das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick.
- VOIGT, S. (2002): Institutionenökonomik.
- WELLMANN, A. (2013): Besser miteinander anstatt jeder für sich. In: Städte- und Gemeinderat. H. 4, S. 6-9.
- WILLIAMSON, O. E. (2002): The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. In: Journal of Economic Perspectives. No. 3, S. 171-195.
- WOLFF, B. (1999): Zum methodischen Status von Verhaltensannahmen in der Neuen Institutionenökonomik. In: Edeling T. (Hrsg.): Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung. 2. Institutionenökonomie und neuer Institutionalismus, Leske + Budrich, S. 133-146. (= Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 2).
- WÖLM, J. (2006): Kommunale Datenverarbeitungszentralen – Sackgasse oder neue Ufer? In: Wind M./Kröger D. (Hrsg.): Handbuch IT in der Verwaltung, Springer, S. 47-65.

ZEEMERING, E. S. (2008): Governing Interlocal Cooperation: City Council Interests and the Implications for Public Management. New Perspectives on Local Government Leadership. In: Public Administration Review. No. 4, S. 731-741.

ZIDKOR (a): Betriebsstandorte und Leistungen, <http://www.zidkor.de/de/node/5>. 24.06.2019.

ZIDKOR (b): Wir über uns, <http://www.zidkor.de/de/node/1>. 24.06.2019.

ZIPFEL, F./MANN, S. (2012): Einer für alle, alle für Einen? Kommunale Finanzagentur – ein Überblick, https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000461028/Einer_f%C3%BCr_alle%2C_alle_f%C3%BCr_Einen%3F_Kommunale_Finanzag.PDF. 03.09.2019.

Martin Junkernheinrich
Gerhard Micosatt

Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich

| | | |
|-------|---|-----|
| 1 | Einführung | 83 |
| 1.1 | Problemaufriss und Aufgabenstellung | 83 |
| 1.2 | Analyseaufbau | 86 |
| 2 | Systematik des Sozialbereichs | 87 |
| 2.1 | Inhaltliche Systematik | 87 |
| 2.2 | Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Gewährung sozialer Leistungen | 90 |
| 2.3 | Kommunale Zuständigkeit für soziale Leistungen | 91 |
| 2.4 | Akteursfeld und sozioökonomische Determinanten im Sozialbereich | 94 |
| 2.5 | Schlussfolgerungen für eine interkommunale Zusammenarbeit | 96 |
| 3 | Empirische Kurzanalyse sozialer Leistungen in Rheinland-Pfalz | 97 |
| 3.1 | Datengrundlage und Grenzen der Aussagekraft | 98 |
| 3.2 | Existenzsichernde Leistungen | 100 |
| 3.2.1 | Hilfe zum Lebensunterhalt | 101 |
| 3.2.2 | Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung | 104 |
| 3.2.3 | Grundsicherung für Arbeitsuchende | 108 |
| 3.3 | Eingliederungshilfe für behinderte Menschen | 110 |
| 3.4. | Hilfe zur Pflege | 113 |
| 3.5 | Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen | 114 |
| 3.6 | Kinder- und Jugendhilfe | 115 |
| 3.7 | Empirisches Zwischenresümee | 117 |

| | | |
|---|---|-----|
| 4 | Empirische Erhebung der interkommunalen Zusammenarbeit im Sozialbereich | 119 |
| 5 | Ergebnisse | 123 |
| | Literatur | 131 |
| | Tabellenanhang | 133 |

1 Einführung

1.1 Problemaufriss und Aufgabenstellung

1. Der überproportionale Ausgabenzuwachs der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe – hier ohne den Bereich Kindertagesbetreuung abgegrenzt¹ – hat die kommunale Selbstverwaltung hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer anderen Aufgaben in den letzten Jahrzehnten stark eingeschränkt (Verdrängungsthese) und oft auch wesentlich zu den kommunalen Haushaltsdefiziten beigetragen.² Für das Aufgabenfeld, das für die Landkreise dominant ist und auch für die kreisfreien Städte eine hohe fiskalische Bedeutung hat, ist deshalb die Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung ein wesentliches Element zur Ausgabenbegrenzung und damit zur Sicherung des Haushaltsausgleichs.

2. Jenseits der Frage nach einer konnexitätsgerechten Kofinanzierung der kommunalen Sozialaufgaben etwa durch den Bund als in der Regel zuständiger Gesetzgeber und des Landes, das letztendlich für eine aufgabenangemessene Finanzierung der Kommunen Sorge tragen muss, besteht für die Kommunen selbst die Verpflichtung, die Aufgabe wirtschaftlich zu erfüllen (§ 93 Abs. 3 GO RP, darauf Bezug nehmend § 57 LKO RP). Dazu ist immer wieder der Blick auf zwei zentrale Aspekte der Aufgabenerfüllung zu richten:

- die Optimierung der Durchführung einer Aufgabe (Organisation, Verfahren, Kapazitätsauslastung etc.) und
- die Verbesserung der Zielerreichung (Wirksamkeit, Outcome-Dimension etc.).

3. Die kommunalen Zuständigkeiten im Sozialbereich („Wer macht was?“) sind zwar zumeist gesetzlich klar geregelt. Wie in anderen kommunalen Aufgabenbereichen stellt sich aber auch hier die Frage, ob das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) jenseits verwaltungsinterner Optimierungsstrategien einen zusätzlichen Nutzen erbringen kann, d. h. einen Vorteil, der den für eine Kooperation notwendigen Aufwand, z. B. die sogenannten Transaktionskosten, übersteigt. Dafür lassen sich zwei Ansatzpunkte identifizieren:

1 Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach §§ 22 bis 25 SGB VIII weist weniger Bezüge zu sozialen Problematiken auf als vielmehr eine Nähe zu bildungspolitischen Zielen sowie familienpolitischen Zielen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2011): Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Wiesbaden. (= Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. 1).

- Mit einer *Bündelung von Kräften* lassen sich kostensenkende Effekte sowohl hinsichtlich von Größenvorteilen als auch einer besseren Kapazitätsauslastung realisieren.
- Mit einer *Spezialisierung* bei kleinen Aufgabensegmenten des Sozialbereichs kann die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung gesteigert und damit ebenfalls ein positiver Kosteneffekt generiert werden.³

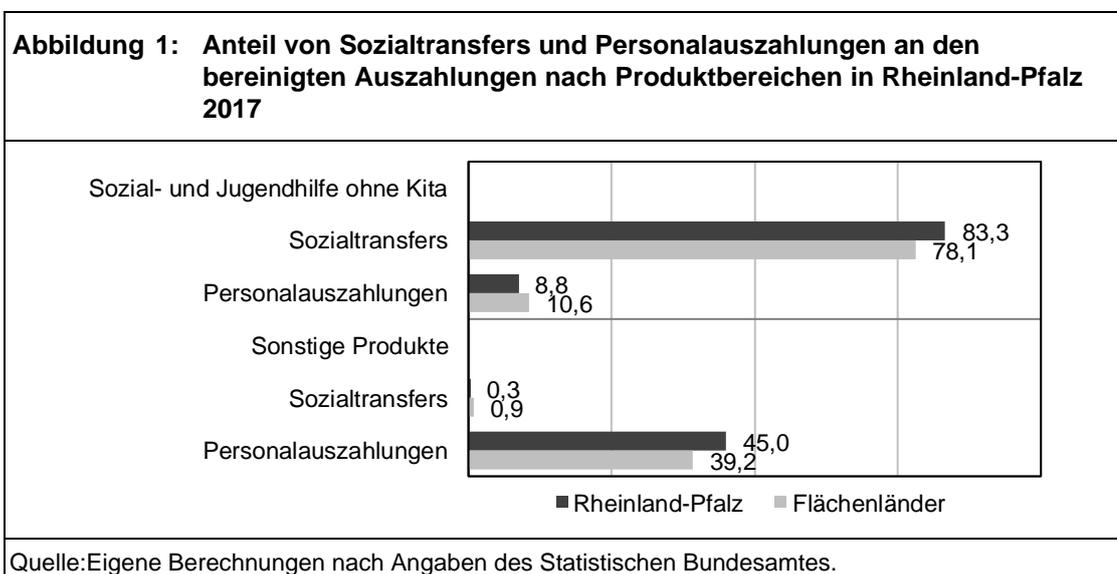
4. Im ersten Fall wäre die Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit vorzunehmen. Für den Fall der Spezialisierung insbesondere bei kleinteiligen Aufgaben (geringe Fallzahlen) käme dagegen die (wechselseitige) Übertragung einer Aufgabe auf einen Partner in Frage – nicht jeder muss alles machen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Sozialbereich in einem wesentlichen Teil einen engen Bürgerkontakt bzw. Personenbezug aufweist, so dass hier zwischen einem Front-Office-Bereich und einem Back-Office-Bereich unterschieden werden muss. Insofern sind für die bürgernahen Teilaspekte der Aufgabe auch weiterhin dezentrale Standorte vorzusehen. Für den Back-Office-Bereich wäre aber eine Aufgabenwahrnehmung an einem zentralen Standort möglich. Darüber hinaus werden aber in einigen Sozialbereichen zur Aufgabenerfüllung auch externe Dienstleister in Anspruch genommen, so dass es hier auch einen dritten Akteur zu beachten gilt.

5. In einem gewissen Konflikt zur oben genannten Spezialisierungsthese steht, dass – weil viele Leistungsempfänger mehrere Hilfen in Anspruch nehmen oder auch zwischen den Hilfen wechseln – ein integrativer Ansatz ebenfalls sinnvoll sein kann. Deshalb bestimmt beispielsweise § 97 Abs. 4 SGB XII, dass im Fall der Zuständigkeit für stationäre Leistungen auch die Zuständigkeit nach anderen Kapiteln des SGB XII wahrzunehmen ist. Auf diese Weise können Leistungen „aus einer Hand“ geboten werden. In ähnlicher Weise sind die Querbezüge unter verschiedenen Hilfesystemen aufzugreifen, wenn beispielsweise in einer Familie sowohl existenzsichernde Leistungen in Anspruch genommen werden als auch Hilfen zur Erziehung. Um die soziale Notlage insgesamt effektiv behandeln zu können, müssen beide Hilfesysteme kooperieren. Insofern bedarf

3 Die Effekte, die in ähnlicher Form auch bei kommunalen Fusionen auftreten, sind ausführlich dargestellt in JUNKERNHEINRICH, M./MARKERT, H./FRANKENBERG, D./MÜLLER, Ch./STAHLKE, T./MICOSATT, G. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern.

es für das Vorhaben einer interkommunalen Zusammenarbeit in Bezug auf Spezialisierungsvorteile einer differenzierten Sichtweise.

6. Die Sozial- und Jugendhilfe hat wertmäßig eine hohe Bedeutung für die kommunalen Haushalte. Rund vier Fünftel der Ausgaben entfallen auf Sozialtransfers (vgl. Abb. 1) und damit auf gesetzlich definierte Leistungsansprüche. Damit wird deutlich, „wie wichtig ein optimiertes Fallmanagement, eine transparente Prozessgestaltung sowie eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung in der Sozial- und Jugendhilfe sind, ...“.⁴ Insbesondere bei Leistungen mit sehr individuellem Problembezug sind deshalb die Passgenauigkeit von Maßnahmen und die Angebotssteuerung von großer Bedeutung für eine Kontrolle der Kosten. Damit stehen eine angemessene Personalausstattung und eine sachgerechte Organisation im Vordergrund, um überhöhte Leistungen zu vermeiden.⁵ Der Landkreis Ahrweiler steht hier beispielhaft für die Potenziale einer Neustrukturierung (vgl. Ziff. 102). In diesem eher mittelbaren Sinne der Ausgabenbeeinflussung durch die Verbesserung von Arbeitsweisen kann interkommunale Kooperation ein wichtiges Instrument sein, lokale Engpässe und Defizite im Fallmanagement zu überwinden.



4 SÄCHISCHER RECHNUNGSHOF (2012): Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020. Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO. Leipzig, S. 140.

5 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013. Speyer, S. 144. (auch Lt-Drucksache 16/2371).

1.2 Analyseaufbau

7. Um Anknüpfungspunkte für eine mögliche interkommunale Zusammenarbeit zu finden, werden nachfolgend vier Arbeitsschritte durchgeführt:

- Zunächst muss das stark sektoralisierte Aufgabenfeld *Soziale Leistungen der Kommunen* so aufgeschlüsselt werden, dass es für eine Prüfung überhaupt zugänglich wird. Es ist zu klären, welche *fachlichen Teilaufgaben* sich hinter dem Sammelbegriff verbergen, welche Verwaltungsaufgaben mit der Leistungsgewährung verbunden sind, welche *Zuständigkeiten* dabei bestehen und welche *Akteure* jenseits der kommunalen Verwaltung ebenfalls eine Rolle spielen (*Abschnitt 2*).
- Anhand der amtlichen Statistik ist eine *empirische Kurzauswertung* vorzunehmen, die die lokalen Quantitäten (Fallzahlen, Ausgaben) benennt und ermittelt, inwieweit es in den rheinland-pfälzischen Landkreisen und kreisfreien Städten relevante Unterschiede bei den Fallkosten und/oder der Falldichte gibt. Ein möglicher Kooperationsbedarf lässt sich beispielsweise indizieren, wenn hohe Fallkosten und eine geringe Falldichte in kleineren kommunalen Gebietskörperschaften zusammentreffen (*Abschnitt 3*).
- Vor dem Hintergrund der Strukturierung des Sozialbereichs und den empirischen Ergebnissen werden dann im Rahmen der Auswertung einer gemeinsam mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung durchgeführten schriftlichen Befragung der Bestand an interkommunalen Kooperationen in diesem Aufgabenfeld näher untersucht. Im Fokus stehen dabei der Back-Office-Bereich sowie Bereiche mit Spezialisierungsvorteilen (*Abschnitt 4*). Ergänzend wurden dazu ausgewählte Experteninterviews geführt.⁶

Auf der Grundlage der Ergebnisse werden dann Vorschläge für mögliche interkommunale Kooperationen erarbeitet, die aber einer näheren Untersuchung bedürfen (*Abschnitt 5*). An dieser Stelle geht es um eine erste Einschätzung.

6 Die Experteninterviews erfolgten in den in der Befragung ermittelten Kooperationschwerpunkten Mainz-Bingen/Alzey-Worms und Südwestpfalz/Landau, in Pirmasens sowie mit den kommunalen Spitzenverbänden. Speziell zum Thema „Digitalisierung“ wurde ein Gespräch mit dem Geschäftsführer der KOMMWIS GmbH (KOMMWIS Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH), Herrn Benz, geführt, der sowohl die Aufgaben von KOMMWIS als auch die von ZIDKOR (Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz) darstellte.

2 Systematik des Sozialbereichs

2.1 Inhaltliche Systematik

8. Der kommunale Sozialbereich ist ein überaus differenziertes Aufgabenfeld. Er kann aber in *vier zentrale Bereiche der sozialen Sicherung* untergliedert werden:

- Hilfen zur Existenzsicherung,
- Hilfen in besonderen Lebenslagen bzw. spezifischen Notsituationen insbesondere in der Ergänzung zur Existenzsicherung,
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, die einen besonderen Schutzauftrag des Staates für Kinder und Jugendliche darstellt (*vgl. Abb. 2*).⁷

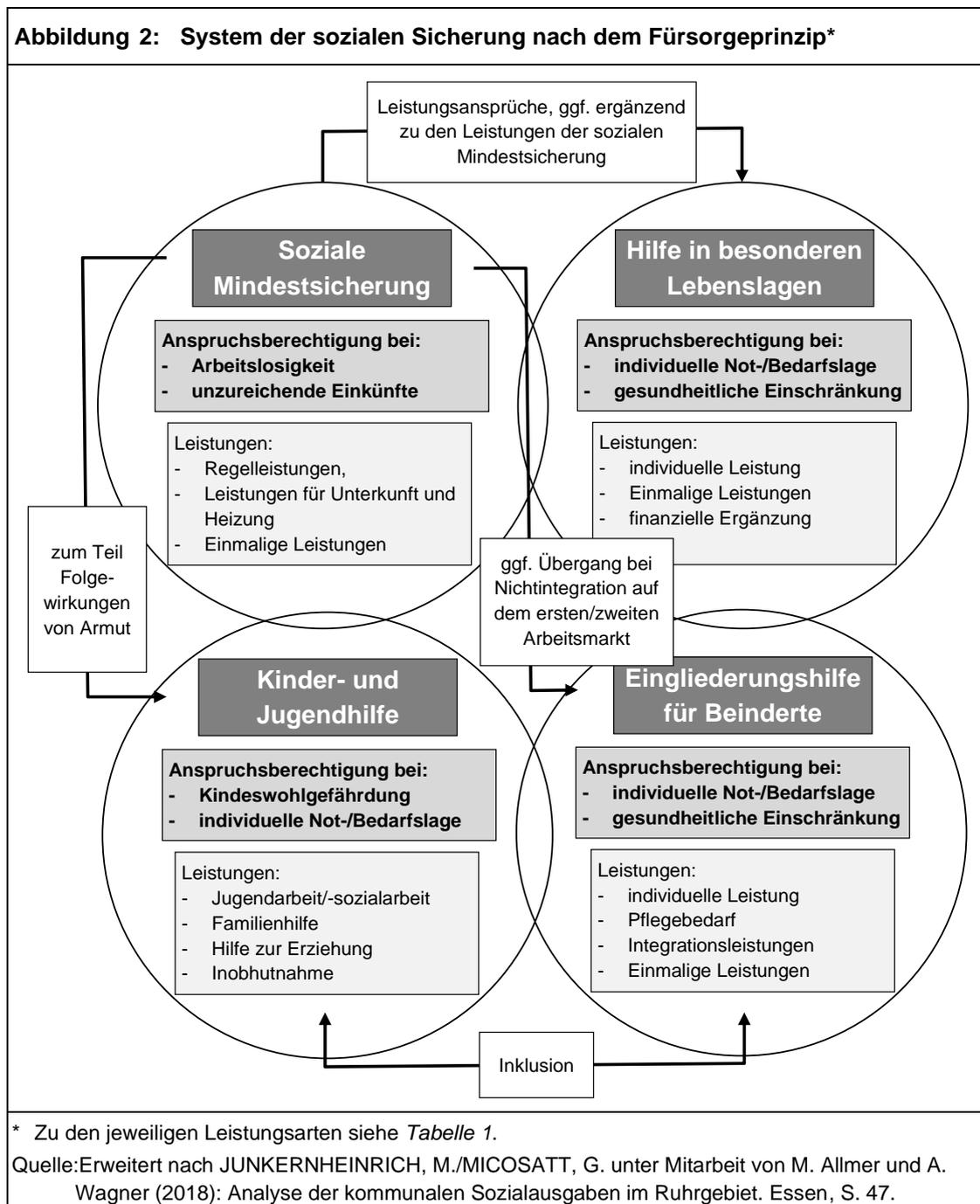
Die einzelnen Leistungsarten sind in *Tabelle 1* im Tabellenanhang dargestellt.

9. Diese grundlegende Einteilung unterscheidet sowohl nach jeweils spezifischen Ursachenkontexten, als auch nach der jeweiligen Art der Hilfe und der Hilfestuerung. Dabei weisen die einzelnen Teilbereiche unterschiedliche Größen bzw. Fallzahlen und auch fiskalische Erfordernisse auf. Darüber hinaus bestehen zwischen den Teilbereichen auch Querverbindungen (z. B. erhöhte Jugendhilfeproblematik in Familien mit Transfergeldbezug).

10. *Hilfen zur Existenzsicherung*, auch als Mindestsicherung bezeichnet, wirken in verschiedenen Formen und für verschiedene Zielgruppen auf die Vermeidung von Armut bzw. auf die Sicherstellung des Lebensunterhalts hin. Das Kriterium für die Gewährung von Hilfen ist die Unterschreitung des Einkommens, sofern dieses überhaupt vorhanden ist (z. B. Arbeitslosigkeit), unter ein an einem definierten Warenkorb gemessenen Existenzminimum. Die Hilfe erfolgt in Form von Regelleistungen als Geldleistungen, in der Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung und in einmaligen Leistungen zu bestimmten Anlässen oder Zwecken. Dabei werden vorhandene eigene Einkünfte angerechnet. Für die Anspruchsberechtigung liegen dabei relativ klare Kriterien vor. Unterschiedliche Ausgabenniveaus je Einwohner zwischen den Kommunen hängen dabei jenseits der internen Möglichkeiten der Fallsteuerung von der lokalen Wirt-

7 Weiterentwickelt nach JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer und A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen. Vgl. auch NEUMANN, L. F./SCHAPER, K. (2010): Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 157 f., 264 f u. 276 f. (= Bundeszentrale für politische Bildung: Schriftenreihe, Bd. 1058).

schaftskraft (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsstruktur, Lohnniveaus etc.) sowie vom örtlichen Niveau der Mieten und Energiekosten ab.



11. Zwischen den einzelnen Leistungen zur Existenzsicherung kann es zu Wanderungen kommen. Leistungsbezieher nach dem SGB II können, sofern sie längerfristig dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, in die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII fallen. Bezieher von Wohngeld wachsen wegen fehlender Inflationsanpassung der Wohngeldkriterien mit der Zeit in andere

Leistungsbereiche (SGB II oder SGB XII) hinein. Asylbewerber wechseln, sofern der Antrag innerhalb der Höchstbezugsdauer nicht entschieden wird, in das SGB II oder die Sozialhilfe nach SGB XII. Bei einem positiven Bescheid oder Duldung und fehlender Arbeit fallen sie ebenfalls in die Zuständigkeit des SGB II. Insofern gibt die Summe aller Bezieher existenzsichernder Leistungen einen Gesamtblick auf die soziale Situation und nivelliert auch räumliche Unterschiede in der Verteilung auf die verschiedenen Hilfearten. Mit Bewegungen zwischen den Hilfearten können auch Finanzierungsunterschiede verbunden sein.

12. Bei den *Hilfen in besonderen Lebenslagen* jenseits der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe handelt es sich um ein Bündel von Einzelhilfen, die auf Antrag gewährt werden und für die deshalb wieder eine nach definierten Kriterien bestimmte Anspruchsberechtigung vorliegen muss. Die Hilfen stehen vielfach auch im Kontext existenzsichernder Leistungen bzw. setzen diesen Leistungsanspruch teilweise voraus.

Die Hilfe zur Pflege ist hier der größte und zudem ein besonderer Bereich. Sie ist immer dann erforderlich, wenn die eigentlich vorrangig zu nutzende Pflegeversicherung (SGB XI) entweder finanziell nicht ausreicht, um zusammen mit dem eigenen Einkommen die Pflegekosten zu decken oder der Bedarf nicht zum Leistungskatalog der Pflegeversicherung gehört oder generell kein Leistungsanspruch aus der Pflegeversicherung besteht. In der Regel wird sie aber als finanzieller Zusatz zu einer bestehenden, d. h. bereits genehmigten Leistung gezahlt. Sie hat damit in der Regel auf die primäre Feststellung der Leistungsberechtigung keinen Einfluss und hat damit eher den Charakter einer existenzsichernden Leistung, die im Rahmen einer Einkommensprüfung gewährt wird.

13. Die *Eingliederungshilfe für behinderte Menschen* ist bis zum 31. Dezember 2019 noch Teil der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Mit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes am 1. Januar 2020 wird sie allerdings in das Recht der Rehabilitation nach SGB IX als neuer Teil 2 verschoben und neu ausgestaltet. Damit wird der Leistungsbereich, der auf eine sehr spezifische Lebenslage eingeht, und damit auch bisher schon im SGB XII vollständig eigenständig war, auf eine neue Grundlage gestellt. Mit ihrer Unterstützung soll behinderten Menschen die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglicht werden. Sie schafft, soweit das geht, einen Ausgleich zur Benachteiligung aus einer Behinderung bzw. soll hier auch frühzeitig gegensteuern, indem sie zur Eigenständigkeit hinführen soll. Zur Kinder- und Jugendhilfe besteht ein Überschneidungsbereich hinsichtlich inklusionsrelevanter Hilfeleistungen: Heilpädagogische Leistungen

für Kinder und Hilfen zu einer angemessenen Schulausbildung (SGB XII) sowie Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (SGB VIII).

14. Die *Kinder-, Jugend- und Familienhilfe* (ohne den Bereich Kindertagesbetreuung) reagiert auf sehr spezifische Notsituationen in den Familien bzw. bei Kindern und Jugendlichen. Klare Kriterien für die Gewährung von Hilfeleistungen sind hier nicht mehr gegeben. Ihr Instrumentenkasten reicht von präventiven Angeboten der Jugendarbeit und niederschweligen Familienhilfen über verschiedene Hilfearten, die nach einer differenzierten Diagnose durch den allgemeinen Sozialdienst (ASD) mittels eines Hilfeplanverfahrens eingeleitet und mit Zustimmung der Betroffenen durchgeführt werden, bis zum massiven Eingriff in die Familie durch die zwangsweise Herausnahme eines Kindes bei Vorlage einer Kindeswohlgefährdung. Hier besteht also ein erheblicher Spielraum sowohl hinsichtlich der Einschätzung von Notsituationen und deren Ursachen sowie den darauf aufbauenden Therapien. Dabei besteht insbesondere bei den stationären Maßnahmen der Jugendhilfe eine enge Verbindung zu Armutslagen in den Familien und damit zu den existenzsichernden Maßnahmen (s. oben). Deshalb muss hier hinsichtlich der Fallbetreuung auf die Zusammenhänge zwischen den Sozialbereichen geachtet werden.

15. Die Entscheidung über die Anspruchsberechtigung bei Hilfen in spezifischen Notsituationen liegt dabei nicht immer bei den Kommunen, d. h. den Trägern der Sozialhilfe. Eine Behinderung oder Pflegebedürftigkeit erfordert beispielsweise eine individuelle Diagnostik durch Ärzte und/oder medizinische Dienste. Allerdings haben die Kommunen im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes nunmehr die Aufgabe der Erstellung eines Hilfeplanverfahrens übertragen bekommen. In diese Aufgaben waren bisher stärker die ausführenden Leistungsanbieter involviert gewesen. Damit gewinnen sie über die Fallsteuerung einen größeren Einfluss.

2.2 Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Gewährung sozialer Leistungen

16. Die Gewährung sozialer Leistungen beinhaltet verschiedene Aufgaben. Im Rahmen der Antragsgewährung geht es zunächst um die Teilaufgaben Beratung, Antragsbearbeitung und sonstige Sachbearbeitung, zu der beispielsweise die Widerspruchsbearbeitung, Rückforderungen und Erstattungsverfahren

ren gehören. Ferner bestehen die sozialpädagogische Beratung und aufsuchende Dienste. Im Jugendhilfebereich gehört auch die Krisenintervention zur Aufgabe. Im Weiteren sind die Steuerung und das Controlling der Aufgabenerfüllung mit einer wirkungsorientierten Evaluierung (Fallkosten, Verweildauern, Zielerreichung/Zustandsverbesserung etc.) zentrale Bestandteile im Aufgabenvollzug.⁸ Jenseits der direkten Fallbetreuung geht es zudem um die umfassende Sozialplanung, wobei eine integrierte Sozial-, Jugendhilfe- und Gesundheitsplanung vorteilhaft ist (z. B. Prozess- und Wissenssynergien).⁹ Hierbei geht es um eine erste Form der Zusammenarbeit auf „hausinterner Ebene“.

17. Für den fallbezogenen Arbeitsaufwand ergeben sich dann je nach Schwierigkeitsgrad (notwendige Rechtskenntnisse, Fachkenntnisse) und Komplexität der Hilfgewährung Mengengerüste für das benötigte Personal (Betreuungsquoten).

18. Für die Fallbearbeitung gilt es dabei abzuwägen zwischen der „Hilfe aus einer Hand“ (Multiprofessionalisierung), bei der die Mitarbeiter aber nicht überfordert werden dürfen, und einer Spezialisierung auf einzelne Hilfearten (z. B. Hilfen zur Gesundheit) bzw. einzelne Arbeitsschritte bzw. -segmente (z. B. Rückforderungen, Erstattungsansprüche). Eine hohe Spezialisierung kann wiederum Nachteile erzeugen, wenn der notwendige Informationsaustausch zwischen Mitarbeitern, die an Hilfen und Maßnahmen für den gleichen Leistungsempfänger bzw. eine Bedarfsgemeinschaft arbeiten, nicht hinreichend funktioniert.¹⁰ Überforderung durch ein zu breites Aufgabenfeld dürfte eher in kleinen Sozialämtern auftreten und kann durch eine Gebietsreform oder durch interkommunale Zusammenarbeit begrenzt werden. Nachteile der Spezialisierung sind primär organisationsintern zu lösen.

2.3 Kommunale Zuständigkeit für soziale Leistungen

19. Zuständig für die Wahrnehmung sozialer Aufgaben in Rheinland-Pfalz sind in der Regel die kreisfreien Städte und Landkreise. Dabei gibt es Abweichungen in der Aufgabenzuordnung bzw. Durchführungskompetenz und der Finanzierung.

⁸ Vgl. SÄCHISCHER RECHNUNGSHOF (2012): Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, a. a. O., S. 127.

⁹ Vgl. ebd., S. 108, 129 u.138.

¹⁰ Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 152.

20. *Sozialhilfe nach SGB XII:* Der Bundesgesetzgeber hat zur Ausführung der Hilfen nach SGB XII einen *örtlichen* und einen *überörtlichen* Träger bestimmt. Örtliche Träger sind grundsätzlich die kreisfreien Städte und Kreise (§ 3 Abs. 2 SGB XII).¹¹ Der überörtliche Träger wird durch das jeweilige Landesrecht festgelegt (§ 3 Abs. 3 SGB XII).¹² Die *sachliche Zuständigkeit* liegt grundsätzlich zunächst beim örtlichen Träger (§ 97 Abs. 1 SGB XII). Das Landesrecht soll dann neben der Bestimmung des überörtlichen Trägers auch festlegen, welche Aufgaben dieser wahrnehmen soll (§ 97 Abs. 2 SGB XII). Dabei soll für die jeweiligen Hilfearten eine einheitliche Zuständigkeit bestehen. Die Zuständigkeit für stationäre Leistungen soll dann auch die Zuständigkeit nach anderen Kapiteln des SGB XII enthalten (§ 97 Abs. 4 SGB XII). Somit können Leistungen „aus einer Hand“ geboten werden.

In Rheinland-Pfalz ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung der überörtliche Träger der Sozialhilfe (§ 1 Abs. 2 AG-SGB XII RP). Es ist im Wesentlichen für die teilstationären und stationären Hilfen zuständig (§ 2 Abs. 2 AG-SGB XII RP). Dabei übernimmt es auch die sonstigen anfallenden Sozialhilfen wie notwendige Hilfen zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Durchführung der Aufgabe erfolgt allerdings bis auf Ausnahmen durch die örtlichen Träger, d. h. kreisfreie Städte und Landkreise, die dann die Aufwendungen erstattet bekommen. An den Aufwendungen des überörtlichen Trägers werden allerdings die örtlichen Träger mit einem Anteil von 50 % beteiligt (§ 6 Abs. 1 AG-SGB XII RP).¹³ Die Beteiligung bezieht sich – mit einer Ausnahme – auf die im Gebiet des örtlichen Trägers gewöhnlich ansässigen Einwohner. Diese Aufwandsbeteiligung erscheint nicht unter den unmittelbaren Sozialhilfeausgaben, sondern erfolgt als Zuweisung an das Land.

Statistisch bedeutet die Unterscheidung von örtlichem und überörtlichem Träger, dass die Daten zu Empfängern sowie Ausgaben und Einnahmen getrennt vorliegen. Dabei konzentrieren sich in Rheinland-Pfalz die Ausgaben für die Leistungen außerhalb von Einrichtungen zu 92,9 % auf den örtlichen Träger und

11 Durch Landesrecht kann davon abgewichen werden. So sind beispielsweise im Saarland der Regionalverband Saarbrücken (ehemalige kreisfreie Stadt Saarbrücken und Landkreis Saarbrücken, in Nordrhein-Westfalen die Stadtregion Aachen (ehemalige kreisfreie Stadt Aachen und Kreis Aachen) und in Niedersachsen die Region Hannover (ehemalige kreisfreie Stadt Hannover und Landkreis Hannover als örtliche Träger bestimmt.

12 Eine bundesweite Übersicht über die Zuordnung der überörtlichen Trägerschaft ist online zu finden unter http://www.lwl.org/LWL/Soziales/BAGues/wir_ueber_uns/mitgliederderbag.

13 Vgl. WOHLTMANN, M. (2016): Kreisfinanzen 2015/2016. Flüchtlingsintegration, Investitionsstau und soziale Lasten – ohne die Bundeshilfen lägen die Kreishaushalte tief im Minus. In: Der Landkreis. Jg. 86, H. 8/9, S. 436.

die Leistungen in Einrichtungen zu 99,1 % auf den überörtlichen Träger. Insgesamt tragen die überörtlichen Träger 74,5 % der Hilfen zum SGB XII.¹⁴ Allerdings ist die Zuordnung der Empfänger nicht so eindeutig, weil sie bei geteilten Zuständigkeiten nur bei einem Träger gemeldet werden (vgl. Ziff. 32).

21. Die Träger der öffentlichen *Kinder- und Jugendhilfe* werden durch Landesrecht bestimmt (§ 69 Abs. 1 SGB VIII). In Rheinland-Pfalz sind die örtlichen Träger die kreisfreien Städte und Landkreise. Darüber hinaus nehmen auch fünf der acht großen kreisangehörigen Städte (Andernach, Bad Kreuznach, Idar-Oberstein, Mayen und Neuwied) diese Aufgabe wahr und verfügen über eigene Jugendämter (§ 2 Abs. 1 AG KJHG). Überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist das Land (§ 7 Abs. 1 AG KJHG).

22. Für den kommunalen Anteil an der *Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II* (im Wesentlichen Kosten der Unterkunft) sind die kreisfreien Städte und Landkreise zuständig. Sie, d. h. die Sozialämter, erfüllen die Aufgaben gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit in dafür gegründeten Jobcentern. Neben dieser vertikalen Zusammenarbeit bestehen aber auch horizontale Kooperationen durch die Jobcenter (SGB II-Träger) *Vorderpfalz* (kreisfreie Städte Ludwigshafen am Rhein, Speyer und Frankental sowie Rhein-Pfalz-Kreis), *Landau/Südliche Weinstraße* sowie *Deutsche Weinstraße* (kreisfreie Stadt Neustadt an der Weinstraße und Landkreis Bad Dürkheim). Für die kleinste kreisfreie Stadt, Zweibrücken, erfüllt der Landkreis Südwestpfalz die Aufgabe des Jobcenters mit einer Zweigstelle in Zweibrücken. Darüber hinaus können kreisfreie Städte und Landkreise als sogenannte Optionskommune auch die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit übernehmen. In Rheinland-Pfalz nehmen die Landkreise Südwestpfalz, Vulkaneifel, Kusel, Mainz-Bingen und Mayen-Koblenz die Aufgaben einer Optionskommune wahr.

23. Die Zuständigkeit für die Leistungen nach dem *Asylbewerberleistungsgesetz* obliegt den Ländern (§ 10 AsylbLG). In Rheinland-Pfalz hat das Land selbst die Zuständigkeit für die Erstaufnahme und verfügt über vier Aufnahmeeinrichtungen in Trier, Speyer, Kusel Ingelheim am Rhein und Hermeskeil. Nach dem Landesaufnahmegesetz sind dann in einem weiteren Schritt die Kommunen für die spätere Aufnahme zuständig (§ 1 AufnG RP). Die Verteilung erfolgt nach

¹⁴ Daten für 2015; vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer und A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 356.

einem speziellen Schlüssel. Die Ausgaben der Kommunen werden teilweise vom Land erstattet.

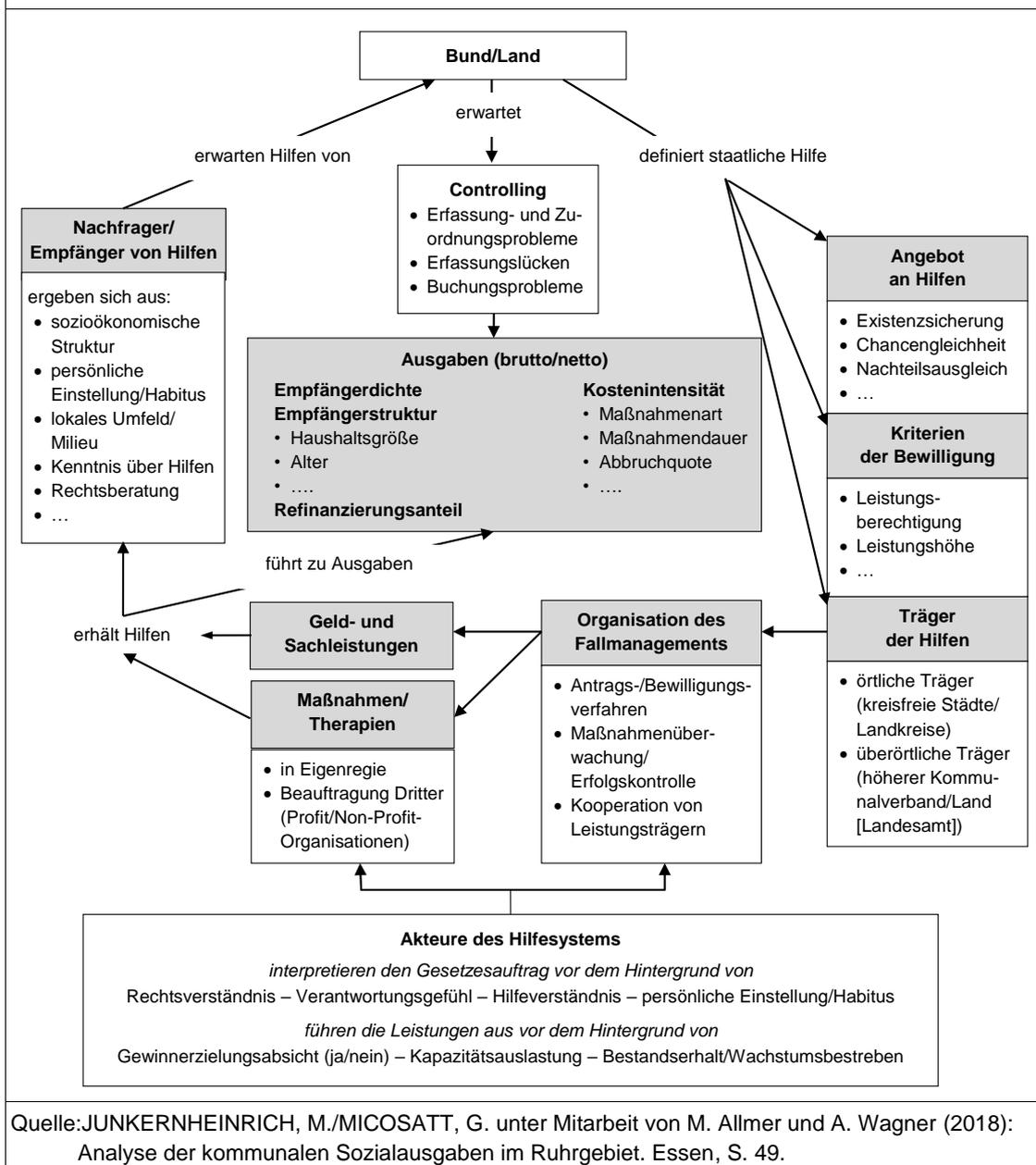
24. Für die Erfüllung des *Unterhaltungsvorschussgesetz* sind die Länder verantwortlich. An den Gesamtkosten beteiligt sich der Bund zu 40 %. Über die Kostenaufteilung der übrigen 60 % zwischen Land und Kommunen entscheidet das jeweilige Land (8 Abs. 1. UhVorschG). Beantragt werden kann die Leistung bei den Jugendämtern.

2.4 Akteursfeld und sozioökonomische Determinanten im Sozialbereich

25. Soziale Leistungen entstehen in einem komplexen Zusammenspiel von Angebot an staatlichen Leistungsgesetzen, der (lokalen) Nachfrage bzw. dem Bedarf an Hilfen, der bewilligenden kommunalen Instanz sowie, sofern es sich nicht um reine Geldleistungsansprüche handelt, den Dienstleistern (Leistungserbringer), die die Erstellung der Hilfeleistung erbringen sollen (*vgl. Abb. 3*). Für jeden einzelnen Sozial- und Jugendhilfebereich existiert dabei ein jeweils spezifischer Kontext an nachfrageseitigen Faktoren der Inanspruchnahme (Ursachen), Verwaltungsorganisation bei der Hilfestellung sowie Art und Struktur der Leistungserbringer.

26. Das lokale Fallmanagement ist der Dreh- und Angelpunkt für die Hilfestellung. Es prüft die Leistungsberechtigung und bewilligt entsprechende Geldleistungen und/oder Maßnahmen. Basis für die Entscheidungen sind neben den Leistungsgesetzen, die die Leistungsberechtigung im Grundsatz regeln, auch landesspezifische Ausführungsgesetze, Richtlinien und Arbeitshilfen. Letztere entstehen teilweise auch im Rahmen eines interkommunalen Austausches von Praktikern, womit ein erster potenzieller Ansatzpunkt für interkommunale Kooperationen benannt werden kann: der interkommunale Erfahrungsaustausch – wozu allerdings auch ein entsprechendes Zeitbudget für die Mitarbeiter verfügbar sein muss.

Abbildung 3: Akteure und Determinanten der sozialen Hilfesysteme



27. Bei der Inanspruchnahme Dritter (Leistungserbringer) für die Ausführung von Maßnahmen (z. B. für Heimerziehung oder Werkstätten für Behinderte) ergibt sich die Notwendigkeit, entsprechende Leistungsvereinbarungen zu schließen. Auch hier bietet sich die interkommunale Zusammenarbeit an, um sowohl die Verhandlungsprozesse und die Leistungsvereinbarungen zu vereinheitlichen als auch eine größere Marktmacht gegenüber den Leistungsanbietern zu erzielen.

2.5 Schlussfolgerungen für eine interkommunale Zusammenarbeit

28. Vor dem Hintergrund der Aspekte *Sektoralstruktur des Hilfesystems*, *Art der Verwaltungsaufgaben*, *Zuständigkeitsverteilung* und *Akteursstruktur* können für eine interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich folgende Leitlinien aufgestellt werden:

- Das Fallmanagement erfordert im Rahmen der persönlichen Betreuung eines Einzelnen oder einer Familie eine bürgernahe Präsenz, die in größeren räumlichen Einheiten bereits jetzt durch dezentrale Ansprechpartner sichergestellt wird. Eine interkommunale Zusammenarbeit bzw. eine Wahrnehmung in größeren Einheiten dürfte bei der persönlichen Betreuung primär dann sinnvoll sein, wenn es um spezielle Hilfen mit besonderen Anforderungen (z. B. Rechtskenntnisse) bei vergleichsweise geringen Fallzahlen geht, für die eine Zentralisierung sowohl eine organisatorische Optimierung als auch eine bessere Leistung für den Betroffenen erwarten lassen. Aber auch dann müsste lokal eine Antragsannahme und zumindest eine erste Information – ggf. mit Weiterleitung an die kompetente Stelle – möglich sein.
- Davon zu trennen ist der Teil des Fallmanagements, der im Back-Office-Bereich erfolgen kann wie Prüfung der Leistungsberechtigung, Maßnahmenermittlung und Beauftragung Dritter mit Maßnahmen, Verfolgung von Erstattungsansprüchen oder Gestaltung von Verfahrensweisen, Richtlinien und Standards. Sofern es hierfür keine zentralen Vorgaben gibt, sind diese Aufgabenaspekte einer Kooperation zugänglich, um einheitliche Verfahrensweisen und Standards zu entwickeln. Nicht jeder muss das „Rad neu erfinden“. Auch für die Beauftragung Dritter bei der Fallbetreuung bzw. der Maßnahmendurchführungen können Kooperationen bei der Abfassung von Rahmenverträgen, bei Preisverhandlungen aber auch der Sicherung von regionalen Kapazitäten sinnvoll sein, um gegenüber einer begrenzten Anzahl von Leistungsanbietern eine entsprechende Verhandlungsmacht aufbieten zu können. Letztendlich sind auch in Bezug auf Schulung und Fortbildung Kooperationen sinnvoll.
- Für regelleistungsorientierte Existenzsicherungshilfen gelten andere Bedingungen als für Maßnahmen mit Therapiebezug oder für präventive Maßnahmen.

- Im ersten Fall erfolgt die Hilfestellung im Rahmen einer hohen Standardisierung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens mit konkreten Rahmenseetzungen z. B. für die Bewilligung von Wohnungsgrößen für Bedarfsgemeinschaften. Das Fallmanagement konzentriert sich in erster Linie auf die Leistungsprüfung und danach auf eventuelle Integrationsmaßnahmen z. B. für Arbeitsuchende sowie auf Erstattungsansprüche und deren Vollstreckung.
- Im zweiten Fall geht es um individuelle Hilfeprüfungen bzw. die Aufstellung individueller Hilfeplanverfahren und um die Betreuung bzw. Begleitung der betroffenen Menschen in den Maßnahmen, wobei zur Maßnahmendurchführung vielfach Dritte (soziale Dienstleister) herangezogen werden, deren Arbeit dann zu kontrollieren ist.

Standardisierte Verfahren dürften für eine Bündelung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit eher zugänglich sein, wobei dies nichts an den Betreuungsquoten ändert, wohl aber an den Möglichkeiten der Spezialisierung bei Problemfällen und bei Vertretungsfragen.

- Im Rahmen der Sektoralstruktur des Hilfesystems müssen Mehrfachproblematiken beachten werden. Insofern geht es darum, die Vor- und Nachteile von Spezialisierung und Multiprofessionalität (Hilfe aus einer Hand) gegeneinander abzuwägen bzw. ergänzend zu verknüpfen, um eine effektive Hilfe zu gewährleisten.

Die Unterschiedlichkeit der Aufgabenstellung im Sozialbereich, die Querbezüge der Aufgaben untereinander sowie die Differenzierung in Front- und Back-Office-Segmente erfordert deshalb eine differenziertere Analyse an konkreten Beispielen, um potenzielle Ansatzpunkte qualifizieren zu können.

3 Empirische Kurzanalyse sozialer Leistungen in Rheinland-Pfalz

29. Die ganze Komplexität des Sozialbereichs kann an dieser Stelle nicht umfassend untersucht werden. Ziel ist es vielmehr, auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise Fallzahlen (Leistungsempfänger [LE]) und Ausgaben auszuwerten und mit den daraus zu bildenden Indikatoren Falldichte, Ausgaben- und Fallkostenintensität ein Lagebild über die Belastungen und ihre räumlichen Unterschiede in Rheinland-Pfalz zu entwerfen. Damit ist keine sozio-öko-

nomische Ursachenanalyse verbunden. Vielmehr soll vor dem Hintergrund dieses Lagebildes die Thematik der interkommunalen Kooperation dahingehend untersucht werden, dass a) geringe Fallzahlen gegebenenfalls Anlass sind, im Rahmen einer interkommunalen Arbeitsteilung Aufgaben in jeweils einer Kommune zu bündeln oder aber auch b) unterschiedliche fiskalischen Belastungen in Hinsicht auf den möglichen Einfluss interkommunaler Kooperationen zu untersuchen. Angesichts der Fülle von Einflussfaktoren kann hier aber nur näherungsweise nach Auffälligkeiten gesucht werden.

30. Da bei Geldleistungsgesetzen in der Regel der Einfluss der leistungsbereitwilligen Kommune auf die Höhe der Ausgaben sehr begrenzt ist und im Wesentlichen die Fallzahl sowie darüber hinaus lokale Mietniveaus, die Größe der Bedarfsgemeinschaften und die Höhe der anrechenbaren Einkommen maßgebend sind, sind größere Unterschiede aufgrund unterschiedlichen lokalen Handelns eher bei den anderen Leistungsarten zu erwarten, die einen größeren Eigenbestimmungsanteil aufweisen.

3.1 Datengrundlage und Grenzen der Aussagekraft

31. Grundlage der Analyse sind die Daten der amtlichen Statistik über soziale Leistungen¹⁵ sowie die Daten der Bundesagentur für Arbeit zu den SGB II-Leistungen. Darin werden sowohl Empfänger als auch Zahlungen (Ausgaben und auch Einnahmen) erfasst. Allerdings werden die beiden Merkmale in der Regel nicht gemeinsam, d. h. personenscharf erfasst. Die Empfängerstatistik erfragt bei den Sozialämtern die Personenzahl sowie deren soziale Merkmale in der Regel aus den vorliegenden Fallunterlagen der Fachabteilungen. Dabei gibt es teilweise nur Stichtagswerte zum 31.12. eines Jahres. Darüber hinaus werden für einige Leistungen auch die Zahl aller Fälle eines Jahres sowie die Neuzugänge und die Abgänge erfasst. Die Zahlungen werden hingegen in der Regel als Summenwerte der kommunalen Finanzstatistik entnommen und vom Controlling gemeldet.

Den Stichtagswerten müssen zur Erfassung der Fallbearbeitungszahlen noch die unterjährigen Zu- und Abgänge zugerechnet werden. Gleiches gilt für Jah-

¹⁵ Die Daten wurden einer Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz sowie deren Publikationen und der Regionaldatenbank Deutschland der statistischen Ämter des Bundes und der Länder entnommen.

reswerte in ähnlicher Weise. Im Weiteren sind Folgeanträge und die abgelehnten Anträge einschließlich der Widerspruchsverfahren zu berücksichtigen. Die statistisch erfasste Fallzahl spiegelt den Arbeitsaufwand deshalb nur unzureichend wider.

32. Theoretisch werden von der Empfänger- und der Ausgabenstatistik zwar die gleichen Personenkreise erfasst. Da ein Abgleich bzw. eine Plausibilitätsprüfung zwischen beiden unterschiedlichen Erhebungen nicht erfolgt – ausgenommen die SGB II-Statistik als einheitliche Statistik –, können auch Unstimmigkeiten auftreten. Dass beispielsweise in einem Sozialesegment eine Zahlung vorliegt aber keine Fallzahl, kann an einer solchen Nicht-Abstimmung und damit auf einem nicht erkannten Fehler beruhen. Die Daten der Finanzrechnung erfassen zudem auch überjährige Zahlungen, was insbesondere bei Erstattungen der Fall sein kann. Es kann aber auch daran liegen, dass ein Empfänger mehrerer Sozialleistungen nach dem Schwerpunkt zugeordnet wird. Dies gilt insbesondere für die Trennung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger bei Leistungen nach Kapitel 5 bis 9 SGB XII. Hier ist nur eine Meldung abzugeben. Bei einer Delegation von Leistungen vom Land (überörtlicher Träger) auf die kreisfreien Städte und Landkreise muss der Empfänger beim überörtlichen Träger gemeldet werden – was aber offensichtlich nicht immer geschieht (*vgl. Ziff. 39*). Eine scharfe Trägertrennung ist also nicht möglich.¹⁶

33. Wie alle amtlichen Statistiken, deren Aufgabe es ist, „laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren“ (§ 1 Bundesstatistikgesetz [BstatG]), ist also auch hier die Statistik über soziale Leistungen primär ein sozialpolitisches Informationsinstrument. Im Kern dient z. B. die Statistik zu Kapitel 5 bis 9 SGB XII zur „Beurteilung der Auswirkungen des Dritten und Fünften bis Neunten Kapitels und zu deren Fortentwicklung ...“ (§ 121 SGB XII). Es geht bei den Sozialstatistiken also nicht um die Möglichkeit einer betriebswirtschaftlichen Analyse der jeweiligen Betriebsstelle.

34. Eine räumlich vergleichende empirische Analyse des Sozialbereichs (Benchmark) auf der Grundlage von Empfängerstatistik sowie Ausgaben- und Einnahmenstatistik muss also die sich aus den Erhebungen ergebenden Restriktionen beachten. Dies gilt umso mehr, wenn aus der Kombination von Fallzahlen und Ausgaben die Fallkosten abgeleitet werden. Es kann sich hier nur

16 Hinweis zur Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

um Näherungswerte handeln, die umso plausibler werden, je größer die Fallzahlen werden und damit einzelne Ausreißer an Bedeutung verlieren. Für den Fall, dass die Ausgaben nur auf die Empfängerzahl eines Stichtages bezogen werden können, kann das Ergebnis auch nur als Richtwert verstanden werden, der unter der Annahme, dass die Untererfassung der Empfängerzahl durch unterjährige Abgänge für alle Berichtsstellen gleiche Wirkungen entfaltet, nur in einem generellen Niveauunterschied besteht. Die Auswertung der Statistik sozialer Leistungen dient also mehr dazu, räumliche Unterschiede sozialer Problemlagen zu identifizieren und Auffälligkeiten aufzuspüren, denen dann bei Bedarf vertiefend nachgegangen werden kann.

3.2 Existenzsichernde Leistungen

35. Knapp 302 000 Einwohner erhielten am 31. Dezember 2017 in Rheinland-Pfalz Leistungen der sozialen Mindestsicherung (*vgl. Tab. 1*). Das entsprach 7,4 % der Einwohner (*vgl. Tab. 2*). Die Empfängerdichte (Mindestsicherungsquote) war in den kreisfreien Städten mit 11,6 % fast doppelt so hoch wie in den Landkreisen (6,0 %). Die höchste Dichte wies mit 16,5 % die Stadt Pirmasens auf, gefolgt von Ludwigshafen am Rhein (14,9 %) und Kaiserslautern (14,2 %). Die geringste Dichte bestand in den Landkreisen Trier-Saarburg (4,0 %) und Südwestpfalz (4,1 %).

36. Durch die unterschiedliche Verwaltungsstruktur in Rheinland-Pfalz mit größeren Landkreisen im nördlichen Landesteil, in denen auch die größeren Städte eingekreist sind, und den kleineren Landkreisen und kleinen kreisfreien Städten im südlichen Landesteil, ist der Dichtevergleich aber verzerrt. So hatte der Landkreis Neuwied (rd. 181 500 Ew. [31.12.2018]) mit der großen kreisangehörigen Stadt Neuwied (rd. 64 500 Ew.) eine Mindestsicherungsquote von 8,0 %. Sie lag nur unwesentlich unter der der Kreisregion Südwestpfalz von 8,2 % (rd. 170 000 Ew.) mit dem Landkreis Südwestpfalz (rd. 95 300 Ew.) und den beiden kreisfreien Städten Pirmasens und Zweibrücken (rd. 40 500 bzw. 34 000 Ew.). Großräumlich war die Dichte mit 8,6 % in der Raumordnungsregion Westpfalz (Zentrum Kaiserslautern) am höchsten; am geringsten fiel sie in der Raumordnungsregion Trier, die von der Nähe zu Luxemburg profitiert, mit 6,0 % aus.

37. Den größten Anteil an der Mindestsicherung hatten mit mehr als drei Viertel die Leistungsempfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende (232 901 LE = 77,1 %; vgl. Tab. 2). Mit einem Anteil von 14,9 % folgten die Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen (45 101 LE) und mit 6,3 % (19 125 LE) die Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII war mit 4 760 und einem Anteil von 1,6 % eher unbedeutend.

Die Fallzahlen deuten hier allenfalls bei der Hilfe zum Lebensunterhalt darauf hin, dass in einigen Landkreisen bzw. kleinen kreisfreien Städten ein Problem mit der Kapazitätsauslastung bestehen könnte. So ist die Zahl der Leistungsempfänger im Landkreis Vulkaneifel (39 LE) sowie den kreisfreien Städten Neustadt an der Weinstraße und Speyer (43 bzw. 47 LE) sehr gering. Allerdings müssen diesen dann noch die Empfänger von Leistungen von Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen hinzugefügt werden, deren Zahl am 31. Dezember 2017 mit landesweit 9 507 doppelt so groß war.¹⁷ Die geringsten Fallzahlen mit unter 200 Leistungsempfängern am Jahresende bestanden in den kreisfreien Städten Zweibrücken (148 LE), Landau in der Pfalz und Speyer (jew. 160 LE) Frankenthal (187 LE), Neustadt an der Weinstraße (199 LE) sowie dem Landkreis Vulkaneifel (195 LE). Die *Anzahl der bearbeiteten Fälle* dürfte also nochmals höher liegen (vgl. Ziff. 31).

Da die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gegenüber der Hilfe zum Lebensunterhalt eine vergleichbare Leistung für einen anderen Personenkreis darstellt, ist auch eine parallele Sachbearbeitung sinnvoll,¹⁸ so dass sich das Problem der geringen Fallzahl relativiert.

3.2.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

38. Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist zu einer „Restgröße“ geworden, nachdem die beiden Grundsicherungen für Arbeitsuchende sowie im Alter und bei Erwerbsminderung die Aufgaben der Existenzsicherung Priorität übernommen haben. Hier finden sich diejenigen Sozialhilfeberechtigten wieder, die (noch) nicht in den Bereich der beiden anderen Hilfen fallen und als Flüchtlinge oder

¹⁷ Angabe des Statistischen Landesamtes.

¹⁸ Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 149.

Geduldete keine Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes in Anspruch nehmen können.

39. Zum Jahresende 2018 bezogen in Rheinland-Pfalz insgesamt 15 943 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt (vgl. Tab. 3). Die Empfängerdichte betrug gerade einmal 3,9 Leistungsempfänger je 1 000 Einwohner. Davon erhielten 29,4 % der Empfänger die Hilfen außerhalb von Einrichtungen; der größere Teil erhielt sie als Bewohner in Einrichtungen. Die Empfängerdichte wie auch der Anteil der Hilfen außerhalb von Einrichtungen war in den kreisfreien Städten etwas höher als im kreisangehörigen Raum. Für die Hilfen außerhalb von Einrichtungen waren fast ausschließlich die örtlichen Träger zuständig. Da die Hilfen in Einrichtungen in der Regel zusätzlich zu anderen Hilfen wie Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe für behinderte Menschen gezahlt wurde, war hierfür fast ausschließlich der überörtliche Träger zuständig. Davon gab es vier deutliche Abweichungen: In der Stadt Speyer sowie den Landkreisen Altenkirchen und Bernkastel-Wittlich wurden die Empfänger in Einrichtungen zu 100 % dem örtlichen Träger zugeordnet und im Rhein-Pfalz-Kreis waren es immerhin 71,1 %. Hier zeigt sich das Zuordnungsproblem zwischen örtlichem und überörtlichem Träger ganz evident (vgl. Ziff. 32).

40. Hinsichtlich der Empfängerdichte waren besonders hohe Werte in den kreisfreien Städten Pirmasens, Trier, Kaiserslautern und Koblenz zu erkennen (5,1 bis 7,6 LE/1 000 Ew.); unter den Landkreisen hoben sich Bernkastel-Wittlich, Birkenfeld und der Rhein-Lahn-Kreis ab (5,4 bis 6,1 LE/1 000 Ew.). Wird für die Hilfe zum Lebensunterhalt der vom Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz für die sehr ähnliche Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen festgelegte Orientierungswert der Betreuungsquote von 200 bis 220 laufende Fälle je Vollzeitäquivalent (VZÄ) zugrunde gelegt,¹⁹ dann erreichten selbst unter Hinzurechnung der Hilfen in Einrichtungen die vier kleinen kreisfreien Städte Frankenthal, Landau in der Pfalz, Speyer und Zweibrücken diesen Wert nicht (vgl. Tab. 3). Bezogen auf die Hilfe in Einrichtungen blieben sogar 26 der 36 kreisfreien Städte und Landkreise zum Teil deutlich unter diesem Wert. Insofern lasten die Fallzahlen derzeit eine Vollzeitskraft nur unzureichend aus. Nur in der Bündelung mit der Grundsicherung im

¹⁹ Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 144. Der sächsische Rechnungshof nennt für einen Musterlandkreis mit 290 000 Einwohnern pro Vollzeitäquivalent eine Betreuungszahl von 233 Neuanträgen bzw. 506 Folgeanträgen unabhängig von dem Ort der Leistungserbringung. Vgl. SÄCHISCHER RECHNUNGSHOF (2012): Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, a. a. O., S. 130.

Alter und bei Erwerbsminderung kann also eine bessere Auslastung erreicht werden, die durch die Verteilung der Aufgabe auf mehrere Personen auch eine erste Spezialisierung (probematische Fälle) und Vertretungsfunktionen erlaubt.

41. Die finanzielle Belastung durch die Hilfe zum Lebensunterhalt war 2018 mit landesdurchschnittlich 14,6 Euro je Einwohner eher gering (vgl. Tab. 4). Da eine valide Trennung zwischen örtlichem und überörtlichem Träger nicht möglich ist, kann der kommunale Anteil nur näherungsweise mit etwas unter 50 % beziffert werden. Weil die Kommunen aber 50 % der Aufwendungen des überörtlichen Trägers wieder übernehmen müssen, dürfte der kommunale Anteil letztendlich bei rd. 70 bis 75 % liegen.

Eine Unterscheidung in der fiskalischen Belastung allein aus den Transferzahlungen ist nur nach dem Ort der Leistungserbringung möglich. Die Fallkosten erreichten landesdurchschnittlich in Einrichtungen mit 2 694 Euro je Leistungsempfänger nur 43,4 % der Fallkosten außerhalb von Einrichtungen (6 208 Euro/LE; vgl. Tab. 4).²⁰ Der Unterschied dürfte in den in Einrichtungen entfallenden Kosten für Unterkunft liegen, die im Rahmen anderer Leistungsgesetze beglichen werden.²¹

42. Die Gesamtbelastung (örtlich + überörtlich) wies erhebliche räumliche Unterschiede auf. Die mit Abstand höchste Belastung zeigte sich 2018 im Landkreis Bernkastel-Wittlich mit 60,7 Euro je Einwohner, dem dreifachen Landesdurchschnitt. Dies ergab sich allein aus den weit überdurchschnittlichen Fallkosten für Hilfen in Einrichtungen (11 116 Euro/LE). Das andere Extrem findet sich im Nachbarlandkreis Birkenfeld. Hier betrug die fiskalische Gesamtbelastung 2,3 Euro je Einwohner und die Fallkosten erreichten außerhalb von Einrichtungen (1 688 Euro/LE) gerade einmal 27,2 % des Landesdurchschnitts; bei Hilfen in Einrichtungen waren sogar nur 3,1 % (83 Euro/LE). Beide Landkreise wiesen dabei eine überdurchschnittliche Empfängerdichte auf.²²

43. Jenseits dieser beiden Extreme sind überdurchschnittliche Belastungen je Einwohner von 20 % und mehr über dem Landesdurchschnitt in den kreisfreien Städten Pirmasens (92,1 %), Trier (55,6 %), Zweibrücken (54,1 %), Kaiserslautern (42,9 %), Ludwigshafen am Rhein (23,0 %) und Worms (20,3 %) er-

20 Zu den Einschränkungen der Fallkostenermittlung siehe Ziffer 31 f.

21 Die fehlende Wohnraumbedarfsprüfung dürfte die Fallbearbeitung bei Hilfen in Einrichtungen erheblich erleichtert.

22 Eine Überprüfung der Extremwerte konnte im Rahmen dieser Kurzanalyse nicht vorgenommen werden.

kennbar, wobei alle Städte auch über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte (17,3 %) lagen (vgl. Tab. 4). Im kreisangehörigen Raum, dessen fiskalische Belastung im Durchschnitt um 9,3 % unter dem Landesdurchschnitt lag, wiesen der Rhein-Lahn-Kreis (51,4 %) sowie die Landkreise Altenkirchen (13,0 %) und Kusel (5,6 %) auffällig hohe Werte auf.

44. Hinsichtlich der Fallkosten ragte bei Hilfen außerhalb von Einrichtungen die Landeshauptstadt Mainz mit 9 996 Euro je Leistungsempfänger besonders hervor (61,0 % über dem Landesdurchschnitt), was auch an dem höheren Mietniveau dort liegen dürfte. Allerdings lassen sich auch in den Landkreisen Kusel, Südwestpfalz und Vulkaneifel hohe Niveaus von 27,2 bis 44,0 % über dem Landesdurchschnitt finden. Die Ursachen dieser Unterschiede konnten im Rahmen dieser explorativen Studie nicht geklärt werden.

45. Bei den Hilfen in Einrichtungen ragen die kreisfreien Städte Worms, Zweibrücken und Ludwigshafen am Rhein mit Niveaus von 37,3 bis 73,4 % über dem Landesdurchschnitt heraus. Dieser Gruppe können die Landkreise Altenkirchen und Alzey-Worms (27,9 bzw. 42,4 % über Landesdurchschnitt) zugerechnet werden. Vor dem Hintergrund der Unschärfe bei den Fallkosten lassen sich zu den Fällen größerer Abweichungen vom Landesdurchschnitt keine weiteren Aussagen treffen.

3.2.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

46. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist das Gegenstück zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und greift bei einer nicht existenzsichernden Rente im Alter und bei Erwerbsminderung im erwerbsfähigen Alter ein. Da der Bund seit 2014 die Nettoausgaben dieser Hilfe vollständig übernommen hat, stellen diese Transferleistungen für die Kommunen keine fiskalische Belastung mehr dar. Es verbleiben bei Ihnen aber der Personal- und Sachaufwand der Fallbearbeitung. Jenseits des demographisch bedingten Neuzugangs an Rentnern mit unzureichenden Rentenansprüchen dürfte die Fallbearbeitung deshalb stark auf die Weiterbewilligung und auf Änderungsanträge fokussiert sein. Lediglich bei erwerbsgeminderten Personen stellt sich gegebenenfalls die Frage nach der Wiedereingliederung des Leistungsempfängers, wobei hier auch andere Sozialleistungsträger mitverantwortlich sind.

47. Zum Jahresende 2018 bezogen in Rheinland-Pfalz insgesamt 46 845 Personen diese Grundsicherungsleistung (vgl. Tab. 5). Das waren rund dreimal so viele Bezieher wie bei der Hilfe zum Lebensunterhalt. Der Anteil der Senioren lag mit 51,7 % nur leicht über dem der Personen, die die Hilfe wegen ihrer Erwerbsminderung bekamen. Die Empfängerdichte lag bei 11,5 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner. 82,3 % der Empfänger erhielten die Hilfe außerhalb von Einrichtungen. Nur ein geringer Teil ging an Bewohner in Einrichtungen. Damit war die Zuständigkeit der überörtlichen Träger bei dieser Hilfe eher gering.²³ Die Empfängerdichte, insbesondere die der Senioren, wie auch der Anteil der Hilfen außerhalb von Einrichtungen war in den kreisfreien Städten (16,6 LE/1 000 Ew.) deutlich höher als im kreisangehörigen Raum (9,7 LE/1 000 Ew.).

48. Hinsichtlich der Empfängerdichte waren besonders hohe Werte in den kreisfreien Städten Kaiserslautern, Pirmasens, Trier, Koblenz und Zweibrücken zu erkennen (18,1 bis 22,7 LE/1 000 Ew.); unter den Landkreisen hoben sich Birkenfeld und Neuwied ab (13,4 bis 14,4 LE/1 000 Ew.).²⁴ Die geringsten Fallzahlen, die für die Stellenbemessung wichtig sind, betragen 503 in der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz und 597 im Landkreis Cochem-Zell. Der vom Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen festgelegte Orientierungswert der Betreuungsquote (200 bis 220 lfd. Fälle/VZÄ),²⁵ wurde also deutlich überschritten (vgl. Tab. 5). Bei der Antragsbearbeitung ist zu berücksichtigen, dass viele Leistungsberechtigte aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Hilfe zum Lebensunterhalt in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung überwechseln und damit ihre Daten auch schon vorliegen.²⁶

49. Der Nettobedarf für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betrug im Dezember 2018 landesdurchschnittlich 5,6 Euro je Einwohner (23,0 Mio. Euro; vgl. Tab. 6). Aufs Jahr hochgerechnet ergäbe sich eine Zahllast von rund 67 Euro je Einwohner, für die der Bund aufkommt. Entsprechend der

23 Wie schon bei der Hilfe zum Lebensunterhalt wies die Stadt Speyer keine Empfänger beim überörtlichen Träger aus. Zu Zuordnungsproblematik siehe Ziffer 32.

24 Der Landkreis Neuwied lag dabei leicht vor der Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken (13,1 LE/1 000 Ew.), was wiederum auf die Verzerrung der Dichtewerte aufgrund der unterschiedlichen Kommunalstruktur in den beiden Landesteilen Rheinland und Pfalz hinweist.

25 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 144.

26 Der sächsische Rechnungshof nennt hier pro Vollzeitäquivalent denn auch eine Betreuungszahl von 300 für Folgeanträge und 600 für Änderungsanträge. Vgl. SÄCHISCHER RECHNUNGSHOF (2012): Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, a. a. O., S. 130.

höheren Falldichte fielen die Nettobedarfe in den kreisfreien Städten mit 8,6 Euro je Einwohner um 89,5 % höher aus als in den Landkreisen (4,6 Euro/Ew). Besonders hohe Werte wiesen die kreisfreien Städte Kaiserslautern, Pirmasens, Trier und Koblenz auf (9,6 bis 10,9 Euro/Ew.); unter den Landkreisen hoben sich wiederum Birkenfeld und Neuwied ab (7,0 und 6,3 Euro/Ew.).

50. Die Nettobedarfe ergeben sich aus den Bruttobedarfen, von denen dann im Wesentlichen die anrechenbaren Einkommen abgezogen werden. Der landesdurchschnittliche Bruttobedarf betrug im Dezember 2018 je Leistungsempfänger 758,77 Euro. Die prozentualen Abweichungen hiervon zeigen für die beiden Gruppen der Betroffenen und nach dem Ort der Leistungserbringung einige charakteristische Abweichungen:

- Der Bruttobedarf unterscheidet sich zwischen den Senioren und den Erwerbsgeminderten nur wenig; die Abweichung vom Durchschnitt lag bei -0,2 und +0,2 % (vgl. Tab. 6). In Einrichtungen fiel der Bedarf aber höher aus (3,7 %) als außerhalb von Einrichtungen (-0,8 %).
- Die Bruttobedarfe fallen in den kreisfreien Städten höher aus als in den Landkreisen. Nur beim grundsätzlich höheren Bedarf in Einrichtungen zeigen sich keine relevanten Differenzen (3,5 u. 3,8 %).
- Die geringen Bruttobedarfe in den Landkreisen dürften das Resultat des niedrigeren Mietpreisniveaus außerhalb der Oberzentren sein. Dieses Gefälle kommt besonders in den hohen Bedarfen in der Landeshauptstadt Mainz zum Ausdruck. Hier beträgt die Abweichung vom Landesdurchschnitt bei den Senioren 8,6 %, bei Erwerbsgeminderten 11,3 % und bei den Leistungsempfängern außerhalb von Einrichtungen 10,8 %. Höhere Werte sind auch für Kaiserslautern, Trier, Speyer (nur in Einrichtungen) und Landau in der Pfalz erkennbar. In den strukturschwachen kreisfreien Städten Pirmasens und Zweibrücken liegen die Bruttobedarfe hingegen schon unter dem Landesdurchschnitt. Erst recht liegen sie in den Landkreisen Südwestpfalz und Altenkirchen unter dem Landesmittelwert. Unter den Landkreisen erreicht allein Mainz-Bingen ein Niveau, das über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte liegt.

51. Hinsichtlich der Anrechnung von Einkommen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Senioren und den Erwerbsgeminderten. Insgesamt war der Anteil der Leistungsempfänger, bei denen eine Einkommensanrechnung

zum Tragen kommt, im Dezember 2018 bei den Senioren mit 80,7 % (Landesdurchschnitt, *vgl. Tab. 5*) deutlich höher als bei den Erwerbsgeminderten (66,2 %), die in ihrem bisherigen Leben noch keine umfassenden Leistungsansprüche erwerben konnten. Bei letzteren bestand hinsichtlich der Anteile zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen kein Unterschied. Allerdings fiel der Anteil der Senioren mit einer Einkommensanrechnung in den kreisfreien Städten mit 76,5 % kleiner aus als in den Landkreisen (83,7 %).

- Besonders geringe Anteile der Einkommensanrechnungen bei den Erwerbsgeminderten (50,4 bis 57,3 %) gab es in den kreisfreien Städten Pirmasens und Trier sowie den Landkreisen Altenkirchen und Rhein-Pfalz-Kreis. Die höchsten Anteile (73,4 bis 74,4 %) wurden in den kreisfreien Städten Worms und Zweibrücken sowie in den Landkreisen Cochem-Zell und Vulkaneifel erreicht.
- Bei den Senioren zeigten sich – bei einer etwas geringeren Spannweite der interkommunalen Unterschiede – andere Kommunen mit Höchst- und Niedrigstwerten. Besonders geringe Anrechnungsanteile gab es in den kreisfreien Städten Koblenz und Mainz (69,4 u. 69,0 %). In den Landkreisen lag die Untergrenze rund 9 %-Punkte darüber (77,6 bis 78,8 %) in Ahrweiler, Mayen-Koblenz und dem Rhein-Lahn-Kreis. Besonders hohe Anteilsanrechnungen (87,7 bis 89,0 %) erreichten die kreisfreien Städte Pirmasens und Zweibrücken sowie die Landkreise Kusel und Bitburg-Prüm.

Ein Zusammenhang zwischen hohen und niedrigen Anrechnungsanteilen in den Kommunen, die eventuell auf die Intensität der Anrechnungsprüfung schließen lassen könnten, ist nicht zu erkennen. Deshalb ist hier auf individuelle Faktoren zu schließen.

52. Analog zu den geringeren Anteilen an erwerbsgeminderten Leistungsempfängern mit Einkommensanrechnung fiel auch das angerechnete Einkommen deutlich unterdurchschnittlich aus. Gemessen an einem landesdurchschnittlich angerechneten Einkommen von 363,79 Euro je Leistungsempfänger mit Anrechnung lag das Niveau bei Erwerbsgeminderten um -15,9 % darunter, das der Senioren um 12,1 % darüber (*vgl. Tab. 6*). Zwischen Leistungsempfängern in und außerhalb von Einrichtungen fiel der Unterschied aber nur gering aus.

- Das angerechnete Einkommen wich bei den Erwerbsgeminderten in den kreisfreien Städten nicht so stark vom Landesdurchschnitt ab (-8,0 %) wie in den Landkreisen (-19,8 %).
- Bei den Senioren verhielt es sich genau umgekehrt. In den kreisfreien Städten wurde weniger angerechnet (8,6 %) als in den Landkreisen (14,4 %).

Interkommunal streuen die Abweichungen aber ganz erheblich und nicht systematisch, was auf sehr heterogene Einkommensverhältnisse schließen lässt. Die Daten für den Dezember 2018 dürften dabei durchaus repräsentativ sein, weil sich die Einkommensverhältnisse – insbesondere bei den Senioren – nicht großartig verändern dürften. Zu prüfen wäre aber, ob im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit für die Einkommensanrechnung ein gemeinsames Controlling eingeführt werden kann.

3.2.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

53. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II bildet die Existenzsicherung für erwerbsfähige Menschen und deren Familien, die ohne Arbeit sind und nicht (mehr) in die Zuständigkeit der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III fallen. Sie ist dabei die mit Abstand gewichtigste Existenzsicherungsleistung im Sozialbereich (vgl. Ziff. 37 u. Tab. 2). Die Kommunen sind dabei finanziell für die Kosten der Unterkunft und teilweise für Integrationsleistungen zuständig. Der Bund trägt über die Bundesagentur für Arbeit die Kosten für die sonstige Lebenshaltung nach Regelsätzen sowie die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und beteiligt sich zugleich an den Kosten der Unterkunft. Kommunen und die regionalen Ableger der Bundesagentur für Arbeit agieren dabei gemeinsam in den Jobcentern.

54. Ausgangspunkt für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Arbeitslosigkeit. Zum 30. Juni 2019 waren in Rheinland-Pfalz insgesamt 96 163 Personen arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet. Die Arbeitslosenquote betrug im Landesdurchschnitt 4,3 % (vgl. Tab. 7). Von diesem Personenkreis gehörten 59,3 % in die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Arbeitslosenquote dieser Gruppe betrug 2,5 %, die der Arbeitslosengeldbezieher (SGB III) nur 1,7 %. Während die Quote für die Arbeitslosengeldbezieher unter den kreisfreien Städten und Landkreisen zwischen 1,1 und 2,7 % nur wenig schwankte, lag die

Spreizung bei den Beziehern der SGB II-Leistungen zwischen 1,1 und 8,0 %. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit konzentriert sich dabei auf die kreisfreien Städte (4,3 %) und weniger auf die Landkreise (1,9 %). Die kreisfreien Städte Pirmasens (8,0 %), Kaiserslautern (6,3 %) und Ludwigshafen am Rhein (5,9 %) wiesen die höchsten Arbeitslosenquoten auf. Großräumlich zeigte sich eine Konzentration auf die Westpfalz mit Kaiserslautern und Pirmasens (3,5 %) während die Region Trier eine weniger als halb so hohe Arbeitslosenquote im SGB II aufwies (1,6 %). Ähnlich verhielt es sich auch bei den Arbeitslosengeldbeziehern (2,2 zu 1,5 %).

55. Die Arbeitssuchenden SGB II-Leistungsempfänger sind nur ein Teil der Empfänger von SGB II-Leistungen. Hinzu kommen in den sogenannten Bedarfsgemeinschaften (BG) noch die Kinder und die Partner, sofern sie nicht selbst Leistungsbezieher sind. Insgesamt gab es am 30. Juni 2019 in Rheinland-Pfalz 112 353 Bedarfsgemeinschaften mit 229 151 Personen (*vgl. Tab. 8*). Die Verteilung der Empfängerdichte unterscheidet sich dabei nur unwesentlich von der bei der Arbeitslosenquote. In den kreisfreien Städten war sie mehr als doppelt so hoch wie in den Landkreisen (9,1 zu 4,4 LE/100 Ew.). Besonders hohe Werte waren in den kreisfreien Städten Kaiserslautern, Pirmasens und Ludwigshafen am Rhein zu erkennen (11,3 bis 13,5 LE/100 Ew.); unter den Landkreisen hoben sich Neuwied, Bad Kreuznach und Birkenfeld ab (6,1 bis 6,8 LE/1 000 Ew.).²⁷ Die geringsten Fallzahlen, die für die Stellenbemessung wichtig sind, lagen bei rund 1 100 in den Landkreisen Cochem-Zell und Vulkaneifel.

56. Jenseits der reinen Existenzsicherung, die sich für die Kommunen vor allem auf die Kosten der Unterkunft bezieht, sind die Wirkungen, die von der Struktur der Bedarfsgemeinschaften ausgehen, für die Kommunen zu berücksichtigen. Für die Alleinerziehenden besteht das Problem der Unterbringung der Kinder in Tageseinrichtungen (Kindertagesstätten und Offener Ganztags an Schulen), das in den Kommunen zu lösen ist, um die erwerbsfähige Person überhaupt auf dem Arbeitsmarkt vermitteln zu können. Dazu kommt, dass gerade Familien im Transfergeldbezug in einem überdurchschnittlichen Maße auch Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen (müssen) (*vgl. Abschnitt 3.6*). Gerade die familiären Probleme erfordern eine intensive Fallbetreuung auch über das SGB II hinaus und damit lokal auch eine Kooperation mit

²⁷ Der Landkreis Neuwied lag dabei leicht vor der Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken (13,1 LE/1 000 Ew.), was wiederum auf die Verzerrung der Dichtewerte aufgrund der unterschiedlichen Kommunalstruktur in den beiden Landesteilen Rheinland und Pfalz hinweist.

den anderen Sozialleistungsträgern. In diesem Kontext ist auch die Bekämpfung der Folgen von Kinderarmut eine zentrale Aufgabe, die u. a. auch Aufwand im Bereich Bildungs- und Teilhabegesetz bedeutet.

57. Von den SGB II-Bedarfsgemeinschaften hatten im Juni 2019 landesdurchschnittlich 93,7 % einen Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung (vgl. Tab. 9). Der Anteil variiert zwischen 89,3 % im Rhein-Pfalz-Kreis und 96,6 % in der kreisfreien Stadt Pirmasens. In den kreisfreien Städten insgesamt ist er aber nur leicht höher als in den Landkreisen (94,7 zu 93,0 %). Die durchschnittlichen monatlichen Zahlungsansprüche für die Kosten der Unterkunft betragen 394 Euro je Bedarfsgemeinschaft und fielen in den kreisfreien Städten (421 Euro/BG) um 12,9 % höher aus als in den Landkreisen (373 Euro/BG). Maßgeblich für die Unterschiede sind insbesondere Unterschiede im Niveau der Mieten.²⁸ Deshalb fallen die Zahlungsansprüche in der Landeshauptstadt Mainz (489 Euro/BG) am höchsten aus, gefolgt von Landau in der Pfalz und Trier (jew. 450 Euro/BG). Im strukturschwachen Pirmasens sind sie hingegen mit 340 Euro je Bedarfsgemeinschaft noch deutlich geringer als im Mittel der Landkreise. Neben dem Mietniveau bestimmen die durchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaften und deren Struktur die Kosten der Unterkunft. Insofern spielen lokalspezifische Faktoren eine wesentliche Rolle für die Kostenintensität (vgl. Tab. 8 u. 9).

3.3 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

58. Von den insgesamt 59 254 Personen, die im Jahr 2017 Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII (Hilfen in besonderen Lebenslagen) erhalten haben (vgl. Tab. 10), erhielten 37 336 Personen Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (63,0 %; vgl. Tab. 11). Da die Personen durchaus mehrere verschiedene Hilfen erhalten und sie bei jeder Hilfeart gezählt werden, ist eine prozentuale Aufteilung der Empfänger nach Leistungsarten wegen der möglichen Doppelzählungen nicht möglich. So wurden 26 141 Hilfen in Einrichtungen gewährt und 13 356 Hilfen außerhalb von Einrichtungen. Es gab also 2 161 Mehrfachhil-

²⁸ Vgl. zu den Bestimmungsgründen ausführlicher JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer und A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 96-106 u. 358-361.

fen, die sowohl in als auch außerhalb von Einrichtungen geleistet wurden.²⁹ Die Hilfen können also nur einzeln für sich untersucht werden.

59. Schwerpunkte der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind die Leistungen in anerkannten Werkstätten für Behinderte (13 981 Empf.), die Hilfen zum selbstbestimmten Wohnen (10 771 Empf.) sowie die Heilpädagogischen Leistungen für Kinder (5 208 Empf.).³⁰ Für die Hilfen ist im Wesentlichen der überörtliche Träger zuständig, wenngleich in Rheinland-Pfalz die Durchführung die örtlichen Träger verantworten. Eine empirische Betrachtung kann aber nur für die Gesamtzahl der Empfänger von Leistungen erfolgen (vgl. Ziff. 32).

60. Die Empfängerdichte der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen war mit Abstand in der kreisfreien Stadt Pirmasens am höchsten. Mit 19,2 Empfängern je 1 000 Einwohner war sie doppelt so hoch wie der Landesdurchschnitt und lag noch 37,0 % über der des Oberzentrums Trier (14,0 LE/1 000 Ew.; vgl. Tab. 11).³¹ Die Dichte lag in den kreisfreien Städten um 24,0 % über und in den Landkreisen um 9,1 % unter dem Landesdurchschnitt, was auch an der Verfügbarkeit von spezialisierten Einrichtungen für Betroffene in den Zentren liegen kann. Die geringsten Falldichten wiesen die Landkreise Germersheim und Trier-Saarburg auf (jew. 6,1 LE/1 000 Ew.).

61. Die Neuordnung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die mit der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes ab 2017 schrittweise erfolgt, bedeutet für die empirische Analyse, dass die Daten, die den Rahmen in den großen Hilfesegmenten darstellen, stimmig sind, aber nur bedingt Hinweise auf die Zukunft und vor allem auf den Arbeitsaufwand geben, denn der steigt u. a. mit der Einführung eines festen Hilfeplanverfahrens und von Fallkonferenzen ganz erheblich.

62. Die durchschnittliche Falldichte betrug 2017 in Rheinland-Pfalz 9,2 Leistungsempfänger je 1 000 Einwohner. In den kreisfreien Städten ist die Dichte etwas höher als in den Landkreisen (11,4 zu 8,3 LE/1 000 Ew.; vgl. Tab. 11). Besonders hohe Werte werden in Pirmasens (19,2 LE/1 000 Ew.) und Trier

29 Vgl. auch STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2019): Sozialhilfe 2017. Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII. Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen. Bad Ems, S. 15. (= Statistische Berichte).

30 Vgl. auch ebd., S. 16.

31 Bezogen auf die Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken ergibt sich eine Dichtewerte von 12,2 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner, was die räumliche Konzentration etwas relativiert (vgl. auch Ziff. 36), die Problemkonzentration auf die Städte aber nicht mindert, wie sich am Beispiel der Jugendämter der großen kreisangehörigen Städte zeigt (vgl. Ziff. 74).

(14,0 LE/1 000 Ew.) erreicht. Unter den Landkreisen fällt die Vulkaneifel mit einer besonders hohen Dichte auf, die das Doppelte des niedrigsten Wertes in den Landkreisen Germersheim und Trier-Saarburg überstieg (12,8 zu 6,1 LE/1 000 Ew.).

63. Für die einzelnen Hilfearten ist die empirische Analyse zum Teil problematisch bzw. nicht möglich, weil teilweise Zuordnungsprobleme erkennbar sind. So werden bei den Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer betreuten Wohnmöglichkeit in einigen Fällen keine oder nur geringe Fallzahlen angegeben, dafür aber Ausgaben, die nicht zu den Fallzahlen passen und deshalb nicht interpretierbar sind (*vgl. Tab. 12*). Insofern dürfte die landesdurchschnittliche Empfängerichte (2,6 LE/1 000 Ew.) unterschätzt sein.

64. Für die eindeutig identifizierbaren Leistungen in anerkannten Werkstätten, die im Jahr 2017 insgesamt 13 981 behinderten Menschen einen Arbeitsplatz gegeben haben, ergab sich eine Dichte von 3,4 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner. Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen sind marginal (12,8 zu 6,1 LE/1 000 Ew.; *vgl. Tab. 13*). Gleichwohl war die Spannweite von 1,8 zu 5,7 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohnern zwischen den beiden kreisfreien Städten Koblenz und Pirmasens ganz erheblich. Die gesamte Kreisregion Südwestpfalz/Pirmasens/Zweibrücken fällt mit einer Dichte von 4,7 Leistungsempfängern je 1 000 Einwohner zusammen mit den Landkreisen Vulkaneifel, Bad Kreuznach, Bernkastel-Wittlich und Birkenfeld besonders auf.

Hinsichtlich der Ausgabenbelastung sind aufgrund überdurchschnittlicher Fallkosten zusätzlich weitere kreisfreie Städte auffällig: Landau in der Pfalz, Neustadt an der Weinstraße und Worms. Unterschiede in den Fallkosten von 4 026 zu 32 187 Euro je Leistungsempfänger (Südwestpfalz zu Koblenz) weisen aber auch hier auf statistische Erfassungsprobleme hin und behindern die Interpretation.

65. Für den dritten großen Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, den heilpädagogischen Leistungen für Kinder, gilt wiederum ähnliches wie für die Hilfen zum Wohnen: Es bestehen Unplausibilitäten zwischen den Falldichten und den Ausgabenbelastungen. Die Fallzahlen sind hier in den kleineren kreisfreien Städten auch klein (*vgl. Tab. 14*). Gleichwohl dürfte die Fallbetreuung auch im Kontext anderer Hilfen umfassender angelegt sein.

3.4. Hilfe zur Pflege

66. Von den insgesamt 59 254 Personen, die im Jahr 2017 Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII (Hilfen in besonderen Lebenslagen) erhalten haben (vgl. Tab. 10), erhielten 18 459 Personen Hilfe zur Pflege (31,2 %; vgl. Tab. 15). Der Anteil der Hilfen, die für Empfänger in Einrichtungen gewährt wurden, betrug rund 86 %.³²

67. Die Empfängerdichte betrug im Landesdurchschnitt 4,5 Empfänger je 1 000 Einwohner; sie lag in den kreisfreien Städten (6,2 LE/1 000 Ew.) um 36,7 % darüber, in den Landkreisen (3,9 LE/1 000 Ew.) um 13,0 % darunter. Die höchste Dichte erreichte die kreisfreie Stadt Pirmasens (9,5 LE/1 000 Ew.), gefolgt von den Oberzentren Kaiserslautern und Koblenz (jew. 7,7 LE/1 000 Ew.) und Trier (7,5 LE/1 000 Ew.). Weit unterdurchschnittliche Dichtewerte wiesen die Landkreise Germersheim, Mainz-Bingen, Alzey-Worms und Südwestpfalz auf (2,6 bis 2,7 LE/1 000 Ew.). Großräumlich ließ sich ein deutlicher Unterschied zwischen der Region Westpfalz (5,3 LE/1 000 Ew.) mit Kaiserslautern und Pirmasens auf der einen Seite und der Region Rheinpfalz (3,9 LE/1 000 Ew.) mit Landau in der Pfalz und dem Landkreis Germersheim erkennen. Insgesamt war die Dichte an der Rheinschiene geringer als in den Mittelgebirgslagen.

68. Ein einfacher Rückschluss von der Empfängerdichte auf die Ausgabenbelastung ist allerdings nicht möglich. So wies zwar die Rheinpfalz auch die geringste Ausgabenbelastung durch die Hilfe zur Pflege auf (39,8 Euro/Ew.) was an den geringen Falldichten und auch unterdurchschnittlichen Fallkosten in den kreisfreien Städten Landau in der Pfalz und Neustadt an der Weinstraße sowie den Landkreisen Germersheim, Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße lag (vgl. Tab. 15). Die Westpfalz kommt aber nur auf eine eher durchschnittliche Ausgabenbelastung (51,6 Euro/Ew.), weil unterdurchschnittliche Fallkosten z. B. in Kaiserslautern und Pirmasens die Wirkung der hohen Falldichte relativieren.

69. Die Fallkosten in Einrichtungen schwanken dabei zwischen 5 888 und 14 358 Euro in den benachbarten Landkreisen Bernkastel-Wittlich und Birkenfeld. Die Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen fallen hingegen dabei eher gering aus (10 060 zu 10 599 Euro/LE). Da die Ermittlung der Fallkosten aber problematisch ist, was insbesondere an den teil-

³² Einschließlich Doppelzählung; in 97 Fällen wurden Hilfen in und außerhalb von Einrichtungen gezahlt, was auf einen Wechsel innerhalb eines Jahres schließen lässt.

weise nicht interpretierbaren Werten für die Hilfen außerhalb von Einrichtungen deutlich wird, kann von diesem Indikator nur ein sehr grobes Lagebild abgeleitet werden. Die absolute Zahl der Leistungsempfänger von im Minimum 213 in der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz lässt jedenfalls nicht auf ein Kapazitätsproblem schließen.

3.5 Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen

70. Zu den übrigen Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII (Hilfen in besonderen Lebenslagen) gehören die Hilfe zur Gesundheit (Kapitel 5), die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Kapitel 8) und Hilfe in anderen Lebenslagen (Kapitel 9). Letztere untergliedert sich noch in die Hilfe zur Weiterführung des Haushalts (§ 70 SGB XII), die Altenhilfe (§ 71 SGB XII), die Blindenhilfe (§ 72 SGB XII), die Hilfe in sonstigen Lebenslagen (§ 73 SGB XII) und die Bestattungskosten (§ 74 SGB XII) (*vgl. Tab. 1*).

71. Von den insgesamt 59 254 Personen, denen im Jahr 2017 Hilfen nach den Kapiteln 5 bis 9 des SGB XII gewährt wurden, erhielten 1 442 Personen Hilfe zur Gesundheit (2,4 %).³³ Das sind aber nur die Fälle, für die die Leistungen direkt vom Sozialamt erbracht wurden. Dafür wurden landesweit 10,1 Mio. Euro aufgewandt. Darüber hinaus erstatteten die Sozialämter aber den Krankenkassen weitere 18,4 Mio. Euro für Gesundheitsleistungen, die von Hilfeempfängern in Anspruch genommen wurden, die über eine Krankenkasse versichert waren.³⁴ Die Ausgaben hatten an den Gesamtausgaben für die Hilfen nach Kap. 5 bis 9 SGB XII nur einen Anteil von 2,3 % und sind damit im Gesamtbudget des Sozial- und Jugendhilfebereichs erst recht nicht relevant in Bezug auf eine erhebliche Verbesserung der Gesamtsituation.

Da die Zahl der Fälle begrenzt ist und die Hilfe auch spezielle Rechtskenntnisse erfordert,³⁵ bietet sich hier eine interkommunale Zusammenarbeit an. Dabei könnte die Antragsannahme dezentral bei den Sozialämtern verbleiben. Die Antragsbearbeitung und Fallprüfung ließen sich aber an einer Stelle konzentrieren (Schwerpunktsozialamt). Dies setzt voraus, dass der Datenaustausch problem-

33 Vgl. auch STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2019): Sozialhilfe 2017. Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII, a. a. O., S. 12.

34 Vgl. ebd., S. 29.

35 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 149 f.

los bewerkstelligt werden kann und auch keine datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen.

72. Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen erhielten 4 253 Leistungsberechtigte (7,2 %; *vgl. Tab. 16*). Davon wurden aber 1 022 Leistungsempfänger (24,0 %) durch das Landesamt für Jugend und Soziales direkt betreut. Das Ausgabenvolumen entsprach mit 19,3 Mio. Euro nur einem Anteil von 1,5 % an den Gesamtausgaben für die Hilfen nach Kap. 5 bis 9 SGB II. Die Hälfte davon (9,9 Mio. Euro) wurde wiederum vom Landesamt für Jugend und Soziales verausgabt. Auch hier mangelt es also an einer finanziell quantitativen Erheblichkeit, um relevanten Einfluss auf die Sozialbudget zu nehmen.

Die Falldichte für die von den Kommunen betreuten Personen ist mit wenigen Ausnahmen eher gering. Die Fallzahlen bewegen sich zumeist im zweistelligen Bereich und verteilen sich dabei noch auf verschiedene Hilfen. Lediglich in den kreisfreien Städten Kaiserslautern und Mainz sowie im Rhein-Hunsrück-Kreis lassen sich erhöhte Empfängerdichten erkennen. Eine überproportionale Ausgabenbelastung ist aber nur in den kreisfreien Städten zu erkennen. Hier hebt sich die Stadt Trier trotz geringer Falldichte aber hohen Fallkosten hervor (*vgl. Tab. 16*). Hohe Fallkosten lassen sich darüber hinaus auch in den Landkreisen Altenkirchen, Trier-Saarburg und Cochem-Zell finden. Die Kennzeichnung der Hilfen als „besondere Hilfen“ weist aber schon darauf hin, dass durchaus auch sehr unterschiedliche Problemlagen durchschlagen, die insbesondere bei sehr kleinen Fallzahlen (Trier-Saarburg: 12 und Cochem-Zell: 9; *vgl. Tab. 16*) Wirkung entfalten.

Die geringen Fallzahlen und die Spezifik der Hilfen, die wiederum spezielle Kenntnisse erfordern dürften, sind ein Anlass, eine interkommunale Zusammenarbeit in Erwägung zu ziehen und wie bei der Hilfe zur Gesundheit Schwerpunktsozialämter zu bilden, die im back-office die Fallbearbeitung durchführen.

3.6 Kinder- und Jugendhilfe

73. Für die Kinder- und Jugendhilfe besteht in Rheinland-Pfalz bereits ein ausführliches Berichtssystem, das die Lage und Entwicklung im hier relevanten Bereich der Hilfen zur Erziehung umfassend untersucht. Dabei stellt der letzte Bericht aus dem Jahr 2016 mit der Problematik steigender Fallzahlen bei gleich-

zeitig sinkender Zahl an Kindern und Jugendlichen die besondere Problemdynamik in diesem Sozialbereich heraus.³⁶

74. In der regionalen Differenzierung, die dabei neben den kreisfreien Städten und den Landkreisen auch die Zuständigkeit der großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt aufweist (z. B. Stadt Neuwied), zeigt sich noch deutlicher als bei einer reinen Kreisbetrachtung die Konzentration der Probleme auf die größeren Städte. An der Spitze der Belastung stand 2014 die kreisfreie Stadt Pirmasens (70,0 Fälle/1 000 Ew. u21).³⁷ Ihr folgten mit Idar-Oberstein (Lkr. Birkenfeld) und Neuwied (Lkr. Neuwied) zwei kreisangehörige Städte mit einer nur wenig geringeren Problemdichte (63,9 u. 56,6 Fälle/1 000 Ew. u21), bevor auf Platz vier mit Landau in der Pfalz (53,5 Fälle/1 000 Ew. u21) wieder eine kreisfreie Stadt folgt. Die durchschnittliche Falldichte in den Landkreisen (ohne städtische Jugendämter) war mit 29,3 Fällen je 1 000 Menschen unter 21 Jahren nur rund halb so hoch wie in den kreisangehörigen Städten mit Jugendamt (53,5 Fälle/Ew. u21). Dort war die Dichte sogar noch höher als in den kreisfreien Städten (44,5 Fälle/Ew. u21).

75. Hinsichtlich der Fallbearbeitung erwähnt der Bericht keine interkommunale Kooperation. Allerdings geht er mehrfach auf die Kooperation mit anderen Institutionen (Schule, Einrichtungen und Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, Familien- und Jugendgerichte, Staatsanwaltschaften aber auch Polizei- und Ordnungsbehörden) und gesellschaftlichen Teilsystemen ein.³⁸ Damit wird die Querschnittsorientierung der Kinder- und Jugendhilfe hervorgehoben, die bei Krisen eher im Schnittbereich zu anderen lokalen Einrichtungen (Schule, Polizei) agiert. Zugleich ergibt sich der Bezug zur integrativen Betrachtung der Gesamtfamilie, die vielfach auch in anderer Hinsicht in die Sozialsysteme eingebunden ist (z. B. Transfergeldbezug wegen Arbeitslosigkeit bzw. eine allein-erziehende Familiensituation).³⁹

36 Vgl. MINISTERIUM FÜR FAMILIE, FRAUEN, JUGEND, INTEGRATION UND VERBRAUCHERSCHUTZ RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2016): Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. 5. Landesbericht 2016. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren. Bearb. von Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH. Mainz, S. 148.

37 Vgl. ebd., S. 156. Mit Fällen sind im Laufe des Jahres beendete und am 31.12.2014 bestehende Hilfen zur Erziehung gemeint. Die Fallzahl bezieht sich hier auf die Zahl der Jugendeinwohner, d. h. der Menschen im Alter bis unter 21 Jahren.

38 Vgl. ebd., S. 32 u. 351 ff.

39 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer und A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, a. a. O., S. 294 f.

3.7 Empirisches Zwischenresümee

76. Die zusammengestellten Daten über zentrale Sozialhilfebereiche lassen räumliche Schwerpunkte der sozialen Belastung in Rheinland-Pfalz erkennen. Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sind daraus nicht abzuleiten.

77. Hinsichtlich einer interkommunalen Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich sind zum einen solche Leistungsbereiche interessant, die generell, d. h. auch landesweit, geringe Fallzahlen aufweisen, so dass diese Aufgaben im Sinne einer mangelnden Praxis (geringe Häufigkeit) in Kombination mit erforderlichen besonderen Kenntnissen nur unzureichend wahrgenommen werden können. Für sie erscheint die Bündelung der Bearbeitung an einem zentralen Standort sinnvoll. In dem Fall, dass für eine Hilfe nur lokal geringe Fallzahlen vorliegen und eine Bündelung mit anderen Aufgaben nicht sinnvoll erscheint, könnten daraus Probleme bei der Kapazitätsauslastung oder in Vertretungsfällen erwachsen. Hier würde sich ebenfalls eine interkommunale Kooperation anbieten.

78. In der folgenden *Übersicht 1* wurden die einzelnen Hilfen sozialer Leistungen primär anhand der lokalen Fallzahlen und einzelner Expertengespräche danach eingeschätzt, ob sie besondere Spezialisierungsmerkmale aufweisen, die eine Bündelung in einer interkommunalen Kooperation sinnvoll erscheinen lassen:

- Kleinere Bereiche wie z. B. das Bafög können grundsätzlich als kooperationsfähig im Sinne einer Bündelung an einer Stelle angesehen werden. Für das Bafög besteht aber bereits eine Kooperation, so dass primär ein Wissenstransfer notwendig ist, um dieses Potenzial verstärkt zu heben.
- Für den Bereich Unterhaltsvorschuss ist insbesondere der Aspekt des Rückgriffs auf Unterhaltspflichtige sowie der Vollstreckung als Kooperationsansatz denkbar. Hinsichtlich der Vollstreckung sind auch landeseinheitliche Lösungen möglich (z. B. Bayern). Die Komplexität des Rückgriffverfahrens und auch die Dauer der Rückforderungen⁴⁰ lassen eine zentrale Wahrnehmung als effizient erscheinen, um Rückforderungsansprüche auch konsequent verfolgen zu können.

40 Der Bayerische Oberste Rechnungshof stellte in einer Analyse fest, dass die Verfahrensdauer bis zu 24 Jahre beträgt; vgl. BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF (2019). Jahresbericht 2019. München, S. 194 f.

| Übersicht 1: Spezialisierungs- und Größenvorteile im Vergleich der sozialen Leistungen – grobe Einschätzung | | | |
|--|-------------------------|---------------|--|
| Hilfeart | Spezialisierungsvorteil | Größenvorteil | Bemerkung |
| <i>Leistungen zur Existenzsicherung</i> | | | |
| Grundsicherung für Arbeitsuchende | - | + | separate Zuständigkeit |
| Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung | - | + | gemeinsame Bearbeitung; Verknüpfung mit anderen Hilfearten |
| Hilfe zum Lebensunterhalt | - | + | |
| Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz | | | |
| Wohngeld | + | | |
| Unterhaltsvorschuss | + | + | beim Rückgriff auf Unterhaltspflichtige |
| Bafög | + | + | |
| <i>Leistungen in besonderen Lebenslagen</i> | | | |
| Eingliederungshilfe für behinderte Menschen | - | - | landeseinheitliche Lösung bei Entgeltverhandlungen; kommunaler Zweckverband für die Gruppe der unter 18-Jährigen im Aufbau |
| - Leistungen in anerkannten Werkstätten | - | - | |
| - Hilfe zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten | - | - | |
| - Heilpädagogische Leistungen für Kinder | - | - | |
| Hilfe zur Pflege | - | - | |
| Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten | + | - | |
| Hilfe in anderen Lebenslagen | | | lokaler Bezug |
| - Hilfe zur Weiterführung des Haushalts | + | | |
| - Altenhilfe | - | - | |
| - Blindenhilfe | + | - | |
| - Hilfe in sonstigen Lebenslagen | + | | |
| - Bestattungskosten | + | - | |
| <i>Familien-, Kinder- und Jugendhilfe</i> | | | |
| Hilfe zur Erziehung | | | Entgeltverhandlungen |
| Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche | | | |
| Hilfe für unbegleitet eingereiste Minderjährige | + | | für diese Hilfe bestehen Schwerpunktjugendämter |
| Adoptionsvermittlung | + | | IKZ wird umfassend praktiziert |
| + = tendenziell hoch - = tendenziell gering Quelle: Eigene Zusammenstellung. | | | |

- Sofern sich Erstattungsforderungen gegen Dritte nicht auf andere Kommunen beziehen, was Interessenkonflikte bewirken würde,⁴¹ wären interkommunale Kooperationen auch in größeren Sozialbereichen denkbar.⁴²
- Bei sozialen Leistungsbereichen mit großen Fallzahlen sind interkommunale Kooperationen insbesondere im Back-Office sinnvoll. Insbesondere bieten sich in den Fällen, in denen mit der Durchführung soziale Dienstleister beauftragt werden, generell landeseinheitliche Entgeltverhandlungen an, wie sie aktuell mit der Gründung eines kommunalen Zweckverbandes für den Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen unter 18 Jahren angestrebt werden.

Dies ist eine erste explorative Einschätzung, die einer weiteren Analyse bedarf, bei der die einzelnen Aufgaben tiefgehend auf ihr Kooperationspotenzial hin untersucht werden müssten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, ob innerhalb eines – auch größeren – sozialen Hilfebereichs auch spezifische Teilaspekte für eine Kooperation geeignet sind.

4 Empirische Erhebung der interkommunalen Zusammenarbeit im Sozialbereich

79. Im Rahmen der Studien zur interkommunalen Zusammenarbeit wurden gemeinsam mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung alle rheinland-pfälzischen Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden schriftlich zum Thema interkommunale Zusammenarbeit befragt. Die Befragung erfolgte im Zeitraum 7. Mai bis 31. Juli 2019 und hatte eine insgesamt hohe Teilnahmebereitschaft von rund 90 % der befragten Kommunen. Die 362 antwortenden Kommunen nannten insgesamt 1 269 interkommunale Kooperationen. Davon entfiel fast die Hälfte (579 Nennungen) auf die 21 Landkreise und ein Fünftel auf 11 kreisfreie Städte (267).⁴³

41 Ein interkommunaler Konflikt besteht zuweilen bei der Frage der örtlichen Zuständigkeit (Umzugsfälle).

42 Vgl. auch RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 148.

43 Ausführlicher zum Fragebogen, der Methodik und dem Gesamtergebnis vgl. PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz. Der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer.

80. Von insgesamt 38 Befragten wurden 144 interkommunale Kooperationen im Gesundheits-, Sozial- und Jugendhilfebereich (ohne Kindertageseinrichtungen) genannt.⁴⁴ Davon entfielen 99 Nennungen auf 19 Landkreise und 30 Nennungen auf neun kreisfreie Städte. Die übrigen 15 Nennungen verteilen sich auf vier Verbandsgemeinden, zwei große kreisangehörige Städte und vier verbandsfreie Gemeinden. Ergänzend können dem die Kooperationen der Jobcenter im SGB II noch hinzugefügt werden: Vorderpfalz, Landau/Südliche Weinstraße, Deutsche Weinstraße sowie Südwestpfalz/Zweibrücken (vgl. Ziff. 22). Diese Verteilung ist angesichts der Zuständigkeiten im Sozialbereich plausibel.

81. In den 144 Nennungen sind sowohl Doppelzählungen als auch eine Untererfassung enthalten. Beispielsweise wurde eine Zusammenarbeit von jedem der Beteiligten genannt. Die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle der kreisfreien Stadt Koblenz mit dem Landkreis Mayen-Koblenz sowie den Städten Andernach und Mayen wird somit viermal erfasst. Eine Überzeichnung der Zahl ergibt sich auch in einem Fall, in dem ein Landkreis (Mayen-Koblenz) 16 gleiche Kooperationsvereinbarungen mit kreisangehörigen Orts- und Verbandsgemeinden zur Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendarbeit gemäß SGB VIII schloss.⁴⁵

Eine Untererfassung ist in den Fällen zu erkennen, in denen für eine Kooperation auf einen Partner hingewiesen wird, der selbst diese Kooperation aber nicht nennt. Beispiel ist hierfür die Kooperation zwischen dem Landkreis Birkenfeld und den Verbandsgemeinden Birkenfeld und Baumholder. Letztere nennen nur andere Kooperationen oder haben überhaupt nicht geantwortet. Ähnliches gilt auch für die kreisfreie Stadt Zweibrücken, deren Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich nur aus den Nennungen der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Südwestpfalz bekannt sind (vgl. Ziff. 84). Da die kreisfreie Stadt Trier selbst keine Antworten gegeben hat, sind Hinweise auf ihre Kooperationen (u. a. Schwerpunktjugendamt für unbegleitet eingereiste Minderjährige, Adoptionsvermittlung) nur aus den Nennungen der Partner (z. B. Landkreis Cochem-Zell) zu entnehmen.⁴⁶ Insofern bedürfte es einer Konsolidierung der Kooperationsnennungen, um die tatsächliche Kooperationsintensität zu ermitteln. Der Landkreis

44 Die Zuordnung zu diesem Bereich erfolgte durch Auswertung der Beschreibung des Kooperationsgegenstandes.

45 Hier liegt eher der Fall einer einzelgemeindlichen Beauftragung vor.

46 Ähnliche Hinweise auf weitere Kooperationen ergaben sich auch aus den Interviews, die im Kontext der Befragung erfolgt sind; vgl. PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz, a. a. O., S. 53.

Ahrweiler nennt als einzige Kooperation die Mitarbeit an einem Vergleichsring „Eingliederungshilfe/Hilfe zur Pflege“ bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), an dem jedoch alle rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und Landkreise beteiligt sind. Neben dem Kennzahlenvergleich geht es hier auch um Erfahrungsaustausch und Best-Practice-Beispiele, was dann eher die Qualität einer informellen Kooperation hat.

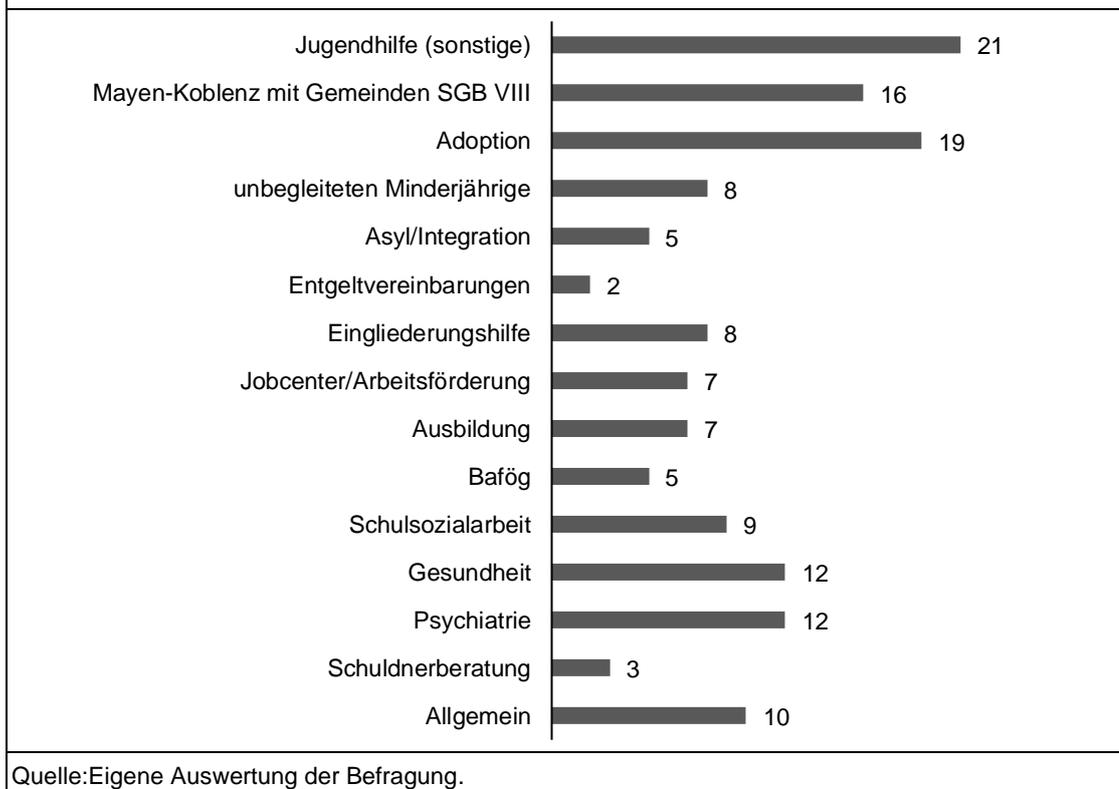
82. Gleichwohl zeigt der Überblick ein breites Spektrum an Kooperation (vgl. Abb. 4). Hierbei ist die Jugendhilfe mit 21 Nennungen (ohne den o. g. Fall der Mehrfachnennung im Landkreis Mayen-Koblenz) das meistgenannte Feld. Dem sind weitere 19 Kooperationen bei der Adoptionsvermittlung hinzuzufügen. Dem Jugendhilfebereich nicht direkt zugeordnet, mit ihm aber eng verbunden, sind neun Kooperationen bei der Schulsozialarbeit. Weitere Kooperationen lassen sich bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (8), der Ausbildungsförderung und den Jobcentern (jew. 7), dem Bereich Asyl/Integration (5) und den unbegleiteten eingereisten Minderjährigen (8) sowie im Bereich der psychiatrischen Betreuung (12) finden.

83. Räumlich sind die Kooperationen hoch konzentriert:

- Ein erster Schwerpunkt unter den 144 Nennungen findet sich mit insgesamt 31 Nennungen (21,5 %) – und auch starken Beziehungen untereinander – in den benachbarten Landkreisen Mainz-Bingen (16) und Alzey-Worms (7) sowie den kreisfreien Städten Mainz (6) und Worms (2).
- Ein zweiter Schwerpunkt mit 24 Nennungen (16,7 %) bildet der Landkreis Südliche Weinstraße (14) mit der Stadt Landau (10). Zu diesem Schwerpunkt gehört auch der Landkreis Germersheim, für den allerdings keine Nennungen für den Sozialbereich vorliegen, nur die Hinweise der beiden anderen beteiligten Kommunen.

Darüber hinaus finden sich noch vermehrt Kooperationsnennungen für den Landkreis Kaiserslautern (7) und die kreisfreie Stadt Kaiserslautern (3) sowie die Kreisregion Südwestpfalz mit dem Landkreis Südwestpfalz (5) und den beiden kreisfreien Städten Pirmasens (2) und Zweibrücken ohne Nennung. Die Stadt Zweibrücken wird aber von den beiden anderen Kommunen als Kooperationspartner genannt und auch die Stadt Pirmasens wird vom Landkreis Süd-

Abbildung 4: Anzahl der Kooperationen im Gesundheits-, Sozial- und Jugendhilfebereich



westfalz häufiger als Partner genannt als umgekehrt. Insofern zeigt sich hier auch eine Unvollständigkeit der Befragung.⁴⁷

84. In knapp der Hälfte der 144 Nennungen (71 Fälle) bezog sich die Zusammenarbeit auf die Kernaufgabe, schloss aber den Back-Office-Bereich mit ein, was beispielsweise bei der Adoptionsvermittlung auch verständlich ist. In weiteren 19 Fällen war nur der Back-Office-Bereich Gegenstand der Kooperation, in acht Fällen war er explizit ausgeschlossen. Für 46 Kooperationsnennungen wurde zu dieser Frage nicht geantwortet.

85. Über die Rechtsform der Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich gibt die Befragung nur unzureichend Auskunft, da für 90 der 144 Nennungen die Frage nicht beantwortet wurde. In 45 der verbleibenden 54 Fälle gab es eine Zweckvereinbarung. Die übrigen neun Nennungen verteilen sich auf GmbHs und eingetragene Vereine (jew. 2), kommunale Arbeitsgemeinschaften (4) und eine gemeinsame kommunale Anstalt.

⁴⁷ Die Stadt Zweibrücken hat an der Befragung teilgenommen und vier Kooperationen in anderen Aufgabenbereichen genannt.

86. Insgesamt zeigt sich, dass interkommunale Zusammenarbeit im Sozial- und Jugendhilfebereich in einigen Kommunen eine größere Rolle spielt, in weiten Teilen des Landes aber nicht oder nur wenig praktiziert wird. Kommunen, die nur eine Kooperation nannten, kooperierten bei der Adoptionsvermittlung. In gleichem Feld agierten auch Kommunen mit bis zu drei Kooperationen. Hier scheint sich also ein Spezialbereich für die Zusammenarbeit anzubieten (insgesamt 19 Nennungen [s. o.]). Darüber hinaus nehmen die Schwerpunktjugendämter Trier, Kusel, Mainz und Mainz-Bingen für unbegleitet eingereiste minderjährige Flüchtlinge eine übergreifende Rolle ein. Mit der Nennung von acht Kooperationen dürfte diese Zusammenarbeit deutlich untererfasst sein.

87. Insgesamt zeigt sich also, dass Aufgabenfelder mit geringen Fallzahlen und/oder einem besonderen Anforderungsprofil für eine interkommunale Zusammenarbeit eher zugänglich sind. Aufgabenfelder mit hohen Fallzahlen können hingegen eher vor Ort mit eigenem Personal erfüllt werden. An einigen Beispielen zeigt sich, dass im Back-Office-Bereich Anknüpfungspunkte bestehen, z. B. bei Entgeltvereinbarungen mit sozialen Dienstleistern.

5 Ergebnisse

88. Der Sozial- und Jugendhilfebereich ist durch einen engen Bezug zu den Leistungsempfängern geprägt. Im Vordergrund der Arbeit steht die persönliche Fallbetreuung. Bei existenzsichernden Leistungen erfolgt diese im Rahmen eines engen Regelwerks, das die für die Leistungsberechtigung und die Leistungshöhe maßgeblichen Kriterien und die Verfahren definiert. Bei den übrigen Hilfen sind dagegen vielfach individuelle Prüfungen erforderlich bzw. Hilfeplanverfahren aufzustellen. Zur Leistungserbringung werden zudem oft externe Sozialdienstleister beauftragt werden (z. B. Werkstätten für behinderte Menschen, stationäre Einrichtungen der Jugendhilfe).

89. Bei insgesamt hohen Fallzahlen im Sozialbereich ist ein Effizienzgewinn durch interkommunale Zusammenarbeit bzw. Gebietsreform insbesondere für kleinere Gebietskörperschaften mit vergleichsweise wenigen Hilfefällen und für kleinere Hilfebereiche mit geringen Fallzahlen erwartbar. Da viele Leistungsempfänger allerdings auch mehrere Hilfen in Anspruch nehmen, ist immer zwischen dem Vorteil von Spezialisierung und den Nachteilen einer zerstückelten Fallbearbeitung sowohl für den Leistungsträger als auch für den Leistungsemp-

fänger abzuwägen. Multiprofessionalität erlaubt die Hilfe aus einer Hand und vermeidet Reibungsverluste durch unzureichende Abstimmung zwischen verschiedenen Hilfearten. Sie hat aber Grenzen in Bezug auf schwierige Fälle und bei zu hohen Betreuungsquoten.

90. Bisher ist eine breite formelle interkommunale Kooperation im Sozial- und Jugendhilfebereich auf wenige Spezialgebiete beschränkt: z. B. die Adoptionsvermittlung und die Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger (Schwerpunktjugendämter). Daneben kooperieren nur einige wenige Landkreise und kreisfreie Städte auch in einem größeren Umfang miteinander. Eine gemeinsame Einrichtung zur Fallbetreuung ist dabei außer den Zusammenschlüssen in den Jobcentern (z. B. Vorderpfalz) nicht zu erkennen, was angesichts des Lokalbezugs der Fallbetreuung auch plausibel ist.

91. Dabei lassen sich – jenseits der Potenziale bei kleinen Gebietskörperschaften und bei speziellen Hilfen mit geringen Fallzahlen – einzelne Ansatzpunkte auch für die Zusammenarbeit im Back-Office erkennen. Hierfür ist zwischen zwei unterschiedlichen Raumbezügen zu differenzieren:

- Auf der einen Seite ist für einen Teil der Aufgaben bzw. für einzelne Aufgabenelemente über landeseinheitliche Lösungen nachzudenken.
- Daneben stehen Aufgabensegmente mit einem kleinräumigen Bezug, bei der interkommunale Zusammenarbeit sich im klassischen Sinne auf eine nachbarschaftliche Kooperation bezieht.

Landesweite Kooperation

92. In Kontext landeseinheitlicher Lösungen stehen Aufgaben bzw. Funktionen, die für alle Kommunen einheitlich zu erfüllen sind bzw. einen einheitlichen Rahmen bilden können, so dass nicht jede einzelne Kommune das „Rad neu erfinden muss“. Dies bedeutet eine erhebliche Entlastung des Personals vor Ort.

93. Im Zuge der anstehenden Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wie der Digitalisierung der Verwaltung generell dürfte auch der Sozial- und Jugendhilfebereich dem allgemeinen Trend der Konzentration der Datenverarbeitung auf Rechenzentren folgen. Die Nutzung unterschiedlicher Fachsoftware, die derzeit der Datenzusammenführung und -verwaltung noch Grenzen setzt, kann dabei durch die Entwicklung von Schnittstellen begegnet werden. Hierzu bedarf

es aber auch einer gemeinsamen Initiative von Land und Kommunen, um einheitliche Lösungen auf den Weg zu bringen. Für eine mittelfristige Umsetzung dieses Prozesses hilfreich wären durch das Land bereitgestellte Fördermittel, die kostenintensive Umstellungsprozesse bei Hard- und Software abfedert.

94. Ein zweiter Bereich landeseinheitlicher Vorgaben bzw. landesweiter Lösungen ist die Abfassung und Verhandlung von Rahmenverträgen und Leistungsvereinbarungen mit Dienstleistern für soziale Leistungen. Hier besteht eine interkommunale Kooperation (Mainz-Bingen/Alzey-Worms – zwei Nennungen). Eine größere Entlastung ergäbe sich aber durch landesweite Lösungen. In diesem Sinne gründen die kommunalen Spitzenverbände derzeit einen Zweckverband, der diese Aufgabe für die Leistungen der Eingliederungshilfe für die unter 18-jährigen Menschen mit Behinderungen übernimmt. Ähnliches ist aber auch für die stationären Einrichtungen der Jugendhilfe denkbar.

95. Im Rahmen der interkommunalen Kooperation mit landesweitem Bezug sind auch Vergleichsringe ein zweckmäßiger Rahmen, um über die lokale Lageeinordnung (Benchmarking) und über die Identifizierung von Best-Practice einen Wissensaustausch zu bewirken (Transferfunktion). Davon können auf die lokale Fallbearbeitung und die Organisationsabläufe Impulse ausgehen. Angesichts der großen Bedeutung der Fallkosten bleibt die Verbesserung der Fallbearbeitung der zentrale Schlüssel zur Senkung von Sozial- und Jugendhilfeausgaben.

Nachbarschaftliche Kooperation

96. Für eine nachbarschaftliche Kooperation ist ein regelmäßiger informeller bzw. Gedanken- und Erfahrungsaustausch über Probleme und Entwicklungen im Sozialbereich eine Voraussetzung. Dort, wo die Kooperationsdichte hoch ist, liefert der informelle Austausch die Grundlage. Neben dem vertrauensbildenden Charakter ist dies ein erster Schritt, um über den Austausch von Problemen zur Diskussion gemeinsamer Lösungen zu gelangen.

97. Am Beispiel der Adoptionsvermittlung und der Betreuung unbegleitet eingereister Minderjähriger zeigt sich, dass für Spezialgebiete mit kleineren Fallzahlen Kooperation möglich ist. Sofern also ein Ansprechpartner – sofern erforderlich – vor Ort erhalten bleibt, können für einzelne Aufgaben Schwerpunktsozialämter gebildet werden. In diesen kann dann im Hintergrund die Fallbearbei-

tung ablaufen. Die Verfügbarkeit von Spezialwissen erhöht sich auf diese Weise und trägt zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung bei. Ansatzpunkte bestehen beispielsweise beim Bafög, bei Teilaspekten des Unterhaltsvorschusses oder auch bei der Erstattung von Bestattungskosten.

98. Für Sozialbereiche mit größeren Fallzahlen sind intensivere Untersuchungen hinsichtlich der Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorzunehmen. Eine generelle Einschätzung kann nicht erfolgen, wenngleich die aus dem SGB II bekannten Verbünde (z. B. Jobcenter Vorderpfalz oder Südwestpfalz mit Zweigstelle Zweibrücken) Hinweise auf deren Möglichkeit geben. Voraussetzung für die Zusammenarbeit wäre aber auch hier eine digitale Infrastruktur, die die Zusammenarbeit durch Akten und Informationsaustausch – datenschutzrechtlich abgesichert – möglich macht.

Grundlegende Einschätzung und Hemmnisse für interkommunale Zusammenarbeit

99. In den Interviews mit ausgewählten Experten zeigte sich eine grundsätzlich positive Einschätzung zu interkommunalen Kooperationen.⁴⁸ Als Alternative zu einer territorialen Neugliederung wurde von einem Gesprächsteilnehmer aber auch zugestanden, dass die Kommunen jetzt ernsthaft Kooperationspotenziale ausloten und systematisch sowie zeitnah entwickeln müssen. Geschieht dies nicht, bleibt die an anderer Stelle getroffene kritische Einschätzung gegenüber dem Instrument „Interkommunale Zusammenarbeit“ – unsystematisch, zufällig, abhängig vom Problembewusstsein, Insellösungen – erhalten.⁴⁹

100. Unsicherheit über die Umsetzungsmöglichkeiten von Zusammenarbeit besteht aber hinsichtlich der Wirkung des Umsatzsteuerrechts. Sollten Leistungen, die Kommunen füreinander erbringen, ab 2021 nach § 2b Umsatzsteuergesetz der Umsatzsteuer unterworfen werden, dann wird der fiskalische Nutzen interkommunaler Kooperationen fraglich. Deshalb kommt der vertraglichen Aus-

48 Auch in der schriftlichen Befragung werden die Vorteile von Kooperationen als Gründe für die eingegangene Zusammenarbeit genannt; vgl. PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz, a. a. O., S. 30.

49 Vgl. EBINGER, F./KUHLMANN, S./DUMAS, B. P./NITZE, C./ULLRICH, N./ZABLER, St. (2018): 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 u. Wien, S. 462.

gestaltung von Kooperationen eine entscheidende Rolle zu. Hierfür sollten Modellbeispiele entwickelt werden, an denen sich die Kommunen orientieren können.

Künftige Personalengpässe

101. Für die künftige Aufgabenerfüllung ist die demographische Entwicklung zu beachten, die durch drei Elemente geprägt wird:

- In den nächsten 15 Jahren werden rd. 46 % der Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände altersbedingt ausscheiden.⁵⁰
- Für den Wiederbesatz der Stellen steht aber nur ein sinkendes Arbeitskräfteangebot zur Verfügung.⁵¹
- Ein Absinken der Fallzahlen dürfte angesichts der demographischen Entwicklung nur in wenigen Bereichen erfolgen. Bei der Grundsicherung im Alter, der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind steigende Fallzahlen zu erwarten. Der Umfang der Migrationsbewegungen, die in Europa und damit auch in Rheinland-Pfalz künftig einen Sozialbedarf auslösen, dürfte vermutlich eher gleich bleiben oder größer werden.

Aus den Expertengesprächen wird auf den heute schon sichtbaren Fachkräftemangel hingewiesen, der sich bereits auch in einer Konkurrenz unter den Kommunen aber auch Konkurrenz gegenüber dem Land bemerkbar macht. Dabei kommt zudem ein Größenklassenproblem zum Tragen, wenn die Stellenbewertung und die Eingruppierung mit der Größe der Verwaltung schwanken.⁵²

50 Vgl. dazu die Altersstruktur der Beschäftigten in STATISTISCHES LANDESAMTES RHEINLAND-PFALZ (2019): Personal im Öffentlichen Dienst 2018. Bad Ems, S. 11. (= Statistische Berichte).

51 Überschlüssig kann folgende Rechnung aufgemacht werden: Am 31.12.2017 lebten in Rheinland-Pfalz 615 073 Personen im Alter von 55 bis unter 65 Jahren. Diese werden im Laufe der nächsten 10 Jahre aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Dem stehen 440 133 Heranwachsende im Alter von 15 bis unter 25 Jahren gegenüber, die in den Arbeitsmarkt hineinwachsen werden. Daraus ergibt sich eine Minderung der Zahl der Erwerbsfähigen um 174 940 Personen. Das entspricht einer Minderung der derzeit 15 bis unter 65jährigen um 6,6 % (Eigene Berechnungen nach Angaben der Regionaldatenbank Deutschland). Auch wenn das keine Prognose ist und die Zahlen durch Wanderungsbewegungen noch verändert werden können, gibt dies doch eine Vorstellung davon, welchen Fachkräftemangel es geben könnte.

52 Personalmangel wird auch in der schriftlichen Befragung als Grund für die bereits eingeführten Kooperationen genannt; vgl. PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz, a. a. O., S. 29 f.

Es besteht also auf jeden Fall ein dringender Handlungsbedarf, um die Aufgaben auch erfüllen zu können.⁵³ Insofern dürfte künftig die interkommunale Zusammenarbeit insbesondere dort ein Potenzial haben, wo die Zusammenlegung von kleineren Einheiten auch größere Synergieeffekte erwarten lässt. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die bestehenden interkommunalen Kooperationen vertiefender zu betrachten, um Best-Practice-Fälle für Interessierte und potenzielle Nachahmer aufzubereiten und zugänglich zu machen.

Wirkungsgrenzen von interkommunaler Zusammenarbeit

102. Die Wirkung von interkommunaler Kooperation darf wegen des hohen Anteils der Sozialtransferleistungen an den gesamten Sozialausgaben nicht überschätzt werden. Im Fokus der Optimierung der Aufgabenerfüllung steht die Fallsteuerung, da über sie am ehesten das Ausgabenvolumen begrenzt werden kann. Das Beispiel des Landkreis Ahrweiler, der seine Organisationsstruktur und damit auch seine Fallsteuerung grundlegend neuorganisiert hat, und damit deutlich Ausgaben einsparen konnte, zeigt, dass die Potenziale ganz wesentlich im Fallmanagement liegen. Für den Erfolg, der allerdings auch einen mehrjährigen Vorlauf erforderte (Beginn war 2012) wurde der Landkreis 2018 mit dem „Spar-Euro“, einer Auszeichnung von Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz und Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz ausgezeichnet.⁵⁴ Um eine Qualitätsverbesserung zu erreichen, wurde aber auch das Personal um zehn neue Stellen aufgestockt.

103. Personelle Unterausstattung, die keine wirkungsvolle Arbeit ermöglicht und zu einer größeren Fehlerhäufigkeit führt,⁵⁵ ist allerdings auch ein Kriterium, an dem interkommunale Kooperation scheitern kann. Insofern bedarf es der entsprechenden personellen Voraussetzungen, um die Potenziale überhaupt heben zu können – was angesichts der oben beschriebenen demographischen

53 In diesem Sinne auch RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2019): Kommunalbericht 2019. Speyer, S.72. Der Hessische Landesrechnungshof geht in seinem neusten Bericht davon aus, dass in den nächsten 15 bis 20 Jahren rund die Hälfte der Beschäftigten aus dem aktiven Dienst ausscheiden werden. Er stellt dabei fest, dass schon jetzt Kommunen Probleme haben, freiwerdende Stellen wiederzubesetzen. Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2019): Kommunalbericht 2019. Drei- unddreißigster Zusammenfassender Bericht. Darmstadt, 30 f. (= LT-Drs. 20/1309).

54 Vgl. BUND DER STEUERZAHLER RHEINLAND-PFALZ (2018): „Spar-Euro“ für vorbildliche kommunale Projekte. Pressemitteilung vom 08.10.2018. (= Presseinfo 13/2018). Darin der Anhang: Kreis Ahrweiler führt erfolgreiche Organisationsreform durch. Sozial- und Jugendverwaltung senkt Ausgaben.

55 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013, a. a. O., S. 144.

Entwicklung schwieriger werden wird. Insofern ist es sinnvoll, angesichts der zu erwartenden Personalentwicklung, der potenziellen Fallentwicklung und den Möglichkeiten der Effizienzsteigerung, die sich aus der Digitalisierung ergibt, umfassende Strategien für die nächsten 10 bis 15 Jahre zu entwickeln.

Gesamtbewertung

104. Die Zusammenführung der sozialen Aufgabenwahrnehmung der kleineren Landkreise bzw. der kleineren kreisfreien Städte in größeren Landkreisen, wie sie ja in Rheinland-Pfalz durchaus bestehen, kann erhebliche Synergien ermöglichen. Ungeachtet dessen kann die interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich in ausgewählten Spezialbereichen merklich ausgebaut werden. Ein Handlungsdruck dazu ergibt sich aus der fiskalischen Situation aber auch aus der demographischen Entwicklung sowohl hinsichtlich des Fallaufkommens als auch der Personalentwicklung:

- Dass eine breitere interkommunale Zusammenarbeit möglich ist, zeigt sich an den bereits realisierten Fällen. Diese in einer Praxisdatenbank darzustellen oder dazu themenbezogenen Workshops durchzuführen, wäre eine erste und schnelle Möglichkeit eines landesweiten Wissenstransfers. Darüber hinaus ließen sich dann Modellprojekte entwickeln, um übertragbare Vorlagen für Kooperationen zu erstellen.
- Bestehende Vergleichsringe können genutzt werden, um kommunale Schwachstellen zu identifizieren und in Bezug auf eine Behebung durch interkommunale Kooperation zu prüfen. Auch sie bieten sich für den Wissenstransfer an. Das Benchmark wäre dann auch ein geeigneter Rahmen, um die erreichte Effizienzverbesserung zu messen und sie auch etwaigen Fusionsrenditen gegenüberzustellen.
- Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung mit ihrem Trend zur Vereinheitlichung der Anwendungssoftware bzw. von Schnittstellen ist dabei zu nutzen, um insbesondere im Back-Office-Bereich die Zusammenarbeit auch technisch zu ermöglichen. Damit wäre die Bildung von Schwerpunktsozialämtern mit dezentralen bürgernahen Zweigstellen möglich.

Kritisch bleibt aber abzuwägen, ob die Intensivierung von interkommunaler Kooperation nicht zu einer Zerstückelung der Verwaltung führt. Interkommunale Zusammenarbeit bleibt immer nur eine Ergänzung, um Lücken der Aufgaben-

wahrnehmung zu schließen. Sie ersetzt nicht die einräumige Verwaltung und erst recht nicht eine einheitliche Steuerung und politische Kontrolle.

Literatur

- BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF (2019). Jahresbericht 2019. München.
- EBINGER, F./KUHLMANN, S./DUMAS, B. P./NITZE, C./ULLRICH, N./ZABLER, St. (2018): 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.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2011): Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Wiesbaden. (= Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Bd. 1).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer und A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen. Online unter https://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/01_PDFs/Wissenschaft/Sozialkonferenz/2018_Kommunale_Sozialausgaben_Ruhr_RVR.pdf (Stand: 09.10.2018).
- JUNKERNHEINRICH, M./MARKERT, H./FRANKENBERG, D./MÜLLER, Ch./STAHLKE, T./MICOSATT, G. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern.
- MINISTERIUM FÜR FAMILIE, FRAUEN, JUGEND, INTEGRATION UND VERBRAUCHERSCHUTZ RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2016): Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. 5. Landesbericht 2016. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastrukturellen Einflussfaktoren. Bearb. von Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH. Mainz.
- NEUMANN, L. F./SCHAPER, K. (2010): Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 157 f., 264 f u. 276 f. (= Bundeszentrale für politische Bildung: Schriftenreihe, Bd. 1058).
- PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz. Der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer.
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Kommunalbericht 2013. Speyer. (auch Lt-Drucksache 16/2371).
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2019): Kommunalbericht 2019. Speyer.
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2019): Kommunalbericht 2019. Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht. Darmstadt. (= LT-Drs. 20/1309).
- SÄCHISCHER RECHNUNGSHOF (2012): Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020. Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO. Leipzig.
- STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2019): Sozialhilfe 2017. Hilfe zum Lebensunterhalt. Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen. Bad Ems. (= Statistische Berichte).

STATISTISCHES LANDESAMTES RHEINLAND-PFALZ (2019): Personal im Öffentlichen Dienst 2018. Bad Ems. (= Statistische Berichte).

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2019): Sozialhilfe 2017. Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel des SGB XII. Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen. Bad Ems. (= Statistische Berichte).

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2019): Sozialhilfe 2018. Hilfe zum Lebensunterhalt. Empfängerinnen und Empfänger, Ausgaben und Einnahmen. Bad Ems. (= Statistische Berichte).

Tabellenanhang

| | | |
|---------|--|-----|
| Tabelle | 1: Leistungsarten im System der sozialen Sicherung nach dem Fürsorgeprinzip | 135 |
| Tabelle | 2: Empfänger/innen von sozialen Mindestsicherungsleistungen nach Verwaltungsbezirken am 31.12.2017 | 136 |
| Tabelle | 3: Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt nach Verwaltungsbezirken am 31.12.2018 | 137 |
| Tabelle | 4: Bruttoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Fallkosten nach Verwaltungsbezirken 2018 | 138 |
| Tabelle | 5: Empfänger/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Träger und Verwaltungsbezirken Dezember 2018 | 139 |
| Tabelle | 6: Bedarfe und angerechnetes Einkommen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Verwaltungsbezirken im Dezember 2018 | 140 |
| Tabelle | 7: Arbeitslose insgesamt sowie nach SGB II und SGB III nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019 | 141 |
| Tabelle | 8: Empfänger/-innen von Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialgeld nach SGB II nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019 | 142 |
| Tabelle | 9: Bedarfsgemeinschaften und Zahlungsansprüche für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II nach Verwaltungsbezirken im Juni 2019 | 143 |
| Tabelle | 10: Empfänger/-innen von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | 144 |
| Tabelle | 11: Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | 145 |
| Tabelle | 12: Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer betreuten Wohnmöglichkeit nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 .. | 146 |
| Tabelle | 13: Leistungen in anerkannten Werkstätten nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | 147 |
| Tabelle | 14: Heilpädagogische Leistungen für Kinder nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | 148 |

| | |
|---|-----|
| Tabelle 15: Hilfe zur Pflege nach 7. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | 149 |
| Tabelle 16: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | 150 |

| Tabelle 1: Leistungsarten im System der sozialen Sicherung nach dem Fürsorgeprinzip (Stand 2019) | | | | | | | | | |
|--|---|--|---|---|---|--|--|--|--|
| Soziale Mindestsicherung Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII Kap. 3) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII Kap. 4) Asylbewerberleistungen (AsylbLG) Kriegsopferfürsorge (BVG) Wohngeld (WoGG) Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) Unterhaltsvorschuss (LUVG) Grundsicherung für Studenten und Schüler (BaföG) | Hilfe in besonderen Lebenslagen Hilfe zur Gesundheit (SGB XII Kap. 5) Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (SGB XII Kap. 8) Hilfe in anderen Lebenslagen (SGB XII Kap. 9) <ul style="list-style-type: none"> Hilfe zur Weiterführung des Haushalts Altenhilfe Blindenhilfe Hilfe in sonstigen Lebenslagen Bestattungskosten Hilfe zur Pflege (SGB XII Kap. 7) | Eingliederungshilfe für behinderte Menschen Leistungen zur Schul- und Berufsausbildung einschl. Besuch einer Hochschule (SGB XII § 54 Abs. 1 bis 3) Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben Beschäftigung in Werkstätten oder vergleichbaren Beschäftigungsstätten (SGB XII § 54 Abs. 4, § 56) Hilfe zur Sicherung der Wirksamkeit der ärztlichen und ärztlich verordneten Leistungen und zur Sicherung der Teilhabe der behinderten Menschen am Arbeitsleben (SGB XII § 54 Abs. 5) | Kinder- und Jugendhilfe Jugendarbeit/ Jugendsozialarbeit (SGB VIII §§ 11, 13) Förderung der Erziehung in der Familie (SGB VIII §§ 16-21) Hilfe zur Erziehung (SGB VIII §§ 27-35) Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (SGB VIII § 35a) Hilfe für junge Volljährige (SGB VIII § 41) Inobhutnahme (SGB VIII § 42) | soziale Mindestsicherung i. e. S. Weitere Hilfen | | | | | |
| | | | | | Quelle: Erweitert nach JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit von M. Allmer und A. Wagner (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet. Essen, S. 364. | | | | |

| Tabelle 2: Empfänger/-innen von sozialen Mindestsicherungsleistungen nach Verwaltungsbezirken am 31.12.2017 | | | | | | | | | |
|--|--|------------|---------------------------------|------------|--------------------|--------------------|------------|-------------------|----------|
| Verwaltungsbezirk | Empfänger/innen von sozialen Mindestsicherungsleistungen (MSE) | | | | | | | | |
| | insgesamt | | Gesamtregelleistung n.d. SGB II | | | | HLU avE | GruSi Alter EwMin | RLE Asyl |
| | | | insgesamt | | Anteil an MSE in % | Anteil nef LE in % | | | |
| | Anzahl | je 100 Ew. | Anzahl | je 100 Ew. | | | je 100 Ew. | | |
| Rheinland-Pfalz | 301 887 | 7,4 | 232 901 | 5,7 | 77,1 | 29,1 | 0,1 | 1,1 | 0,5 |
| kreisfreie Städte | 123 107 | 11,6 | 97 632 | 9,2 | 79,3 | 29,1 | 0,1 | 1,5 | 0,7 |
| Landkreise | 179 189 | 6,0 | 135 269 | 4,5 | 75,5 | 29,0 | 0,1 | 1,0 | 0,4 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 4 756 | 9,8 | 3 978 | 8,2 | 83,6 | 30,6 | 0,1 | 1,1 | 0,4 |
| Kaiserslautern | 14 189 | 14,2 | 11 431 | 11,5 | 80,6 | 27,5 | 0,3 | 2,1 | 0,4 |
| Koblenz | 12 988 | 11,4 | 10 186 | 8,9 | 78,4 | 29,0 | 0,1 | 1,9 | 0,5 |
| Landau in der Pfalz | 3 664 | 7,9 | 2 895 | 6,3 | 79,0 | 28,4 | 0,1 | 1,2 | 0,3 |
| Ludwigshafen am Rhein | 25 069 | 14,9 | 21 305 | 12,6 | 85,0 | 31,0 | 0,1 | 1,6 | 0,5 |
| Mainz | 20 307 | 9,4 | 16 633 | 7,7 | 81,9 | 29,0 | 0,1 | 1,2 | 0,4 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 4 821 | 9,0 | 3 920 | 7,3 | 81,3 | 28,9 | 0,1 | 1,2 | 0,4 |
| Pirmasens | 6 724 | 16,5 | 5 645 | 13,9 | 84,0 | 28,6 | 0,2 | 1,9 | 0,6 |
| Speyer | 4 389 | 8,6 | 3 502 | 6,9 | 79,8 | 26,3 | 0,1 | 1,4 | 0,3 |
| Trier | 12 609 | 11,5 | 7 039 | 6,4 | 55,8 | 26,8 | 0,2 | 1,7 | 3,2 |
| Worms | 10 293 | 12,4 | 8 556 | 10,3 | 83,1 | 30,4 | 0,1 | 1,6 | 0,4 |
| Zweibrücken | 3 298 | 9,6 | 2 542 | 7,4 | 77,1 | 27,8 | 0,2 | 1,7 | 0,3 |
| Landkreise | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 7 761 | 6,0 | 6 112 | 4,7 | 78,8 | 29,6 | 0,1 | 0,9 | 0,3 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 8 126 | 6,3 | 6 184 | 4,8 | 76,1 | 26,5 | 0,1 | 1,0 | 0,4 |
| Alzey-Worms | 7 730 | 6,0 | 5 804 | 4,5 | 75,1 | 29,7 | 0,1 | 0,8 | 0,6 |
| Bad Dürkheim | 7 380 | 5,6 | 5 440 | 4,1 | 73,7 | 28,4 | 0,1 | 0,9 | 0,5 |
| Bad Kreuznach | 13 308 | 8,4 | 10 503 | 6,7 | 78,9 | 28,4 | 0,1 | 1,3 | 0,4 |
| Bernkastel-Wittlich | 5 880 | 5,2 | 3 970 | 3,5 | 67,5 | 31,3 | 0,1 | 1,1 | 0,5 |
| Birkenfeld | 6 557 | 8,1 | 5 142 | 6,4 | 78,4 | 29,1 | 0,1 | 1,3 | 0,3 |
| Cochem-Zell | 3 307 | 5,4 | 2 175 | 3,5 | 65,8 | 27,0 | 0,1 | 1,4 | 0,4 |
| Donnersbergkreis | 5 072 | 6,8 | 3 672 | 4,9 | 72,4 | 28,9 | 0,2 | 1,1 | 0,6 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 4 191 | 4,3 | 3 007 | 3,1 | 71,7 | 31,8 | 0,1 | 0,8 | 0,3 |
| Germersheim | 7 909 | 6,2 | 6 183 | 4,8 | 78,2 | 29,7 | 0,1 | 0,9 | 0,4 |
| Kaiserslautern | 6 948 | 6,6 | 5 593 | 5,3 | 80,5 | 30,0 | 0,1 | 0,7 | 0,5 |
| Kusel | 4 846 | 6,8 | 3 889 | 5,5 | 80,3 | 26,5 | 0,1 | 0,9 | 0,3 |
| Mainz-Bingen | 11 639 | 5,5 | 9 231 | 4,4 | 79,3 | 28,8 | 0,1 | 0,8 | 0,3 |
| Mayen-Koblenz | 14 246 | 6,7 | 10 467 | 4,9 | 73,5 | 28,8 | 0,1 | 1,3 | 0,4 |
| Neuwied | 14 568 | 8,0 | 11 294 | 6,2 | 77,5 | 29,5 | 0,1 | 1,3 | 0,4 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 5 559 | 5,4 | 4 173 | 4,1 | 75,1 | 27,9 | 0,1 | 1,0 | 0,3 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 7 778 | 6,4 | 5 579 | 4,6 | 71,7 | 32,3 | 0,2 | 1,2 | 0,4 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 6 891 | 4,5 | 5 301 | 3,5 | 76,9 | 28,3 | 0,0 | 0,5 | 0,5 |
| Südliche Weinstraße | 5 958 | 5,4 | 4 497 | 4,1 | 75,5 | 29,2 | 0,1 | 0,9 | 0,3 |
| Südwestpfalz | 3 893 | 4,1 | 2 554 | 2,7 | 65,6 | 25,5 | 0,1 | 0,8 | 0,5 |
| Trier-Saarburg | 5 992 | 4,0 | 4 311 | 2,9 | 71,9 | 30,3 | 0,1 | 0,8 | 0,3 |
| Vulkaneifel | 3 148 | 5,2 | 2 342 | 3,9 | 74,4 | 27,5 | 0,1 | 0,9 | 0,3 |
| Westerwaldkreis | 10 502 | 5,2 | 7 846 | 3,9 | 74,7 | 29,5 | 0,1 | 0,8 | 0,3 |

Quelle: Regionaldatenbank Deutschland und eigene Berechnungen.

| Tabelle 3: Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt nach kreisfreien Städten und Landkreisen am 31.12.2018 | | | | | | | | | |
|---|--|--------------|-----------|-----------------------------|----------------------|----------------|------------------|--------------|----------------|
| Verwaltungsbezirk | Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt | | | | | | | | |
| | insgesamt | | | außerhalb von Einrichtungen | | | in Einrichtungen | | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | RLP = 100 | Anzahl | Anteil an insg. in % | Anteil öT in % | Anzahl | je 1 000 Ew. | Anteil öT in % |
| Rheinland-Pfalz | 15 943 | 3,9 | 100,0 | 4 687 | 29,4 | 99,4 | 11 256 | 2,8 | 13,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | | | | | | | | | |
| kreisfreie Städte | 4 635 | 4,3 | 111,3 | 1 485 | 32,0 | 99,8 | 3 150 | 3,0 | 5,2 |
| Landkreise | 11 308 | 3,8 | 96,0 | 3 202 | 28,3 | 99,3 | 8 106 | 2,7 | 16,0 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 190 | 3,9 | 100,1 | 54 | 28,4 | 100,0 | 136 | 2,8 | 0,0 |
| Kaiserslautern | 571 | 5,7 | 146,7 | 216 | 37,8 | 100,0 | 355 | 3,6 | 0,0 |
| Koblenz | 587 | 5,1 | 131,7 | 163 | 27,8 | 100,0 | 424 | 3,7 | 0,0 |
| Landau in der Pfalz | 175 | 3,8 | 96,5 | 50 | 28,6 | 100,0 | 125 | 2,7 | 0,0 |
| Ludwigshafen am Rhein | 660 | 3,9 | 99,6 | 237 | 35,9 | 100,0 | 423 | 2,5 | 1,2 |
| Mainz | 725 | 3,4 | 85,8 | 225 | 31,0 | 99,6 | 500 | 2,3 | 0,0 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 210 | 3,9 | 100,8 | 39 | 18,6 | 100,0 | 171 | 3,2 | 0,6 |
| Pirmasens | 307 | 7,6 | 193,7 | 80 | 26,1 | 100,0 | 227 | 5,6 | 0,0 |
| Speyer | 163 | 3,2 | 82,6 | 53 | 32,5 | 100,0 | 110 | 2,2 | 100,0 |
| Trier | 634 | 5,8 | 147,6 | 225 | 35,5 | 100,0 | 409 | 3,7 | 0,7 |
| Worms | 251 | 3,0 | 77,3 | 86 | 34,3 | 98,8 | 165 | 2,0 | 27,3 |
| Zweibrücken | 162 | 4,7 | 121,3 | 57 | 35,2 | 98,2 | 105 | 3,1 | 0,0 |
| Landkreise | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 480 | 3,7 | 94,9 | 129 | 26,9 | 100,0 | 351 | 2,7 | 0,3 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 558 | 4,3 | 110,7 | 128 | 22,9 | 100,0 | 430 | 3,3 | 100,0 |
| Alzey-Worms | 386 | 3,0 | 76,7 | 121 | 31,3 | 99,2 | 265 | 2,1 | 0,8 |
| Bad Dürkheim | 418 | 3,2 | 80,6 | 86 | 20,6 | 100,0 | 332 | 2,5 | 0,0 |
| Bad Kreuznach | 635 | 4,0 | 102,9 | 195 | 30,7 | 100,0 | 440 | 2,8 | 1,8 |
| Bernkastel-Wittlich | 690 | 6,1 | 157,3 | 164 | 23,8 | 100,0 | 526 | 4,7 | 100,0 |
| Birkenfeld | 441 | 5,5 | 139,9 | 93 | 21,1 | 100,0 | 348 | 4,3 | 0,0 |
| Cochem-Zell | 295 | 4,8 | 122,1 | 53 | 18,0 | 100,0 | 242 | 3,9 | 0,4 |
| Donnersbergkreis | 310 | 4,1 | 105,7 | 104 | 33,5 | 100,0 | 206 | 2,7 | 18,9 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 350 | 3,6 | 91,0 | 77 | 22,0 | 100,0 | 273 | 2,8 | 0,0 |
| Germersheim | 338 | 2,6 | 67,1 | 109 | 32,2 | 100,0 | 229 | 1,8 | 0,4 |
| Kaiserslautern | 271 | 2,6 | 65,6 | 62 | 22,9 | 100,0 | 209 | 2,0 | 1,9 |
| Kusel | 288 | 4,1 | 104,4 | 66 | 22,9 | 100,0 | 222 | 3,1 | 0,0 |
| Mainz-Bingen | 679 | 3,2 | 82,5 | 263 | 38,7 | 100,0 | 416 | 2,0 | 14,9 |
| Mayen-Koblenz | 942 | 4,4 | 112,7 | 286 | 30,4 | 99,7 | 656 | 3,1 | 1,5 |
| Neuwied | 723 | 4,0 | 101,7 | 216 | 29,9 | 100,0 | 507 | 2,8 | 0,4 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 401 | 3,9 | 99,6 | 95 | 23,7 | 100,0 | 306 | 3,0 | 3,3 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 665 | 5,4 | 139,2 | 304 | 45,7 | 93,1 | 361 | 3,0 | 0,3 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 294 | 1,9 | 48,7 | 76 | 25,9 | 100,0 | 218 | 1,4 | 71,1 |
| Südliche Weinstraße | 347 | 3,1 | 80,3 | 76 | 21,9 | 100,0 | 271 | 2,5 | 1,1 |
| Südwestpfalz | 319 | 3,3 | 85,7 | 74 | 23,2 | 98,6 | 245 | 2,6 | 6,5 |
| Trier-Saarburg | 433 | 2,9 | 74,7 | 112 | 25,9 | 100,0 | 321 | 2,2 | 6,5 |
| Vulkaneifel | 223 | 3,7 | 94,0 | 32 | 14,3 | 100,0 | 191 | 3,1 | 0,0 |
| Westerwaldkreis | 822 | 4,1 | 104,4 | 281 | 34,2 | 100,0 | 541 | 2,7 | 1,3 |

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

| Tabelle 4: Bruttoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Fallkosten nach kreisfreien Städten und Landkreisen 2018 | | | | | | | | | |
|---|--|-----------|-----------|-----------------------------|----------|-----------|------------------|----------|-----------|
| Verwaltungsbezirk | Bruttoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt | | | | | | | | |
| | insgesamt | | | außerhalb von Einrichtungen | | | in Einrichtungen | | |
| | 1 000 Euro | Euro/ Ew. | RLP = 100 | 1 000 Euro | Euro/ LE | RLP = 100 | 1 000 Euro | Euro/ LE | RLP = 100 |
| Rheinland-Pfalz | 59 425 | 14,6 | 100,0 | 29 097 | 6 208 | 100,0 | 30 329 | 2 694 | 100,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | 1 414 | 0,3 | 2,4 | 0 | - | - | 1 414 | - | - |
| kreisfreie Städte | 18 215 | 17,1 | 117,3 | 10 355 | 6 973 | 112,3 | 7 860 | 2 495 | 92,6 |
| Landkreise | 39 796 | 13,2 | 90,7 | 18 742 | 5 853 | 94,3 | 21 055 | 2 597 | 96,4 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 596 | 12,3 | 84,3 | 287 | 5 315 | 85,6 | 309 | 2 272 | 84,3 |
| Kaiserslautern | 2 074 | 20,8 | 142,9 | 1 369 | 6 338 | 102,1 | 705 | 1 986 | 73,7 |
| Koblenz | 1 533 | 13,4 | 92,2 | 999 | 6 129 | 98,7 | 534 | 1 259 | 46,7 |
| Landau in der Pfalz | 334 | 7,2 | 49,4 | 334 | 6 680 | 107,6 | - | - | - |
| Ludwigshafen am Rhein | 3 037 | 17,9 | 123,0 | 1 472 | 6 211 | 100,0 | 1 565 | 3 700 | 137,3 |
| Mainz | 3 528 | 16,3 | 112,1 | 2 249 | 9 996 | 161,0 | 1 279 | 2 558 | 94,9 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 652 | 12,2 | 84,0 | 196 | 5 026 | 81,0 | 455 | 2 661 | 98,8 |
| Pirmasens | 1 135 | 28,0 | 192,1 | 533 | 6 663 | 107,3 | 602 | 2 652 | 98,4 |
| Speyer | 613 | 12,1 | 83,3 | 282 | 5 321 | 85,7 | 331 | 3 009 | 111,7 |
| Trier | 2 491 | 22,7 | 155,6 | 1 647 | 7 320 | 117,9 | 844 | 2 064 | 76,6 |
| Worms | 1 456 | 17,5 | 120,3 | 685 | 7 965 | 128,3 | 771 | 4 673 | 173,4 |
| Zweibrücken | 767 | 22,5 | 154,1 | 303 | 5 316 | 85,6 | 464 | 4 419 | 164,0 |
| Landkreise | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 1 794 | 13,9 | 95,2 | 766 | 5 938 | 95,7 | 1 028 | 2 929 | 108,7 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 2 123 | 16,5 | 113,0 | 641 | 5 008 | 80,7 | 1 482 | 3 447 | 127,9 |
| Alzey-Worms | 1 702 | 13,2 | 90,7 | 685 | 5 661 | 91,2 | 1 017 | 3 838 | 142,4 |
| Bad Dürkheim | 1 346 | 10,1 | 69,6 | 540 | 6 279 | 101,1 | 806 | 2 428 | 90,1 |
| Bad Kreuznach | 1 314 | 8,3 | 57,1 | 1 065 | 5 462 | 88,0 | 249 | 566 | 21,0 |
| Berncastel-Wittlich | 6 816 | 60,7 | 416,8 | 970 | 5 915 | 95,3 | 5 847 | 11 116 | 412,5 |
| Birkenfeld | 186 | 2,3 | 15,8 | 157 | 1 688 | 27,2 | 29 | 83 | 3,1 |
| Cochem-Zell | 535 | 8,7 | 59,4 | 212 | 4 000 | 64,4 | 323 | 1 335 | 49,5 |
| Donnersbergkreis | 822 | 11,0 | 75,2 | 822 | 7 904 | 127,3 | - | - | - |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 1 043 | 10,6 | 72,7 | 463 | 6 013 | 96,9 | 580 | 2 125 | 78,8 |
| Germersheim | 1 146 | 8,9 | 61,0 | 637 | 5 844 | 94,1 | 508 | 2 218 | 82,3 |
| Kaiserslautern | 828 | 7,8 | 53,7 | 333 | 5 371 | 86,5 | 495 | 2 368 | 87,9 |
| Kusel | 1 086 | 15,4 | 105,6 | 590 | 8 939 | 144,0 | 496 | 2 234 | 82,9 |
| Mainz-Bingen | 2 268 | 10,8 | 74,0 | 1 585 | 6 027 | 97,1 | 683 | 1 642 | 60,9 |
| Mayen-Koblenz | 3 171 | 14,8 | 101,8 | 1 698 | 5 937 | 95,6 | 1 473 | 2 245 | 83,3 |
| Neuwied | 2 646 | 14,6 | 99,9 | 1 521 | 7 042 | 113,4 | 1 125 | 2 219 | 82,4 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 1 320 | 12,8 | 87,9 | 516 | 5 432 | 87,5 | 804 | 2 627 | 97,5 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 2 696 | 22,1 | 151,4 | 1 817 | 5 977 | 96,3 | 879 | 2 435 | 90,4 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 869 | 5,6 | 38,6 | 486 | 6 395 | 103,0 | 382 | 1 752 | 65,0 |
| Südliche Weinstraße | 812 | 7,3 | 50,4 | 424 | 5 579 | 89,9 | 387 | 1 428 | 53,0 |
| Südwestpfalz | 1 075 | 11,3 | 77,5 | 645 | 8 716 | 140,4 | 431 | 1 759 | 65,3 |
| Trier-Saarburg | 1 258 | 8,5 | 58,2 | 540 | 4 821 | 77,7 | 718 | 2 237 | 83,0 |
| Vulkaneifel | 605 | 10,0 | 68,4 | 266 | 8 313 | 133,9 | 338 | 1 770 | 65,7 |
| Westerwaldkreis | 2 337 | 11,6 | 79,6 | 1 363 | 4 851 | 78,1 | 974 | 1 800 | 66,8 |

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

| Tabelle 5: Empfänger/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Träger und Verwaltungsbezirken Dezember 2018 | | | | | | | | | | |
|---|---------------------------|--------------------|--------------|-------------------------------|---------------|-------|------|--------------------------------|---------------------|--------------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungsempfänger/-innen | | | | | | | | | |
| | insgesamt | | | Erw.- ge- min- derte | Seni- oren | öT | avE | mit angerechnetem Einkommen | | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | RLP = 100 | | | | | Anteil an in- gesamt | ins- ge- samt | Erw.- gem |
| | | | | je 1 000 Ew. | in % | in % | | | | |
| Rheinland-Pfalz | 46 845 | 11,5 | 100,0 | 5,5 | 5,9 | 83,8 | 82,3 | 73,7 | 66,2 | 80,7 |
| LA für Jugend u. Soziales | 31 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 87,1 | 63,6 | 100,0 |
| kreisfreie Städte | 17 716 | 16,6 | 144,7 | 7,2 | 9,5 | 87,5 | 86,6 | 72,0 | 66,0 | 76,5 |
| Landkreise | 29 098 | 9,7 | 84,1 | 5,0 | 4,7 | 81,6 | 79,8 | 74,8 | 66,4 | 83,7 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 640 | 13,2 | 114,8 | 6,2 | 7,0 | 80,3 | 80,3 | 73,6 | 61,6 | 84,3 |
| Kaiserslautern | 2 261 | 22,7 | 197,7 | 8,9 | 13,8 | 87,1 | 87,1 | 76,2 | 68,3 | 81,3 |
| Koblenz | 2 121 | 18,6 | 161,9 | 6,0 | 12,6 | 92,0 | 92,0 | 70,3 | 72,2 | 69,4 |
| Landau in der Pfalz | 503 | 10,8 | 94,4 | 5,2 | 5,7 | 81,1 | 81,1 | 76,5 | 67,4 | 84,8 |
| Ludwigshafen am Rhein | 2 904 | 17,1 | 149,1 | 7,8 | 9,3 | 88,0 | 87,9 | 73,9 | 70,1 | 77,1 |
| Mainz | 3 000 | 13,9 | 120,9 | 5,9 | 8,0 | 86,7 | 86,7 | 67,8 | 66,2 | 69,0 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 681 | 12,8 | 111,3 | 5,8 | 6,9 | 83,6 | 83,1 | 76,7 | 68,8 | 83,2 |
| Pirmasens | 847 | 20,9 | 181,9 | 10,8 | 10,1 | 83,7 | 83,6 | 71,3 | 56,0 | 87,7 |
| Speyer | 743 | 14,7 | 128,1 | 6,1 | 8,6 | 100,0 | 86,5 | 72,3 | 64,5 | 77,8 |
| Trier | 2 079 | 18,9 | 164,7 | 8,4 | 10,5 | 84,0 | 83,9 | 63,0 | 50,6 | 72,8 |
| Worms | 1 319 | 15,9 | 138,2 | 7,3 | 8,6 | 89,5 | 86,0 | 78,0 | 73,4 | 82,0 |
| Zweibrücken | 618 | 18,1 | 157,5 | 9,9 | 8,2 | 88,8 | 88,8 | 80,4 | 73,7 | 88,5 |
| Landkreise | | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 1 141 | 8,8 | 76,8 | 4,0 | 4,8 | 91,9 | 91,8 | 74,7 | 71,2 | 77,6 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 1 380 | 10,7 | 93,2 | 5,9 | 4,8 | 88,0 | 73,9 | 70,4 | 56,3 | 87,5 |
| Alzey-Worms | 1 120 | 8,7 | 75,7 | 4,4 | 4,3 | 81,9 | 81,7 | 75,3 | 68,2 | 82,6 |
| Bad Dürkheim | 1 122 | 8,5 | 73,6 | 4,5 | 3,9 | 81,6 | 81,6 | 75,8 | 66,7 | 86,3 |
| Bad Kreuznach | 1 930 | 12,2 | 106,5 | 5,4 | 6,8 | 83,0 | 82,7 | 75,3 | 68,6 | 80,7 |
| Berncastel-Wittlich | 1 234 | 11,0 | 95,7 | 5,5 | 5,5 | 77,7 | 74,1 | 78,1 | 68,8 | 87,6 |
| Birkenfeld | 1 161 | 14,4 | 125,3 | 8,0 | 6,4 | 81,1 | 80,4 | 74,8 | 64,6 | 87,7 |
| Cochem-Zell | 597 | 9,7 | 84,1 | 4,8 | 4,9 | 70,4 | 69,8 | 80,1 | 73,6 | 86,4 |
| Donnersbergkreis | 817 | 10,9 | 94,8 | 6,1 | 4,8 | 83,1 | 80,3 | 77,7 | 70,7 | 86,7 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 857 | 8,7 | 75,8 | 4,8 | 3,9 | 75,4 | 75,4 | 79,8 | 72,8 | 88,5 |
| Germersheim | 1 239 | 9,6 | 83,7 | 4,6 | 5,0 | 84,3 | 84,1 | 75,9 | 64,0 | 87,0 |
| Kaiserslautern | 824 | 7,8 | 67,8 | 3,9 | 3,9 | 81,3 | 80,9 | 74,3 | 64,1 | 84,6 |
| Kusel | 640 | 9,1 | 78,9 | 5,5 | 3,6 | 75,2 | 75,2 | 78,4 | 71,5 | 89,0 |
| Mainz-Bingen | 1 792 | 8,5 | 74,1 | 4,2 | 4,3 | 82,1 | 78,4 | 74,4 | 66,6 | 82,1 |
| Mayen-Koblenz | 2 535 | 11,9 | 103,2 | 6,2 | 5,6 | 79,2 | 78,9 | 71,6 | 65,1 | 78,8 |
| Neuwied | 2 433 | 13,4 | 116,5 | 5,9 | 7,5 | 84,5 | 84,5 | 75,0 | 64,1 | 83,6 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 985 | 9,6 | 83,2 | 4,7 | 4,9 | 82,4 | 81,9 | 78,6 | 71,3 | 85,6 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 1 434 | 11,7 | 102,1 | 6,6 | 5,1 | 75,9 | 75,8 | 70,7 | 64,5 | 78,7 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 937 | 6,1 | 52,9 | 3,4 | 2,7 | 93,1 | 77,8 | 66,9 | 57,3 | 79,3 |
| Südliche Weinstraße | 826 | 7,5 | 65,1 | 3,8 | 3,7 | 79,9 | 79,4 | 77,1 | 70,4 | 83,9 |
| Südwestpfalz | 755 | 7,9 | 69,0 | 5,2 | 2,7 | 79,2 | 78,1 | 74,0 | 68,3 | 84,9 |
| Trier-Saarburg | 1 037 | 7,0 | 60,9 | 3,4 | 3,6 | 78,5 | 77,3 | 74,3 | 65,1 | 83,0 |
| Vulkaneifel | 610 | 10,1 | 87,5 | 5,1 | 5,0 | 78,0 | 78,0 | 80,3 | 74,4 | 86,4 |
| Westerwaldkreis | 1 692 | 8,4 | 73,1 | 4,6 | 3,8 | 80,1 | 80,0 | 74,8 | 64,5 | 87,6 |

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

| Tabelle 6: Bedarfe und angerechnetes Einkommen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Verwaltungsbezirken im Dezember 2018 | | | | | | | | | | |
|--|------------------------------------|-------------|---|----------|------|------|--|----------|-------|-------|
| Verwaltungsbezirk | Bedarfe und angerechnete Einkommen | | | | | | | | | |
| | Nettobedarf | | Abweichung vom landesdurchschnittlichen | | | | | | | |
| | | | Bruttobedarf von 758,77 Euro | | | | angerechnetem Einkommen von 363,79 Euro* | | | |
| | 1 000 Euro | Euro je Ew. | Erw.-gem. | Senioren | iE | avE | Erw.-gem. | Senioren | iE | avE |
| in % | | | | | | | | | | |
| Rheinland-Pfalz | 22 977 | 5,6 | 0,2 | -0,2 | 3,7 | -0,8 | -15,9 | 12,1 | 2,0 | -0,4 |
| LA für Jugend u. Soziales | 14 | 0,0 | 9,4 | 5,5 | 6,9 | - | 1,7 | 12,8 | 9,9 | - |
| kreisfreie Städte | 9 216 | 8,6 | 4,7 | 3,1 | 3,5 | 3,8 | -8,0 | 8,6 | -1,4 | 2,5 |
| Landkreise | 13 746 | 4,6 | -2,1 | -2,5 | 3,8 | -3,9 | -19,8 | 14,4 | 3,3 | -2,2 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 304 | 6,3 | -0,1 | 0,0 | 1,1 | -0,3 | -13,7 | 18,4 | 6,3 | 5,6 |
| Kaiserslautern | 1 090 | 10,9 | 7,5 | 2,8 | 5,3 | 4,5 | 4,2 | 16,7 | 13,0 | 12,2 |
| Koblenz | 1 152 | 10,1 | 2,6 | 0,9 | 2,5 | 1,4 | -15,1 | -9,5 | -0,7 | -12,4 |
| Landau in der Pfalz | 256 | 5,5 | 5,6 | 4,2 | 5,6 | 4,6 | -17,1 | 17,3 | -17,2 | 7,1 |
| Ludwigshafen am Rhein | 1 456 | 8,6 | 3,0 | 2,2 | 3,7 | 2,4 | -13,5 | 15,5 | -3,6 | 3,7 |
| Mainz | 1 776 | 8,2 | 11,3 | 8,6 | 2,7 | 10,8 | -9,6 | 2,5 | -7,3 | -1,8 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 331 | 6,2 | 0,2 | -2,5 | 4,3 | -2,4 | -22,5 | 5,8 | -32,9 | -0,3 |
| Pirmasens | 389 | 9,6 | -3,5 | -4,3 | 2,4 | -5,2 | -1,1 | 7,4 | 9,1 | 3,0 |
| Speyer | 381 | 7,6 | 6,4 | -0,4 | 5,5 | 2,0 | -9,3 | 6,2 | -26,8 | 4,0 |
| Trier | 1 154 | 10,5 | 7,6 | 6,7 | 2,5 | 8,0 | 15,1 | 10,9 | 20,4 | 11,2 |
| Worms | 654 | 7,9 | 2,1 | 3,2 | 3,3 | 2,6 | -12,7 | 9,6 | -3,5 | 0,5 |
| Zweibrücken | 273 | 8,0 | -2,4 | -2,6 | 5,2 | -3,4 | -16,0 | 20,7 | -8,3 | 3,4 |
| Landkreise | | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 543 | 4,2 | -1,5 | -2,9 | 3,7 | -2,8 | -15,5 | 7,9 | -5,2 | -2,1 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 626 | 4,9 | -6,6 | -6,9 | -0,5 | -9,0 | -16,5 | 11,1 | 28,0 | -6,2 |
| Alzey-Worms | 533 | 4,1 | 0,4 | 3,4 | 0,2 | 2,3 | -14,6 | 28,4 | 5,5 | 9,1 |
| Bad Dürkheim | 549 | 4,1 | -1,6 | -2,1 | 5,2 | -3,4 | -26,6 | 9,4 | -31,3 | -3,3 |
| Bad Kreuznach | 922 | 5,8 | -1,4 | -2,3 | 3,6 | -3,0 | -22,3 | 10,6 | 7,1 | -4,4 |
| Berncastel-Wittlich | 536 | 4,8 | -3,0 | -4,9 | 1,1 | -5,7 | -14,0 | 17,6 | 22,2 | -2,6 |
| Birkenfeld | 562 | 7,0 | -0,6 | -0,8 | 10,6 | -3,4 | -23,6 | 20,1 | 10,8 | -3,5 |
| Cochem-Zell | 266 | 4,3 | -3,3 | -3,7 | 2,9 | -6,3 | -20,4 | 13,7 | 8,0 | -6,2 |
| Donnersbergkreis | 381 | 5,1 | -0,9 | -0,7 | 4,6 | -2,2 | -19,9 | 23,1 | -12,8 | 4,4 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 412 | 4,2 | -0,5 | 0,9 | 3,7 | -1,0 | -22,6 | 15,0 | 5,3 | -7,1 |
| Germersheim | 567 | 4,4 | -2,0 | -0,7 | 11,2 | -3,7 | -9,2 | 15,2 | 7,7 | 5,0 |
| Kaiserslautern | 385 | 3,6 | -7,3 | -5,4 | 4,6 | -8,9 | -28,4 | 4,0 | 5,7 | -13,2 |
| Kusel | 303 | 4,3 | -5,1 | -6,7 | 4,0 | -8,9 | -33,8 | 7,7 | -12,3 | -16,1 |
| Mainz-Bingen | 949 | 4,5 | 5,9 | 9,1 | 4,3 | 8,4 | -18,7 | 25,2 | -18,0 | 10,8 |
| Mayen-Koblenz | 1 202 | 5,6 | -1,6 | -4,3 | 3,7 | -4,6 | -13,3 | 13,8 | 10,1 | -1,3 |
| Neuwied | 1 142 | 6,3 | 0,5 | -2,2 | 3,3 | -1,8 | -16,2 | 15,0 | -1,8 | 3,9 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 443 | 4,3 | -3,2 | -3,9 | 4,2 | -5,3 | -19,2 | 13,2 | 7,1 | -2,7 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 699 | 5,7 | -2,5 | -7,1 | 2,8 | -6,8 | -23,5 | 8,9 | -4,3 | -8,8 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 486 | 3,2 | -0,9 | -6,1 | 6,1 | -5,9 | -24,9 | 1,0 | -3,3 | -13,0 |
| Südliche Weinstraße | 384 | 3,5 | -1,3 | -1,8 | 5,0 | -3,3 | -13,7 | 12,4 | 7,4 | -1,2 |
| Südwestpfalz | 350 | 3,7 | -8,1 | -2,2 | 3,0 | -8,6 | -26,6 | 21,3 | 17,5 | -14,1 |
| Trier-Saarburg | 485 | 3,3 | -3,5 | -1,5 | 2,0 | -3,8 | -27,8 | 21,4 | -5,5 | 2,4 |
| Vulkaneifel | 267 | 4,4 | -5,6 | -5,5 | 3,2 | -8,0 | -24,4 | 12,7 | 16,4 | -9,7 |
| Westerwaldkreis | 751 | 3,7 | -5,4 | -9,0 | 3,8 | -9,7 | -20,0 | 11,0 | 5,8 | -5,8 |

* Ausschließlich bezogen auf Leistungsberechtigte mit angerechnetem Einkommen.

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

| Tabelle 7: Arbeitslose insgesamt sowie nach SGB II und SGB III nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019 | | | | | | | | | |
|--|---------------|--------------------|-------|--------------|---------------|--------------------|-------------------------|--------------|--------|
| Verwaltungsbezirk | Arbeitslose | | | | | | | | |
| | insgesamt | | | SGB III | | SGB II | | | |
| | Perso- nen | Arbeitslosenquote* | | | Perso- nen | Anteil an insg. | Arbeitslosen- quote* | | |
| | | Anzahl | in % | RLP = 100 | | | in % | RLP = 100 | Anzahl |
| Rheinland-Pfalz | 96 163 | 4,3 | 100,0 | 1,7 | 100,0 | 57 003 | 59,3 | 2,5 | 100,0 |
| kreisfreie Städte | 37 152 | 6,4 | 149,4 | 2,1 | 119,2 | 25 082 | 67,5 | 4,3 | 170,2 |
| Landkreise | 59 011 | 3,5 | 82,8 | 1,6 | 93,3 | 31 921 | 54,1 | 1,9 | 75,5 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 1 596 | 6,9 | 162,1 | 2,5 | 143,4 | 1 021 | 64,0 | 4,4 | 174,9 |
| Kaiserslautern | 4 739 | 8,7 | 202,8 | 2,3 | 134,6 | 3 458 | 73,0 | 6,3 | 249,7 |
| Koblenz | 3 286 | 5,3 | 123,8 | 1,7 | 98,2 | 2 225 | 67,7 | 3,6 | 141,4 |
| Landau in der Pfalz | 1 159 | 4,4 | 103,2 | 1,5 | 87,9 | 757 | 65,3 | 2,9 | 113,7 |
| Ludwigshafen am Rhein | 7 717 | 8,4 | 196,2 | 2,5 | 143,7 | 5 415 | 70,2 | 5,9 | 232,2 |
| Mainz | 6 228 | 5,1 | 120,5 | 1,7 | 97,4 | 4 178 | 67,1 | 3,5 | 136,4 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 1 521 | 5,2 | 122,2 | 1,9 | 108,1 | 973 | 64,0 | 3,3 | 131,9 |
| Pirmasens | 2 278 | 10,7 | 251,1 | 2,7 | 155,1 | 1 705 | 74,8 | 8,0 | 317,0 |
| Speyer | 1 601 | 5,8 | 135,8 | 2,1 | 122,0 | 1 015 | 63,4 | 3,7 | 145,2 |
| Trier | 2 948 | 4,9 | 114,5 | 2,0 | 114,4 | 1 749 | 59,3 | 2,9 | 114,6 |
| Worms | 3 018 | 6,5 | 153,2 | 2,3 | 133,2 | 1 950 | 64,6 | 4,2 | 167,0 |
| Zweibrücken | 1 061 | 5,8 | 134,6 | 2,3 | 132,4 | 636 | 59,9 | 3,4 | 136,2 |
| Landkreise | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 2 336 | 3,3 | 77,9 | 1,5 | 88,8 | 1 251 | 53,6 | 1,8 | 70,4 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 3 051 | 4,2 | 98,9 | 1,8 | 104,8 | 1 735 | 56,9 | 2,4 | 94,9 |
| Alzey-Worms | 2 487 | 3,4 | 80,7 | 1,6 | 91,2 | 1 342 | 54,0 | 1,9 | 73,4 |
| Bad Dürkheim | 2 538 | 3,5 | 82,0 | 1,7 | 98,2 | 1 300 | 51,2 | 1,8 | 70,8 |
| Bad Kreuznach | 4 584 | 5,4 | 125,9 | 1,8 | 105,6 | 3 019 | 65,9 | 3,5 | 139,9 |
| Bernkastel-Wittlich | 1 719 | 2,7 | 63,4 | 1,5 | 86,0 | 769 | 44,7 | 1,2 | 47,8 |
| Birkenfeld | 2 403 | 5,5 | 128,6 | 1,6 | 93,8 | 1 689 | 70,3 | 3,9 | 152,4 |
| Cochem-Zell | 899 | 2,7 | 62,1 | 1,3 | 73,4 | 466 | 51,8 | 1,4 | 54,3 |
| Donnersbergkreis | 1 867 | 4,5 | 104,7 | 2,0 | 117,0 | 1 018 | 54,5 | 2,4 | 96,3 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 1 215 | 2,3 | 53,4 | 1,1 | 60,6 | 654 | 53,8 | 1,2 | 48,5 |
| Germersheim | 2 744 | 3,7 | 86,0 | 1,8 | 105,0 | 1 381 | 50,3 | 1,8 | 73,1 |
| Kaiserslautern | 2 697 | 4,7 | 110,7 | 2,1 | 119,7 | 1 510 | 56,0 | 2,6 | 104,6 |
| Kusel | 1 607 | 4,3 | 99,6 | 2,4 | 138,4 | 698 | 43,4 | 1,8 | 73,0 |
| Mainz-Bingen | 3 905 | 3,3 | 77,5 | 1,5 | 86,0 | 2 140 | 54,8 | 1,8 | 71,7 |
| Mayen-Koblenz | 3 619 | 3,1 | 71,7 | 1,5 | 88,3 | 1 804 | 49,8 | 1,5 | 60,3 |
| Neuwied | 4 472 | 4,5 | 105,8 | 1,6 | 92,9 | 2 874 | 64,3 | 2,9 | 114,8 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 1 707 | 2,9 | 67,4 | 1,4 | 78,2 | 901 | 52,8 | 1,5 | 60,0 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 1 762 | 2,7 | 62,4 | 1,3 | 76,8 | 879 | 49,9 | 1,3 | 52,5 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 3 024 | 3,4 | 80,6 | 1,8 | 102,8 | 1 453 | 48,0 | 1,7 | 65,3 |
| Südliche Weinstraße | 2 152 | 3,5 | 81,8 | 1,6 | 94,4 | 1 140 | 53,0 | 1,9 | 73,1 |
| Südwestpfalz | 1 857 | 3,6 | 83,5 | 2,0 | 115,5 | 811 | 43,7 | 1,6 | 61,5 |
| Trier-Saarburg | 2 052 | 2,5 | 59,3 | 1,4 | 82,2 | 894 | 43,6 | 1,1 | 43,6 |
| Vulkaneifel | 1 195 | 3,5 | 82,8 | 1,6 | 90,7 | 662 | 55,4 | 2,0 | 77,4 |
| Westerwaldkreis | 3 119 | 2,7 | 63,7 | 1,4 | 79,6 | 1 531 | 49,1 | 1,3 | 52,7 |

* Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.

| Tabelle 8: Empfänger/-innen von Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialgeld nach SGB II nach Verwaltungsbezirken am 30.06.2019 | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|-----------|----------------------|--------------------|-----------------------------------|------|---|--|------|
| Verwaltungsbezirk | Bedarfsgemeinschaften (BG) | | | | Personen in Bedarfsgemeinschaften | | | | |
| | insgesamt | Single-BG | Partner-BG 3+ Kinder | Alleinerziehend-BG | insgesamt | | erw.-fähige LB 55 Jahre u. älter in % von | nicht erw.-fähige LB unter 15 Jahre in % von | |
| | | | | | | | | | |
| Rheinland-Pfalz | 112 353 | 52,7 | 6,1 | 18,2 | 229 151 | 5,6 | 11,2 | 27,1 | 11,4 |
| kreisfreie Städte | 47 794 | 53,0 | 6,0 | 17,5 | 97 296 | 9,1 | 10,8 | 27,4 | 19,2 |
| Landkreise | 64 559 | 52,5 | 6,2 | 18,7 | 131 855 | 4,4 | 11,6 | 26,9 | 8,9 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 1 881 | 46,7 | 5,8 | 22,0 | 4 020 | 8,3 | 11,4 | 28,9 | 17,2 |
| Kaiserslautern | 5 939 | 57,0 | 4,0 | 17,8 | 11 248 | 11,3 | 12,6 | 25,7 | 24,0 |
| Koblenz | 5 087 | 54,5 | 5,7 | 16,2 | 10 182 | 8,9 | 10,4 | 26,7 | 19,5 |
| Landau in der Pfalz | 1 536 | 57,4 | 6,3 | 15,7 | 3 002 | 6,5 | 11,1 | 27,2 | 14,2 |
| Ludwigshafen am Rhein | 9 663 | 47,6 | 7,3 | 17,7 | 21 221 | 12,5 | 9,9 | 28,7 | 23,8 |
| Mainz | 8 210 | 55,1 | 6,3 | 16,3 | 16 530 | 7,7 | 10,4 | 27,6 | 17,0 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 1 879 | 51,3 | 5,7 | 20,2 | 3 836 | 7,2 | 11,3 | 28,4 | 15,6 |
| Pirmasens | 2 708 | 53,4 | 6,3 | 16,7 | 5 484 | 13,5 | 12,4 | 26,7 | 28,8 |
| Speyer | 1 877 | 56,2 | 4,0 | 17,7 | 3 541 | 7,0 | 12,9 | 23,2 | 12,2 |
| Trier | 3 928 | 56,8 | 5,0 | 17,5 | 7 574 | 6,9 | 9,3 | 26,5 | 15,4 |
| Worms | 3 848 | 49,7 | 6,9 | 19,3 | 8 172 | 9,8 | 10,3 | 28,6 | 19,6 |
| Zweibrücken | 1 238 | 54,6 | 6,2 | 15,8 | 2 486 | 7,3 | 11,3 | 27,4 | 15,8 |
| Landkreise | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 2 838 | 52,8 | 7,6 | 16,5 | 5 918 | 4,6 | 11,2 | 26,9 | 10,0 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 3 057 | 52,9 | 5,1 | 20,2 | 6 005 | 4,7 | 12,9 | 23,8 | 8,3 |
| Alzey-Worms | 2 740 | 47,9 | 7,0 | 19,2 | 5 926 | 4,6 | 11,4 | 28,3 | 9,4 |
| Bad Dürkheim | 2 598 | 53,2 | 5,4 | 19,5 | 5 211 | 3,9 | 11,8 | 26,1 | 8,1 |
| Bad Kreuznach | 5 225 | 53,8 | 5,3 | 18,4 | 10 443 | 6,6 | 11,6 | 26,2 | 13,1 |
| Berncastel-Wittlich | 1 787 | 51,1 | 6,4 | 19,9 | 3 713 | 3,3 | 10,9 | 28,3 | 7,1 |
| Birkenfeld | 2 686 | 52,5 | 6,3 | 19,8 | 5 479 | 6,8 | 12,1 | 27,7 | 15,4 |
| Cochem-Zell | 1 088 | 52,0 | 6,9 | 17,3 | 2 201 | 3,6 | 12,1 | 25,0 | 7,3 |
| Donnersbergkreis | 1 828 | 54,1 | 5,9 | 17,7 | 3 634 | 4,8 | 11,5 | 25,1 | 9,0 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 1 405 | 50,7 | 6,8 | 21,9 | 3 006 | 3,1 | 11,0 | 30,1 | 6,7 |
| Germersheim | 2 868 | 52,0 | 6,5 | 20,1 | 5 929 | 4,6 | 11,7 | 28,9 | 9,6 |
| Kaiserslautern | 2 578 | 50,7 | 6,2 | 20,0 | 5 389 | 5,1 | 10,9 | 28,0 | 10,3 |
| Kusel | 1 914 | 56,6 | 5,2 | 18,3 | 3 735 | 5,3 | 13,3 | 24,5 | 10,6 |
| Mainz-Bingen | 4 495 | 56,0 | 5,7 | 17,5 | 8 867 | 4,2 | 10,5 | 27,9 | 8,3 |
| Mayen-Koblenz | 4 900 | 51,5 | 6,1 | 17,5 | 10 060 | 4,7 | 12,2 | 25,6 | 9,0 |
| Neuwied | 5 306 | 50,0 | 6,5 | 17,7 | 11 107 | 6,1 | 12,5 | 26,8 | 11,9 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 1 985 | 53,7 | 6,4 | 19,3 | 4 007 | 3,9 | 11,6 | 26,5 | 8,0 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 2 470 | 48,0 | 7,7 | 21,1 | 5 377 | 4,4 | 9,4 | 30,4 | 10,4 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 2 562 | 51,4 | 6,2 | 17,1 | 5 317 | 3,4 | 11,2 | 27,3 | 7,0 |
| Südliche Weinstraße | 2 215 | 53,4 | 6,2 | 18,3 | 4 445 | 4,0 | 10,9 | 28,3 | 8,9 |
| Südwestpfalz | 1 298 | 59,9 | 4,2 | 20,3 | 2 388 | 2,5 | 12,2 | 25,7 | 5,6 |
| Trier-Saarburg | 1 933 | 50,8 | 7,6 | 20,9 | 4 108 | 2,8 | 10,9 | 29,5 | 5,8 |
| Vulkaneifel | 1 129 | 51,8 | 6,6 | 18,0 | 2 279 | 3,8 | 15,4 | 23,7 | 7,2 |
| Westerwaldkreis | 3 654 | 54,4 | 6,3 | 17,8 | 7 311 | 3,6 | 11,2 | 25,3 | 6,7 |

* Bezug noch auf die Einwohner am 31.12.2018 (insgesamt) bzw. am 31.12.2017 (unter 15-jährige).
Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.

| Tabelle 9: Bedarfsgemeinschaften und Zahlungsansprüche für die Kosten der Unterkunft (KDU) nach dem SGB II nach Verwaltungsbezirken im Juni 2019 | | | | | | | | | |
|---|----------------------------|--------------------|-----------------------|---------|--------|--|------------------------|-----------|--------------------------|
| Verwaltungsbezirk | Bedarfsgemeinschaften (BG) | | Zahlungsansprüche KDU | | | durchschnittliche Zahlungsansprüche KDU* | | | |
| | mit KDU-Anspruch | Anteil an allen BG | insgesamt | | | Alleinerziehend | Partner BG mit Kindern | Single-BG | BG mit 5 u. mehr Kindern |
| | Anzahl | in % | 1 000 Euro | Euro/BG | RP=100 | Euro je Bedarfsgemeinschaft | | | |
| Rheinland-Pfalz | 105 307 | 93,7 | 41 443 | 394 | 100,0 | 357 | 589 | 298 | 675 |
| kreisfreie Städte | 45 257 | 94,7 | 19 051 | 421 | 107,0 | 397 | 621 | 322 | 720 |
| Landkreise | 60 050 | 93,0 | 22 392 | 373 | 94,8 | 330 | 564 | 280 | 642 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 1 762 | 93,7 | 726 | 412 | 104,7 | 361 | 613 | 307 | 713 |
| Kaiserslautern | 5 684 | 95,7 | 2 252 | 396 | 100,7 | 398 | 592 | 317 | 707 |
| Koblenz | 4 866 | 95,7 | 1 953 | 401 | 102,0 | 353 | 590 | 321 | 653 |
| Landau in der Pfalz | 1 425 | 92,8 | 641 | 450 | 114,4 | 458 | 724 | 318 | 867 |
| Ludwigshafen am Rhein | 9 038 | 93,5 | 3 859 | 427 | 108,5 | 385 | 615 | 307 | 717 |
| Mainz | 7 779 | 94,8 | 3 807 | 489 | 124,4 | 516 | 712 | 362 | 833 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 1 715 | 91,3 | 662 | 386 | 98,1 | 353 | 558 | 276 | 633 |
| Pirmasens | 2 616 | 96,6 | 890 | 340 | 86,5 | 307 | 511 | 276 | 574 |
| Speyer | 1 755 | 93,5 | 711 | 405 | 103,0 | 375 | 601 | 319 | 693 |
| Trier | 3 765 | 95,9 | 1 694 | 450 | 114,3 | 427 | 677 | 362 | 799 |
| Worms | 3 677 | 95,6 | 1 429 | 389 | 98,7 | 339 | 570 | 308 | 646 |
| Zweibrücken | 1 175 | 94,9 | 426 | 363 | 92,1 | 316 | 552 | 282 | 671 |
| Landkreise | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 2 683 | 94,5 | 1 011 | 377 | 95,8 | 326 | 567 | 286 | 654 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 2 853 | 93,3 | 929 | 326 | 82,8 | 264 | 502 | 261 | 555 |
| Alzey-Worms | 2 556 | 93,3 | 1 053 | 412 | 104,7 | 372 | 585 | 308 | 686 |
| Bad Dürkheim | 2 342 | 90,1 | 878 | 375 | 95,2 | 338 | 553 | 273 | 616 |
| Bad Kreuznach | 4 831 | 92,5 | 1 755 | 363 | 92,3 | 338 | 533 | 278 | 602 |
| Bernkastel-Wittlich | 1 654 | 92,6 | 593 | 359 | 91,1 | 306 | 526 | 271 | 584 |
| Birkenfeld | 2 500 | 93,1 | 889 | 356 | 90,4 | 318 | 548 | 275 | 637 |
| Cochem-Zell | 994 | 91,4 | 339 | 341 | 86,7 | 286 | 470 | 264 | 525 |
| Donnersbergkreis | 1 653 | 90,4 | 580 | 351 | 89,2 | 296 | 507 | 261 | 522 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 1 295 | 92,2 | 503 | 389 | 98,7 | 352 | 583 | 282 | 669 |
| Germersheim | 2 680 | 93,4 | 1 045 | 390 | 99,1 | 355 | 600 | 287 | 681 |
| Kaiserslautern | 2 397 | 93,0 | 936 | 390 | 99,2 | 368 | 615 | 270 | 709 |
| Kusel | 1 808 | 94,5 | 578 | 320 | 81,2 | 268 | 505 | 251 | 518 |
| Mainz-Bingen | 4 236 | 94,2 | 1 952 | 461 | 117,1 | 461 | 722 | 336 | 852 |
| Mayen-Koblenz | 4 656 | 95,0 | 1 627 | 350 | 88,8 | 287 | 537 | 275 | 595 |
| Neuwied | 5 021 | 94,6 | 1 953 | 389 | 98,8 | 342 | 576 | 299 | 648 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 1 849 | 93,1 | 680 | 368 | 93,4 | 332 | 564 | 278 | 647 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 2 349 | 95,1 | 817 | 348 | 88,4 | 283 | 535 | 268 | 605 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 2 289 | 89,3 | 948 | 414 | 105,2 | 366 | 627 | 275 | 755 |
| Südliche Weinstraße | 2 039 | 92,1 | 808 | 396 | 100,7 | 350 | 608 | 286 | 716 |
| Südwestpfalz | 1 182 | 91,1 | 394 | 334 | 84,8 | 321 | 531 | 248 | 586 |
| Trier-Saarburg | 1 766 | 91,4 | 683 | 387 | 98,3 | 322 | 573 | 284 | 696 |
| Vulkaneifel | 1 040 | 92,1 | 358 | 344 | 87,4 | 286 | 508 | 271 | 593 |
| Westerwaldkreis | 3 377 | 92,4 | 1 082 | 320 | 81,4 | 263 | 472 | 250 | 516 |

* Bezug auf alle Bedarfsgemeinschaften.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.

| Tabelle 10: Empfänger/-innen von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|--------------|--------------|-----------------------------|-----------|------|-----|------------------|-----|------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungsempfänger/-innen* | | | | | | | | | |
| | insgesamt | | örtl. Träger | außerhalb von Einrichtungen | | | | in Einrichtungen | | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | | Insgesamt | | öT | üöT | Anzahl | öT | üöT |
| | | | Anteil in % | Anzahl | Ant. in % | | | | | |
| Rheinland-Pfalz | 59 254 | 14,5 | 27,2 | 18 695 | 31,6 | 3,4 | 1,2 | 43 251 | 0,6 | 10,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | 1 182 | 0,3 | - | 2 | 0,2 | - | 0,0 | 1 180 | - | 0,3 |
| kreisfreie Städte | 19 917 | 18,7 | 38,1 | 8 196 | 41,2 | 6,9 | 0,8 | 12 305 | 0,3 | 11,3 |
| Landkreise | 38 155 | 12,7 | 22,3 | 10 497 | 27,5 | 2,2 | 1,3 | 29 766 | 0,7 | 9,2 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 790 | 16,3 | 29,1 | 231 | 29,2 | 4,5 | 0,3 | 570 | 0,4 | 11,4 |
| Kaiserslautern | 2 200 | 22,1 | 40,0 | 893 | 40,6 | 8,7 | 0,3 | 1 321 | 0,2 | 13,1 |
| Koblenz | 2 231 | 19,6 | 37,4 | 1 136 | 50,9 | 7,3 | 2,7 | 1 327 | 0,0 | 11,6 |
| Landau in der Pfalz | 841 | 18,2 | 37,8 | 335 | 39,8 | 6,9 | 0,4 | 512 | - | 11,1 |
| Ludwigshafen am Rhein | 2 680 | 15,9 | 32,7 | 896 | 33,4 | 5,2 | 0,1 | 1 800 | 0,1 | 10,6 |
| Mainz | 4 098 | 19,1 | 52,8 | 2 257 | 55,1 | 10,0 | 0,5 | 1 900 | 0,1 | 8,7 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 752 | 14,1 | 22,7 | 213 | 28,3 | 2,9 | 1,0 | 596 | 0,3 | 10,9 |
| Pirmasens | 1 195 | 29,4 | 30,0 | 398 | 33,3 | 8,8 | 1,0 | 811 | 0,2 | 19,7 |
| Speyer | 787 | 15,5 | 48,2 | 293 | 37,2 | 5,2 | 0,5 | 534 | 2,5 | 8,0 |
| Trier | 2 430 | 22,1 | 41,7 | 1 042 | 42,9 | 9,2 | 0,3 | 1 407 | 0,1 | 12,7 |
| Worms | 1 221 | 14,7 | 17,1 | 257 | 21,0 | 1,6 | 1,4 | 1 004 | 1,0 | 11,1 |
| Zweibrücken | 692 | 20,2 | 23,8 | 245 | 35,4 | 4,7 | 2,5 | 523 | 0,1 | 15,1 |
| Landkreise | | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 1 611 | 12,5 | 23,5 | 541 | 33,6 | 2,9 | 1,3 | 1 187 | 0,0 | 9,2 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 1 814 | 14,1 | 50,7 | 328 | 18,1 | 2,2 | 0,4 | 1 511 | 5,0 | 6,8 |
| Alzey-Worms | 1 394 | 10,8 | 26,8 | 428 | 30,7 | 2,7 | 0,6 | 1 048 | 0,3 | 7,9 |
| Bad Dürkheim | 1 399 | 10,5 | 13,7 | 341 | 24,4 | 1,4 | 1,1 | 1 157 | 0,0 | 8,7 |
| Bad Kreuznach | 2 390 | 15,2 | 19,1 | 826 | 34,6 | 2,4 | 2,9 | 1 971 | 1,0 | 11,5 |
| Bernkastel-Wittlich | 1 875 | 16,7 | 33,5 | 242 | 12,9 | 1,1 | 1,1 | 1 711 | 4,6 | 10,6 |
| Birkenfeld | 1 264 | 15,7 | 15,5 | 355 | 28,1 | 2,3 | 2,1 | 1 012 | 0,2 | 12,4 |
| Cochem-Zell | 844 | 13,7 | 18,7 | 284 | 33,6 | 2,2 | 2,4 | 691 | 0,5 | 10,8 |
| Donnersbergkreis | 743 | 9,9 | 23,7 | 64 | 8,6 | 0,7 | 0,1 | 686 | 1,7 | 7,5 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 1 450 | 14,8 | 7,5 | 353 | 24,3 | 1,0 | 2,6 | 1 147 | 0,2 | 11,5 |
| Germersheim | 1 178 | 9,2 | 27,8 | 391 | 33,2 | 2,2 | 0,8 | 892 | 0,5 | 6,4 |
| Kaiserslautern | 1 581 | 15,0 | 34,0 | 588 | 37,2 | 5,1 | 0,5 | 1 000 | 0,0 | 9,5 |
| Kusel | 1 194 | 16,9 | 23,5 | 398 | 33,3 | 4,0 | 1,7 | 895 | 0,0 | 12,6 |
| Mainz-Bingen | 2 110 | 10,1 | 21,6 | 696 | 33,0 | 1,6 | 1,7 | 1 601 | 0,6 | 7,0 |
| Mayen-Koblenz | 3 055 | 14,3 | 28,1 | 936 | 30,6 | 3,8 | 0,5 | 2 147 | 0,3 | 9,8 |
| Neuwied | 2 712 | 14,9 | 19,6 | 857 | 31,6 | 2,5 | 2,2 | 1 862 | 0,5 | 9,8 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 1 309 | 12,7 | 16,2 | 425 | 32,5 | 2,0 | 2,1 | 1 047 | 0,1 | 10,1 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 1 424 | 11,6 | - | 21 | 1,5 | - | 0,2 | 1 405 | - | 11,5 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 1 463 | 9,5 | 22,9 | 473 | 32,3 | 2,1 | 0,9 | 1 010 | 0,0 | 6,5 |
| Südliche Weinstraße | 1 334 | 12,1 | 21,8 | 525 | 39,4 | 2,6 | 2,2 | 938 | 0,1 | 8,4 |
| Südwestpfalz | 1 160 | 12,1 | 30,7 | 407 | 35,1 | 3,0 | 1,3 | 864 | 1,0 | 8,1 |
| Trier-Saarburg | 1 356 | 9,1 | 2,4 | 138 | 10,2 | 0,0 | 0,9 | 1 228 | 0,2 | 8,1 |
| Vulkaneifel | 1 128 | 18,6 | 18,1 | 221 | 19,6 | 1,7 | 1,9 | 911 | 1,6 | 13,4 |
| Westerwaldkreis | 2 367 | 11,8 | 21,0 | 659 | 27,8 | 2,3 | 0,9 | 1 845 | 0,1 | 9,0 |

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

| Tabelle 11: Empfänger/-innen von Eingliederungshilfe nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | | | | | | | | | | |
|--|---|--------------|--------------|--|-------------|-----|-----------------|---------------------------------------|--------|-----------------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungsempfänger/-innen* ausgewählter Hilfebereiche | | | | | | | | | |
| | insgesamt* | | örtl. Träger | H.z. selbstbestimmten Leben i.e. betreuten Wohnmöglichkeit | | | | Leistungen in anerkannten Werkstätten | | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | | Anteil in % | Insgesamt | | öT je 1 000 Ew. | üöT | Anzahl | öT je 1 000 Ew. |
| | | | Anzahl | | Anteil in % | | | | | |
| Rheinland-Pfalz | 37 336 | 9,2 | 28,3 | 10 771 | 28,8 | 0,7 | 2,0 | 13 981 | - | 3,4 |
| LA für Jugend u. Soziales | 160 | | | 160 | | | | | | |
| kreisfreie Städte | 12 094 | 11,4 | 39,6 | 3 695 | 30,6 | 1,5 | 2,0 | 3 470 | - | 3,3 |
| Landkreise | 25 082 | 8,3 | 23,1 | 6 916 | 27,6 | 0,4 | 1,9 | 10 511 | - | 3,5 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 459 | 9,5 | 33,1 | 4 | 0,9 | 0,1 | 0,0 | 139 | - | 2,9 |
| Kaiserslautern | 1 209 | 12,1 | 37,6 | 504 | 41,7 | 2,3 | 2,8 | 361 | - | 3,6 |
| Koblenz | 1 005 | 8,8 | 21,3 | 351 | 34,9 | 0,7 | 2,4 | 202 | - | 1,8 |
| Landau in der Pfalz | 608 | 13,1 | 44,7 | 352 | 57,9 | 4,8 | 2,8 | 144 | - | 3,1 |
| Ludwigshafen am Rhein | 1 708 | 10,1 | 36,5 | 798 | 46,7 | 2,0 | 2,7 | 577 | - | 3,4 |
| Mainz | 2 723 | 12,7 | 56,3 | 711 | 26,1 | 0,9 | 2,4 | 627 | - | 2,9 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 482 | 9,0 | 29,7 | 120 | 24,9 | 1,4 | 0,9 | 154 | - | 2,9 |
| Pirmasens | 780 | 19,2 | 35,0 | 43 | 5,5 | 1,1 | 0,0 | 232 | - | 5,7 |
| Speyer | 463 | 9,1 | 57,5 | 14 | 3,0 | 0,1 | 0,1 | 168 | - | 3,3 |
| Trier | 1 542 | 14,0 | 43,8 | 359 | 23,3 | 3,2 | 0,0 | 391 | - | 3,6 |
| Worms | 683 | 8,2 | 9,4 | 296 | 43,3 | 0,1 | 3,5 | 293 | - | 3,5 |
| Zweibrücken | 432 | 12,6 | 28,9 | 143 | 33,1 | 0,4 | 3,8 | 182 | - | 5,3 |
| Landkreise | | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 910 | 7,1 | 26,6 | 111 | 12,2 | 0,1 | 0,8 | 393 | - | 3,0 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 1 125 | 8,7 | 38,4 | 289 | 25,7 | 0,6 | 1,6 | 570 | - | 4,4 |
| Alzey-Worms | 984 | 7,7 | 28,6 | 308 | 31,3 | 0,3 | 2,1 | 447 | - | 3,5 |
| Bad Dürkheim | 926 | 7,0 | 17,9 | 514 | 55,5 | 0,6 | 3,3 | 385 | - | 2,9 |
| Bad Kreuznach | 1 608 | 10,2 | 20,6 | 49 | 3,0 | 0,1 | 0,2 | 758 | - | 4,8 |
| Berncastel-Wittlich | 1 200 | 10,7 | 27,3 | 47 | 3,9 | 0,1 | 0,3 | 534 | - | 4,8 |
| Birkenfeld | 749 | 9,3 | 15,5 | 159 | 21,2 | 0,9 | 1,0 | 376 | - | 4,7 |
| Cochem-Zell | 521 | 8,4 | 23,8 | 28 | 5,4 | 0,2 | 0,3 | 256 | - | 4,2 |
| Donnersbergkreis | 487 | 6,5 | 22,0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 242 | - | 3,2 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 962 | 9,8 | 2,6 | 404 | 42,0 | 0,2 | 3,9 | 397 | - | 4,0 |
| Germersheim | 782 | 6,1 | 26,5 | 292 | 37,3 | 0,2 | 2,1 | 337 | - | 2,6 |
| Kaiserslautern | 1 090 | 10,3 | 40,4 | 414 | 38,0 | 1,5 | 2,4 | 330 | - | 3,1 |
| Kusel | 754 | 10,7 | 30,8 | 227 | 30,1 | 0,1 | 3,1 | 292 | - | 4,1 |
| Mainz-Bingen | 1 486 | 7,1 | 21,5 | 805 | 54,2 | 0,5 | 3,3 | 632 | - | 3,0 |
| Mayen-Koblenz | 1 994 | 9,3 | 29,9 | 552 | 27,7 | 0,1 | 2,5 | 749 | - | 3,5 |
| Neuwied | 1 738 | 9,6 | 21,6 | 790 | 45,5 | 1,0 | 3,4 | 499 | - | 2,7 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 924 | 9,0 | 19,8 | 199 | 21,5 | 0,5 | 1,4 | 437 | - | 4,2 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 802 | 6,6 | - | 406 | 50,6 | 0,0 | 3,3 | 460 | - | 3,8 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 981 | 6,4 | 24,6 | 431 | 43,9 | 0,7 | 2,1 | 335 | - | 2,2 |
| Südliche Weinstraße | 969 | 8,8 | 26,2 | 512 | 52,8 | 0,9 | 3,7 | 344 | - | 3,1 |
| Südwestpfalz | 875 | 9,2 | 33,8 | 31 | 3,5 | 0,2 | 0,2 | 391 | - | 4,1 |
| Trier-Saarburg | 909 | 6,1 | 1,2 | 268 | 29,5 | 0,1 | 1,8 | 458 | - | 3,1 |
| Vulkaneifel | 778 | 12,8 | 11,6 | 1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 320 | - | 5,3 |
| Westerwaldkreis | 1 528 | 7,6 | 25,4 | 79 | 5,2 | 0,3 | 0,1 | 569 | - | 2,8 |

* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

| Tabelle 12: Hilfen zum selbstbestimmten Leben in einer betreuten Wohnmöglichkeit nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|-----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|----------------|--------------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungs- empfänger/-innen* | | | Bruttoausgaben | | | Fallkosten** | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | RLP = 100 | Mio. Euro | Euro/ Ew. | RLP = 100 | Euro/ Empf. | RLP = 100 |
| Rheinland-Pfalz | 10 771 | 2,6 | 100,0 | 190,5 | 46,8 | 100,0 | 17 685 | 100,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | 160 | 0,0 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| kreisfreie Städte | 3 695 | 3,5 | 131,3 | 39,6 | 37,2 | 79,6 | 10 723 | 60,6 |
| Landkreise | 6 916 | 2,3 | 86,9 | 150,9 | 50,1 | 107,2 | 21 814 | 123,3 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 4 | 0,1 | 3,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Kaiserslautern | 504 | 5,1 | 191,2 | 12,8 | 128,5 | 274,9 | 25 423 | 143,8 |
| Koblenz | 351 | 3,1 | 116,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Landau in der Pfalz | 352 | 7,6 | 287,6 | 1,3 | 28,9 | 61,7 | 3 796 | 21,5 |
| Ludwigshafen am Rhein | 798 | 4,7 | 179,1 | 21,1 | 125,0 | 267,4 | 26 404 | 149,3 |
| Mainz | 711 | 3,3 | 125,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 120 | 2,2 | 85,1 | 1,3 | 24,0 | 51,3 | 10 670 | 60,3 |
| Pirmasens | 43 | 1,1 | 40,0 | 0,1 | 2,9 | 6,3 | 2 769 | 15,7 |
| Speyer | 14 | 0,3 | 10,4 | 1,3 | 25,5 | 54,6 | n.i. | - |
| Trier | 359 | 3,3 | 123,4 | 1,5 | 14,0 | 30,0 | 4 294 | 24,3 |
| Worms | 296 | 3,6 | 134,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Zweibrücken | 143 | 4,2 | 157,8 | 0,2 | 4,7 | 10,1 | 1 130 | 6,4 |
| Landkreise | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 111 | 0,9 | 32,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 289 | 2,2 | 84,9 | 12,3 | 95,3 | 203,7 | 42 449 | 240,0 |
| Alzey-Worms | 308 | 2,4 | 90,6 | 10,7 | 83,1 | 177,6 | 34 656 | 196,0 |
| Bad Dürkheim | 514 | 3,9 | 146,5 | 1,6 | 12,2 | 26,1 | 3 155 | 17,8 |
| Bad Kreuznach | 49 | 0,3 | 11,8 | 0,1 | 0,6 | 1,4 | 2 069 | 11,7 |
| Bernkastel-Wittlich | 47 | 0,4 | 15,9 | 0,1 | 1,3 | 2,8 | 3 079 | 17,4 |
| Birkenfeld | 159 | 2,0 | 74,5 | 1,0 | 12,9 | 27,6 | 6 555 | 37,1 |
| Cochem-Zell | 28 | 0,5 | 17,2 | 0,1 | 1,3 | 2,8 | 2 862 | 16,2 |
| Donnersbergkreis | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 1,2 | 2,6 | - | - |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 404 | 4,1 | 155,6 | 12,5 | 127,2 | 272,0 | 30 915 | 174,8 |
| Germersheim | 292 | 2,3 | 86,0 | 11,3 | 87,8 | 187,7 | 38 624 | 218,4 |
| Kaiserslautern | 414 | 3,9 | 148,2 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 53 | 0,3 |
| Kusel | 227 | 3,2 | 121,3 | 0,3 | 4,1 | 8,7 | 1 269 | 7,2 |
| Mainz-Bingen | 805 | 3,8 | 145,1 | 24,8 | 118,3 | 253,0 | 30 834 | 174,3 |
| Mayen-Koblenz | 552 | 2,6 | 97,8 | 25,8 | 120,9 | 258,6 | 46 785 | 264,5 |
| Neuwied | 790 | 4,3 | 164,5 | 4,1 | 22,7 | 48,4 | 5 209 | 29,5 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 199 | 1,9 | 73,1 | 0,2 | 2,1 | 4,4 | 1 071 | 6,1 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 406 | 3,3 | 125,5 | 0,1 | 1,1 | 2,3 | 318 | 1,8 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 431 | 2,8 | 106,1 | 2,2 | 14,5 | 31,1 | 5 180 | 29,3 |
| Südliche Weinstraße | 512 | 4,6 | 175,0 | 12,8 | 115,8 | 247,7 | 25 028 | 141,5 |
| Südwestpfalz | 31 | 0,3 | 12,3 | 11,0 | 115,1 | 246,1 | n.i. | - |
| Trier-Saarburg | 268 | 1,8 | 68,2 | 11,8 | 79,7 | 170,5 | 44 188 | 249,9 |
| Vulkaneifel | 1 | 0,0 | 0,6 | 7,6 | 124,5 | 266,2 | n.i. | - |
| Westerwaldkreis | 79 | 0,4 | 14,9 | 0,2 | 1,1 | 2,4 | 2 852 | 16,1 |
| n.i. = nicht interpretierbar | | | | | | | | |
| * Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren. | | | | | | | | |
| ** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherung. | | | | | | | | |
| Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen. | | | | | | | | |

| Tabelle 13: Leistungen in anerkannten Werkstätten nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | | | | | | | | |
|---|-----------------------------|--------------|-----------|----------------|-----------|-----------|--------------|-----------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungs-empfänger/-innen* | | | Bruttoausgaben | | | Fallkosten** | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | RLP = 100 | Mio. Euro | Euro/ Ew. | RLP = 100 | Euro/ Empf. | RLP = 100 |
| Rheinland-Pfalz | 13 981 | 3,4 | 100,0 | 261,4 | 64,2 | 100,0 | 18 697 | 100,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - |
| kreisfreie Städte | 3 470 | 3,3 | 95,0 | 72,0 | 67,6 | 105,4 | 20 735 | 110,9 |
| Landkreise | 10 511 | 3,5 | 101,8 | 189,5 | 63,0 | 98,1 | 18 024 | 96,4 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 139 | 2,9 | 83,6 | 2,6 | 52,8 | 82,3 | 18 393 | 98,4 |
| Kaiserslautern | 361 | 3,6 | 105,5 | 6,1 | 60,8 | 94,8 | 16 799 | 89,8 |
| Koblenz | 202 | 1,8 | 51,7 | 6,5 | 57,1 | 89,0 | 32 187 | 172,2 |
| Landau in der Pfalz | 144 | 3,1 | 90,6 | 4,1 | 88,8 | 138,4 | 28 559 | 152,7 |
| Ludwigshafen am Rhein | 577 | 3,4 | 99,8 | 10,2 | 60,8 | 94,7 | 17 753 | 95,0 |
| Mainz | 627 | 2,9 | 84,9 | 11,4 | 52,9 | 82,4 | 18 143 | 97,0 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 154 | 2,9 | 84,1 | 4,5 | 85,1 | 132,6 | 29 481 | 157,7 |
| Pirmasens | 232 | 5,7 | 166,4 | 4,3 | 106,7 | 166,2 | 18 682 | 99,9 |
| Speyer | 168 | 3,3 | 96,1 | 3,1 | 60,6 | 94,5 | 18 377 | 98,3 |
| Trier | 391 | 3,6 | 103,6 | 7,0 | 63,5 | 98,9 | 17 861 | 95,5 |
| Worms | 293 | 3,5 | 102,8 | 8,7 | 105,2 | 163,9 | 29 819 | 159,5 |
| Zweibrücken | 182 | 5,3 | 154,7 | 3,4 | 99,6 | 155,2 | 18 755 | 100,3 |
| Landkreise | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 393 | 3,0 | 88,8 | 8,5 | 65,6 | 102,3 | 21 524 | 115,1 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 570 | 4,4 | 129,0 | 8,4 | 64,9 | 101,1 | 14 656 | 78,4 |
| Alzey-Worms | 447 | 3,5 | 101,3 | 8,2 | 64,1 | 99,9 | 18 429 | 98,6 |
| Bad Dürkheim | 385 | 2,9 | 84,5 | 7,0 | 52,8 | 82,3 | 18 202 | 97,4 |
| Bad Kreuznach | 758 | 4,8 | 140,2 | 12,5 | 79,2 | 123,4 | 16 454 | 88,0 |
| Bernkastel-Wittlich | 534 | 4,8 | 138,8 | 10,0 | 88,9 | 138,6 | 18 676 | 99,9 |
| Birkenfeld | 376 | 4,7 | 135,7 | 6,6 | 81,5 | 127,1 | 17 504 | 93,6 |
| Cochem-Zell | 256 | 4,2 | 121,0 | 5,2 | 84,2 | 131,2 | 20 275 | 108,4 |
| Donnersbergkreis | 242 | 3,2 | 93,9 | 1,3 | 17,4 | 27,1 | 5 388 | 28,8 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 397 | 4,0 | 117,8 | 8,8 | 89,5 | 139,4 | 22 134 | 118,4 |
| Germersheim | 337 | 2,6 | 76,4 | 6,0 | 46,5 | 72,5 | 17 736 | 94,9 |
| Kaiserslautern | 330 | 3,1 | 91,0 | 4,9 | 46,2 | 72,0 | 14 798 | 79,1 |
| Kusel | 292 | 4,1 | 120,2 | 5,5 | 77,8 | 121,2 | 18 850 | 100,8 |
| Mainz-Bingen | 632 | 3,0 | 87,8 | 11,4 | 54,3 | 84,7 | 18 033 | 96,4 |
| Mayen-Koblenz | 749 | 3,5 | 102,2 | 15,0 | 70,5 | 109,8 | 20 090 | 107,4 |
| Neuwied | 499 | 2,7 | 80,0 | 11,2 | 61,6 | 96,0 | 22 417 | 119,9 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 437 | 4,2 | 123,7 | 11,6 | 112,5 | 175,3 | 26 493 | 141,7 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 460 | 3,8 | 109,5 | 8,4 | 69,0 | 107,6 | 18 362 | 98,2 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 335 | 2,2 | 63,5 | 5,3 | 34,5 | 53,7 | 15 812 | 84,6 |
| Südliche Weinstraße | 344 | 3,1 | 90,6 | 6,1 | 55,6 | 86,6 | 17 875 | 95,6 |
| Südwestpfalz | 391 | 4,1 | 119,3 | 1,6 | 16,5 | 25,7 | 4 026 | 21,5 |
| Trier-Saarburg | 458 | 3,1 | 89,8 | 9,7 | 65,5 | 102,0 | 21 228 | 113,5 |
| Vulkaneifel | 320 | 5,3 | 153,6 | 6,5 | 107,5 | 167,6 | 20 397 | 109,1 |
| Westerwaldkreis | 569 | 2,8 | 82,5 | 9,8 | 48,7 | 76,0 | 17 221 | 92,1 |
| n.i. = nicht interpretierbar | | | | | | | | |
| * Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren. | | | | | | | | |
| ** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherung. | | | | | | | | |
| Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen. | | | | | | | | |

| Tabelle 14: Heilpädagogische Leistungen für Kinder nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | | | | | | | | |
|---|-----------------------------|--------------|-----------|----------------|-----------|-----------|--------------|-----------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungs-empfänger/-innen* | | | Bruttoausgaben | | | Fallkosten** | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | RLP = 100 | Mio. Euro | Euro/ Ew. | RLP = 100 | Euro/ Empf. | RLP = 100 |
| Rheinland-Pfalz | 5 208 | 1,3 | 100,0 | 59,4 | 14,6 | 100,0 | 11 411 | 100,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - |
| kreisfreie Städte | 1 675 | 1,6 | 123,1 | 15,7 | 14,7 | 101,1 | 9 370 | 82,1 |
| Landkreise | 3 533 | 1,2 | 91,8 | 43,7 | 14,5 | 99,6 | 12 378 | 108,5 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 117 | 2,4 | 189,0 | 1,3 | 27,1 | 186,1 | 11 232 | 98,4 |
| Kaiserslautern | 239 | 2,4 | 187,5 | 1,8 | 18,2 | 124,9 | 7 602 | 66,6 |
| Koblenz | 123 | 1,1 | 84,5 | 1,4 | 12,5 | 85,6 | 11 555 | 101,3 |
| Landau in der Pfalz | 42 | 0,9 | 71,0 | 0,8 | 18,2 | 124,5 | 20 024 | 175,5 |
| Ludwigshafen am Rhein | 293 | 1,7 | 136,0 | 0,5 | 2,8 | 18,9 | 1 588 | 13,9 |
| Mainz | 313 | 1,5 | 113,8 | 3,0 | 13,8 | 94,7 | 9 495 | 83,2 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 75 | 1,4 | 110,0 | 0,9 | 17,2 | 117,7 | 12 213 | 107,0 |
| Pirmasens | 61 | 1,5 | 117,4 | 1,3 | 32,9 | 225,3 | 21 892 | 191,9 |
| Speyer | 55 | 1,1 | 84,5 | 0,8 | 16,3 | 111,9 | 15 123 | 132,5 |
| Trier | 178 | 1,6 | 126,6 | 2,8 | 25,4 | 174,2 | 15 707 | 137,6 |
| Worms | 111 | 1,3 | 104,5 | 0,5 | 5,7 | 39,3 | 4 294 | 37,6 |
| Zweibrücken | 68 | 2,0 | 155,2 | 0,5 | 14,9 | 101,9 | 7 488 | 65,6 |
| Landkreise | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 153 | 1,2 | 92,8 | 1,2 | 9,7 | 66,3 | 8 148 | 71,4 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 122 | 0,9 | 74,1 | 1,5 | 11,7 | 79,9 | 12 311 | 107,9 |
| Alzey-Worms | 158 | 1,2 | 96,2 | 1,4 | 10,7 | 73,4 | 8 708 | 76,3 |
| Bad Dürkheim | 112 | 0,8 | 66,0 | 1,4 | 10,8 | 73,8 | 12 758 | 111,8 |
| Bad Kreuznach | 193 | 1,2 | 95,8 | 1,8 | 11,4 | 78,4 | 9 333 | 81,8 |
| Bernkastel-Wittlich | 110 | 1,0 | 76,7 | 1,3 | 11,7 | 80,2 | 11 930 | 104,6 |
| Birkenfeld | 45 | 0,6 | 43,6 | 1,3 | 15,5 | 106,2 | 27 789 | 243,5 |
| Cochem-Zell | 53 | 0,9 | 67,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Donnersbergkreis | 96 | 1,3 | 100,0 | 1,7 | 22,9 | 156,7 | 17 884 | 156,7 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 82 | 0,8 | 65,3 | 1,3 | 13,0 | 89,4 | 15 615 | 136,8 |
| Germersheim | 127 | 1,0 | 77,3 | 1,9 | 14,7 | 101,1 | 14 918 | 130,7 |
| Kaiserslautern | 298 | 2,8 | 220,6 | 2,8 | 26,2 | 179,4 | 9 276 | 81,3 |
| Kusel | 88 | 1,2 | 97,3 | 1,2 | 17,2 | 117,7 | 13 803 | 121,0 |
| Mainz-Bingen | 190 | 0,9 | 70,8 | 3,4 | 16,3 | 111,6 | 17 972 | 157,5 |
| Mayen-Koblenz | 379 | 1,8 | 138,8 | 3,8 | 18,0 | 123,2 | 10 131 | 88,8 |
| Neuwied | 298 | 1,6 | 128,3 | 3,5 | 19,5 | 133,6 | 11 878 | 104,1 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 149 | 1,4 | 113,2 | 1,4 | 14,0 | 96,2 | 9 691 | 84,9 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 50 | 0,4 | 32,0 | 1,2 | 10,0 | 68,8 | 24 573 | 215,3 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 172 | 1,1 | 87,6 | 2,5 | 16,2 | 111,2 | 14 488 | 127,0 |
| Südliche Weinstraße | 124 | 1,1 | 87,7 | 1,4 | 12,8 | 87,7 | 11 416 | 100,0 |
| Südwestpfalz | 129 | 1,4 | 105,7 | 1,9 | 19,5 | 133,8 | 14 447 | 126,6 |
| Trier-Saarburg | 68 | 0,5 | 35,8 | 2,1 | 14,4 | 99,0 | 31 549 | 276,5 |
| Vulkaneifel | 66 | 1,1 | 85,0 | 1,2 | 19,8 | 135,7 | 18 201 | 159,5 |
| Westerwaldkreis | 271 | 1,3 | 105,4 | 2,4 | 11,7 | 80,4 | 8 705 | 76,3 |
| n.i. = nicht interpretierbar | | | | | | | | |
| * Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren. | | | | | | | | |
| ** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherung. | | | | | | | | |
| Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen. | | | | | | | | |

| Tabelle 15: Hilfe zur Pflege nach 7. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------|--------------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------------------------|--------------|------------------|--------------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungs-empfänger/-innen* | | | Bruttoausgaben | | | Fallkosten (grobe Annäherung) | | | |
| | insgesamt | | i.E. | insgesamt | | i.E. | in Einrichtg. | | a. v. Einrichtg. | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | Anteil in % | Mio. Euro | Euro/ Ew. | Anteil in % | Euro/ Empf. | RLP = 100 | Euro/ Empf. | RLP = 100 |
| Rheinland-Pfalz | 18.459 | 4,5 | 86,3 | 199,7 | 49,0 | 83,2 | 10 433 | 100,0 | 12 764 | 100,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | | 0,0 | - | 0,0 | 0,0 | - | - | - | - | - |
| kreisfreie Städte | 6.592 | 6,2 | 74,6 | 70,1 | 65,9 | 70,6 | 10 060 | 96,4 | 12 017 | 94,1 |
| Landkreise | 11.867 | 3,9 | 92,8 | 129,6 | 43,1 | 90,0 | 10 599 | 101,6 | 14 168 | 111,0 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 286 | 5,9 | 86,7 | 2,5 | 50,7 | 86,7 | 8 591 | 82,3 | 8 566 | 67,1 |
| Kaiserslautern | 763 | 7,7 | 72,1 | 7,6 | 75,8 | 70,4 | 9 672 | 92,7 | 10 480 | 82,1 |
| Koblenz | 873 | 7,7 | 66,0 | 8,8 | 77,1 | 63,9 | 9 730 | 93,3 | 9 960 | 78,0 |
| Landau in der Pfalz | 213 | 4,6 | 80,3 | 2,1 | 45,8 | 78,3 | 9 712 | 93,1 | 10 961 | 85,9 |
| Ludwigshafen am Rhein | 818 | 4,9 | 84,8 | 8,3 | 49,3 | 82,0 | 9 818 | 94,1 | 12 084 | 94,7 |
| Mainz | 1.092 | 5,1 | 65,5 | 13,4 | 62,5 | 53,5 | 10 044 | 96,3 | 16 416 | 128,6 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 274 | 5,1 | 95,6 | 3,1 | 57,8 | 97,4 | 11 454 | 109,8 | 6 763 | 53,0 |
| Pirmasens | 385 | 9,5 | 80,0 | 3,2 | 78,0 | 91,6 | 9 430 | 90,4 | 3 457 | 27,1 |
| Speyer | 304 | 6,0 | 69,1 | 3,0 | 58,8 | 65,5 | 9 339 | 89,5 | 11 014 | 86,3 |
| Trier | 827 | 7,5 | 64,1 | 10,4 | 94,4 | 62,0 | 12 146 | 116,4 | 13 163 | 103,1 |
| Worms | 502 | 6,0 | 85,1 | 5,7 | 68,5 | 79,1 | 10 535 | 101,0 | 13 359 | 104,7 |
| Zweibrücken | 255 | 7,4 | 89,8 | 2,1 | 62,2 | 92,9 | 8 648 | 82,9 | 5 571 | 43,6 |
| Landkreise | | | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 598 | 4,6 | 97,5 | 6,0 | 46,5 | 97,9 | 10 067 | 96,5 | 8 488 | 66,5 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 652 | 5,1 | 93,7 | 5,4 | 41,9 | 97,3 | 8 594 | 82,4 | 3 448 | 27,0 |
| Alzey-Worms | 354 | 2,8 | 90,7 | 3,5 | 27,4 | 96,0 | 10 548 | 101,1 | 4 122 | 32,3 |
| Bad Dürkheim | 463 | 3,5 | 96,1 | 4,5 | 33,5 | 91,7 | 9 167 | 87,9 | 17 689 | 138,6 |
| Bad Kreuznach | 747 | 4,7 | 87,6 | 10,4 | 66,2 | 72,6 | 11 578 | 111,0 | 28 023 | 219,5 |
| Bernkastel-Wittlich | 647 | 5,8 | 88,9 | 3,8 | 33,7 | 89,7 | 5 888 | 56,4 | 4 994 | 39,1 |
| Birkenfeld | 403 | 5,0 | 94,3 | 5,6 | 68,8 | 98,2 | 14 358 | 137,6 | 4 229 | 33,1 |
| Cochem-Zell | 322 | 5,2 | 90,1 | 3,1 | 50,3 | 89,5 | 9 563 | 91,7 | 8 797 | 68,9 |
| Donnersbergkreis | 242 | 3,2 | 93,4 | 3,2 | 41,9 | 97,0 | 13 524 | 129,6 | 5 856 | 45,9 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 401 | 4,1 | 93,3 | 4,6 | 47,1 | 94,1 | 11 640 | 111,6 | 7 744 | 60,7 |
| Germersheim | 337 | 2,6 | 85,8 | 3,5 | 27,4 | 91,2 | 11 124 | 106,6 | 5 626 | 44,1 |
| Kaiserslautern | 421 | 4,0 | 83,8 | 3,8 | 36,3 | 82,7 | 8 973 | 86,0 | 9 742 | 76,3 |
| Kusel | 437 | 6,2 | 89,5 | 4,0 | 55,9 | 94,2 | 9 527 | 91,3 | 4 679 | 36,7 |
| Mainz-Bingen | 559 | 2,7 | 98,4 | 7,3 | 34,6 | 82,6 | 10 892 | 104,4 | n.i. | - |
| Mayen-Koblenz | 915 | 4,3 | 83,2 | 11,3 | 53,1 | 89,1 | 13 289 | 127,4 | 7 929 | 62,1 |
| Neuwied | 761 | 4,2 | 98,9 | 10,7 | 58,8 | 90,6 | 12 855 | 123,2 | n.i. | - |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 390 | 3,8 | 93,1 | 3,8 | 36,5 | 88,2 | 9 130 | 87,5 | 12 676 | 99,3 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 621 | 5,1 | 100,0 | 6,4 | 52,3 | 91,4 | 9 428 | 90,4 | - | - |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 461 | 3,0 | 81,6 | 4,7 | 30,9 | 88,6 | 11 172 | 107,1 | 6 376 | 50,0 |
| Südliche Weinstraße | 346 | 3,1 | 97,7 | 3,8 | 34,5 | 88,0 | 9 941 | 95,3 | n.i. | - |
| Südwestpfalz | 271 | 2,8 | 94,1 | 3,2 | 33,0 | 93,9 | 11 606 | 111,2 | 11 914 | 93,3 |
| Trier-Saarburg | 447 | 3,0 | 100,0 | 6,6 | 44,2 | 89,5 | 13 150 | 126,0 | - | - |
| Vulkaneifel | 289 | 4,8 | 99,7 | 2,8 | 45,5 | 91,9 | 8 815 | 84,5 | n.i. | - |
| Westerwaldkreis | 783 | 3,9 | 97,6 | 7,8 | 38,8 | 96,1 | 9 813 | 94,1 | 16 111 | 126,2 |

n.i. = nicht interpretierbar
* Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren.
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

| Tabelle 16: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen nach 6. Kapitel SGB XII nach dem Ort der Leistungsgewährung und Verwaltungsbezirken 2017 | | | | | | | | |
|---|-----------------------------|--------------|-----------|----------------|-----------|-----------|--------------|-----------|
| Verwaltungsbezirk | Leistungs-empfänger/-innen* | | | Bruttoausgaben | | | Fallkosten** | |
| | Anzahl | je 1 000 Ew. | RLP = 100 | Mio. Euro | Euro/ Ew. | RLP = 100 | Euro/ Empf. | RLP = 100 |
| Rheinland-Pfalz | 4 253 | 1,0 | 100,0 | 19,3 | 4,7 | 100,0 | 4 527 | 100,0 |
| LA für Jugend u. Soziales | 1 022 | 0,3 | 24,0 | 9,9 | 2,4 | 51,6 | 9 712 | 214,6 |
| kreisfreie Städte | 1 417 | 1,3 | 127,5 | 4,4 | 4,2 | 88,3 | 3 135 | 69,2 |
| Landkreise | 1 814 | 0,6 | 57,7 | 4,9 | 1,6 | 34,3 | 2 693 | 59,5 |
| kreisfreie Städte | | | | | | | | |
| Frankenthal (Pfalz) | 39 | 0,8 | 77,2 | 0,1 | 1,2 | 24,6 | 1 444 | 31,9 |
| Kaiserslautern | 297 | 3,0 | 285,4 | 0,6 | 6,1 | 128,4 | 2 037 | 45,0 |
| Koblenz | 110 | 1,0 | 92,5 | 0,4 | 3,9 | 82,5 | 4 037 | 89,2 |
| Landau in der Pfalz | 20 | 0,4 | 41,4 | 0,0 | 0,5 | 11,2 | 1 223 | 27,0 |
| Ludwigshafen am Rhein | 161 | 1,0 | 91,5 | 0,5 | 2,8 | 59,6 | 2 950 | 65,2 |
| Mainz | 556 | 2,6 | 247,6 | 1,0 | 4,5 | 95,4 | 1 744 | 38,5 |
| Neustadt a. d. Weinstraße | 11 | 0,2 | 19,7 | 0,1 | 1,0 | 21,1 | 4 835 | 106,8 |
| Pirmasens | 38 | 0,9 | 89,6 | 0,1 | 3,1 | 65,7 | 3 321 | 73,4 |
| Speyer | 39 | 0,8 | 73,3 | 0,1 | 2,9 | 61,9 | 3 821 | 84,4 |
| Trier | 75 | 0,7 | 65,3 | 1,0 | 9,4 | 198,6 | 13 771 | 304,2 |
| Worms | 44 | 0,5 | 50,7 | 0,3 | 4,2 | 88,3 | 7 876 | 174,0 |
| Zweibrücken | 27 | 0,8 | 75,5 | 0,2 | 4,7 | 98,6 | 5 914 | 130,6 |
| Landkreise | | | | | | | | |
| Ahrweiler | 81 | 0,6 | 60,2 | 0,2 | 1,7 | 36,1 | 2 717 | 60,0 |
| Altenkirchen (Westerwald) | 30 | 0,2 | 22,3 | 0,2 | 1,7 | 36,6 | 7 430 | 164,1 |
| Alzey-Worms | 93 | 0,7 | 69,3 | 0,4 | 3,4 | 72,6 | 4 741 | 104,7 |
| Bad Dürkheim | 39 | 0,3 | 28,1 | 0,1 | 1,1 | 23,5 | 3 780 | 83,5 |
| Bad Kreuznach | 238 | 1,5 | 144,7 | 0,2 | 1,4 | 29,7 | 929 | 20,5 |
| Bernkastel-Wittlich | 105 | 0,9 | 89,7 | 0,2 | 2,1 | 44,8 | 2 260 | 49,9 |
| Birkenfeld | 125 | 1,5 | 148,3 | 0,3 | 3,1 | 66,6 | 2 033 | 44,9 |
| Cochem-Zell | 9 | 0,1 | 14,0 | 0,1 | 1,9 | 40,6 | 13 158 | 290,7 |
| Donnersbergkreis | 14 | 0,2 | 17,9 | 0,0 | 0,6 | 12,8 | 3 249 | 71,8 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 62 | 0,6 | 60,5 | 0,1 | 1,3 | 27,6 | 2 067 | 45,7 |
| Germersheim | 67 | 0,5 | 50,0 | 0,2 | 1,4 | 29,1 | 2 634 | 58,2 |
| Kaiserslautern | 81 | 0,8 | 73,4 | 0,3 | 3,0 | 63,6 | 3 920 | 86,6 |
| Kusel | 38 | 0,5 | 51,4 | 0,1 | 1,3 | 28,1 | 2 470 | 54,6 |
| Mainz-Bingen | 95 | 0,5 | 43,4 | 0,5 | 2,4 | 51,7 | 5 400 | 119,3 |
| Mayen-Koblenz | 47 | 0,2 | 21,1 | 0,3 | 1,5 | 30,9 | 6 633 | 146,5 |
| Neuwied | 130 | 0,7 | 68,5 | 0,5 | 2,9 | 60,6 | 4 001 | 88,4 |
| Rhein-Hunsrück-Kreis | 250 | 2,4 | 232,6 | 0,1 | 0,9 | 19,5 | 379 | 8,4 |
| Rhein-Lahn-Kreis | 21 | 0,2 | 16,4 | 0,1 | 0,9 | 19,4 | 5 342 | 118,0 |
| Rhein-Pfalz-Kreis | 30 | 0,2 | 18,7 | 0,0 | 0,3 | 6,4 | 1 542 | 34,1 |
| Südliche Weinstraße | 28 | 0,3 | 24,2 | 0,1 | 1,0 | 21,2 | 3 962 | 87,5 |
| Südwestpfalz | 54 | 0,6 | 54,2 | 0,1 | 1,1 | 23,2 | 1 937 | 42,8 |
| Trier-Saarburg | 12 | 0,1 | 7,7 | 0,1 | 0,9 | 19,1 | 11 185 | 247,1 |
| Vulkaneifel | 27 | 0,4 | 42,6 | 0,1 | 1,0 | 20,6 | 2 186 | 48,3 |
| Westerwaldkreis | 138 | 0,7 | 65,7 | 0,3 | 1,3 | 26,7 | 1 840 | 40,7 |
| n.i. = nicht interpretierbar | | | | | | | | |
| * Empfänger/-innen mehrerer verschiedener Hilfen werden bei jeder Leistungsart bzw. jedem Ort der Leistungsgewährung gezählt. Aufgrund dieser Doppelzählungen lassen sich die Werte nicht aufsummieren. | | | | | | | | |
| ** Die Werte sind aufgrund der Kombination zweier unterschiedlicher Statistiken eine grobe Annäherung. | | | | | | | | |
| Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen. | | | | | | | | |

Martin Junkernheinrich
Dominik Frankenberg
Hendrik Markert
Annika Diehl

Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich

| | | |
|-------|--|-----|
| 1 | Einführung: Problemaufriss und Gutachtenauftrag | 152 |
| 2 | Räumliche Externalitäten als Allokations- und Finanzierungsproblem regionalbedeutsamer Schwerpunktaufgaben | 153 |
| 3 | Funktionale Stadt-Umland-Verflechtungen in Rheinland-Pfalz | 159 |
| 3.1 | Verflechtungsintensität | 161 |
| 3.2 | Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen | 167 |
| 3.3 | Status quo: Bestehende Kooperationen mit Stadt-Umland-Bezug | 172 |
| 4 | Organisation der Stadt-Umland-Zusammenarbeit | 176 |
| 4.1 | Ziele interkommunaler Zusammenarbeit | 176 |
| 4.2 | Bewertungskriterien der organisatorischen Ausgestaltung | 178 |
| 4.3 | Organisationsformen der Stadt-Umland-Zusammenarbeit | 182 |
| 4.3.1 | Integrationsmodell (Gebietsreform) | 182 |
| 4.3.2 | Aufgabenübergreifende Modelle | 184 |
| 4.3.3 | Aufgabenbezogene Modelle | 186 |
| 4.4 | Finanzierungsoptionen | 191 |
| 4.5 | Diskussion der Organisationsoptionen | 195 |
| 5 | Schlussfolgerungen: Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen | 200 |
| | Literaturverzeichnis | 204 |
| | Anhang | 206 |

1 Einführung: Problemaufriss und Gutachtauftrag

1. Oberzentrale Funktionen werden in Rheinland-Pfalz in kreisfreien Städten erbracht und durch die Einwohner des Umlandes mitgenutzt, dabei erfolgt kein vollständiger direkter Kostenausgleich (Nutzen-Spillovers) – dies gilt beispielsweise für Kultur- und Freizeiteinrichtungen mit überregionaler Bedeutung sowie Bildungseinrichtungen mit überörtlichem Einzugsbereich. Instrumentelle Alternativen zu einer Zusammenlegung von Gebietskörperschaften bestehen in Kooperationsformen unterschiedlicher Intensität sowie räumlicher und aufgabenbezogener Reichweite. Dabei sind potenzielle Instrumente mit Blick auf die zu erreichenden Ziele und die reformpolitische Dringlichkeit zu differenzieren.

2. Zur Erörterung möglicher ergänzender oder alternativer Instrumente zu einer umfassenden Gebietsreform sollen verschiedene teilräumliche und organisatorische Optionen zur Stärkung der Stadt-Umland-Räume aufgezeigt werden. Angesichts der Heterogenität der Modelle zur Organisation von Stadt-Umland-Beziehungen sowie der spezifischen Gegebenheiten und Herausforderungen für die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz sind problemadäquate Organisationsformen zu fokussieren. In aufgabenbezogener Perspektive sind daher für den Stadt-Umland-Bereich bedeutsame zentralörtliche Aufgaben und Abstimmungserfordernisse hinsichtlich ihrer Eignung für interkommunale bzw. regionale Kooperationsformen zu überprüfen. Neben der verflechtungsorientierten Abgrenzung von Funktional- bzw. Aktionsräumen sind hinsichtlich der Erfüllung und Finanzierung von Aufgaben mit oberzentraler Bedeutung die Aufgabenbereiche Kultur, Bildung, Verkehr, Sportstätten und Gesundheitseinrichtungen herauszustellen. Dies umfasst eine kriteriengestützte Bewertung potenzieller Organisationsformen aufgabenbezogener Stadt-Umland-Beziehungen. Damit verbunden ist eine Analyse bereits bestehender interkommunaler bzw. regionaler Kooperationsformen.

3. Dabei sind aufgabenbezogene und aufgabenübergreifende Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auch im Vergleich zu einer umfassenden Integration der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung im Rahmen einer Gebietsreform einzuordnen. Die Analyse erfordert somit die Fokussierung folgender Informationsbausteine:

- Zunächst gilt es, oberzentrale Leistungen mit ausgeprägten Externalitäten zu identifizieren (*Kap. 2*).

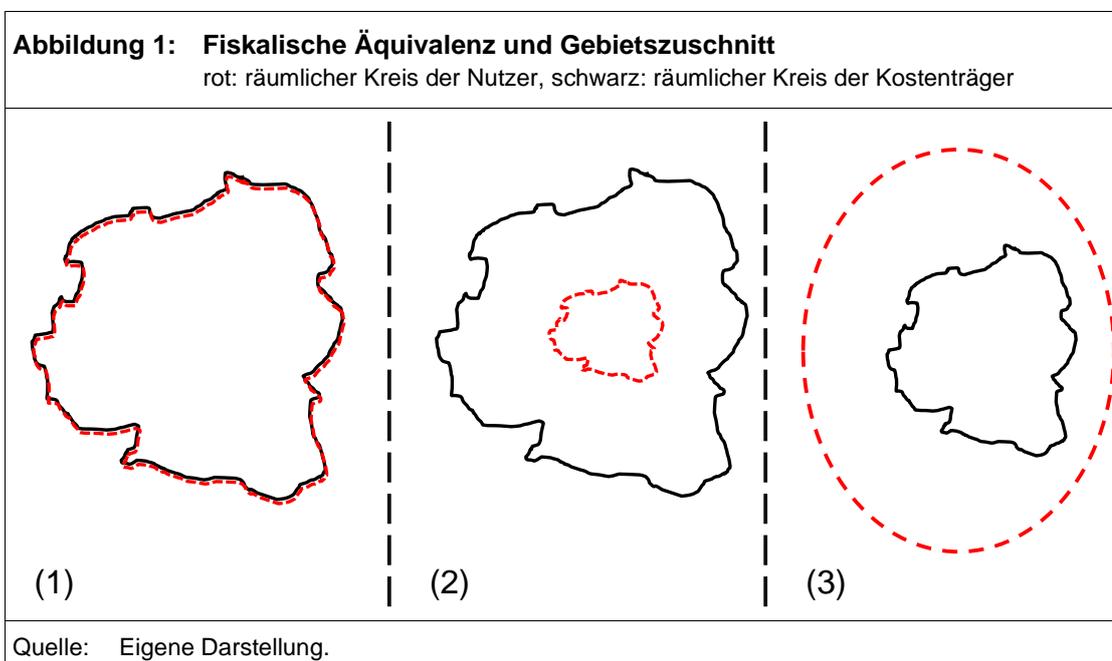
- Daran schließt sich eine raumbezogene Analyse und Priorisierung des Kooperationspotenzials auf Basis bestehender Verflechtungsbeziehungen an (z. B. Berufs- und Schulpendingler, Kooperationen; *Kap. 3*).
- Des Weiteren sind Ziele und Leitkriterien zur Bewertung der Eignung von IKZ-Modellen abzuleiten, verbunden mit einer raum- und aufgabenbezogenen Systematisierung und Gegenüberstellung potenzieller Organisationsformen sowie ihrer finanzierungsseitigen Ausgestaltung (*Kap. 4*).
- Abschließend gilt es, die aufgezeigten Handlungsoptionen im Rahmen einer wertenden Gesamtschau zu würdigen (*Kap. 5*).

2 Räumliche Externalitäten als Allokations- und Finanzierungsproblem regionalbedeutsamer Schwerpunktaufgaben

4. Die politisch-administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften stimmen insbesondere in dynamischen demographischen und sozioökonomischen Entwicklungen unterliegenden Oberzentren nicht mit den funktionalen Verflechtungsbeziehungen und Aktionsräumen der Einwohner überein. So können beispielsweise Pendler oder andere Nutzer öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur (etwa Schüler und Touristen), die keine „originären“ Einwohner der Gebietskörperschaft darstellen, nicht in gleichem Maße zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden. Städte, die oberzentrale Funktionen haben, halten häufig kapital- und personalintensive Angebote vor, die auch von den Einwohnern des „Umlands“ in Anspruch genommen werden (*vgl. Ziff. 7*). In diesem Zusammenhang ist das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ (*vgl. Abbildung 1*) zu beachten. Eine vollständige Kongruenz zwischen Entscheidern, Kostenträgern und Nutzern ist nur im Idealfall realisiert. Im modellhaften Schema der Abbildung ist dies nur in Fall 1 gegeben: Der Nutzerkreis ist kongruent mit den Kostenträgern. Eine Externalisierung von Kosten (*vgl. Abb. 1: Fall 3, „Nutzen-Spillover“*) weist darauf hin, dass die fiskalische Äquivalenz nicht gegeben ist – so wie bei einer Externalisierung von Nutzen (*vgl. Abb. 1: Fall 2, „Kosten-Spillover“*). So würde beispielsweise ein veränderter Gebietszuschnitt oder eine verursachergerechte Leistungsfinanzierung im Falle von Nutzen-Spillovers die Internalisierung der Externalitäten erleichtern und zugleich ein bedarfsgerechtes

Leistungsniveau sicherstellen. Somit minimiert die Herstellung fiskalischer Äquivalenz die aufgabenbezogenen räumlichen Externalitäten.

5. Stadt-Umland-Beziehungen sind nicht monothematisch auf fiskalische Aspekte zu fokussieren, sondern weisen zugleich administrative, verkehrliche, sozioökonomische und kulturelle Dimensionen auf.¹ Nach Abgrenzung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung bestehen 26 nach funktionalen Kriterien definierte „Stadt-Land-Regionen“² in Rheinland-Pfalz – bei derzeit 36 Gebietskörperschaften auf Kreisebene ist dies ein Hinweis darauf, dass die administrative Gliederung der Gebietskulisse auf Kreisebene Überlappungen der Funktionsräume beinhaltet.



6. Gleichwohl ist regelmäßig eine „Aufgabenteilung“ zwischen Kernstadt und Umland festzustellen, die sich an Versorgungs-, Arbeitsplatz- sowie Bildungs- und Kulturangeboten und auf der anderen Seite an Naherholungsmöglichkeiten, der Bereitstellung natürlicher Ressourcen oder der Gewinnung er-

1 Vgl. TERFRÜCHTE, T./GREIVING, S./FLEX, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 75, S. 472 ff.

2 BBSR (Hrsg.) (2017): Laufende Raumbeobachtung – Raumabgrenzungen: Stadt-Land-Regionen. Bonn. Online abrufbar unter: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtLandRegionen/StadtLandRegionen.html?nn=443270>.

neuerbarer Energien zeigt.³ Zudem gilt es festzuhalten, dass in der Regel keine einseitige, allein auf die Kernstadt beschränkte Verflechtung besteht, sondern wechselseitige Austauschbeziehungen im Verflechtungsraum (Pendler, Schüler) bestehen. WOHLTMANN weist in diesem Zusammenhang auf korrespondierende „Spill-Inns“ hin, die aus Umlandperspektive etwa die Arbeitskräfteverfügbarkeit, Kaufkraftabfluss, ökologische Ausgleichsfunktionen sowie Erholungs- und Freizeitfunktionen betreffen.⁴ So weisen etwa die originären Steuererträge der Kernstädte indirekte Umlandabhängigkeiten auf, da sie nicht allein durch die Kaufkraft bzw. Arbeitsleistung der städtischen Einwohner, sondern auch durch Umlandeinwohner generiert werden. Weitere indirekte finanzielle Verflechtungen sind etwa im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs zu konstatieren (Zentrale-Orte-Ansatz, Schüleransatz) – somit werden horizontale Elemente der Kompensation (interkommunaler Ausgleich) durch Elemente vertikaler Lastenkompensation (zwischen Land und Kommunen) flankiert.

7. Für die fünf Oberzentren kann ein großräumiger Verflechtungsbereich hinsichtlich oberzentraler Funktionen abgebildet werden.⁵ Oberzentrale Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge betreffen unter dem Gesichtspunkt der Stadt-Umland-Beziehungen insbesondere folgende Funktionsbereiche:

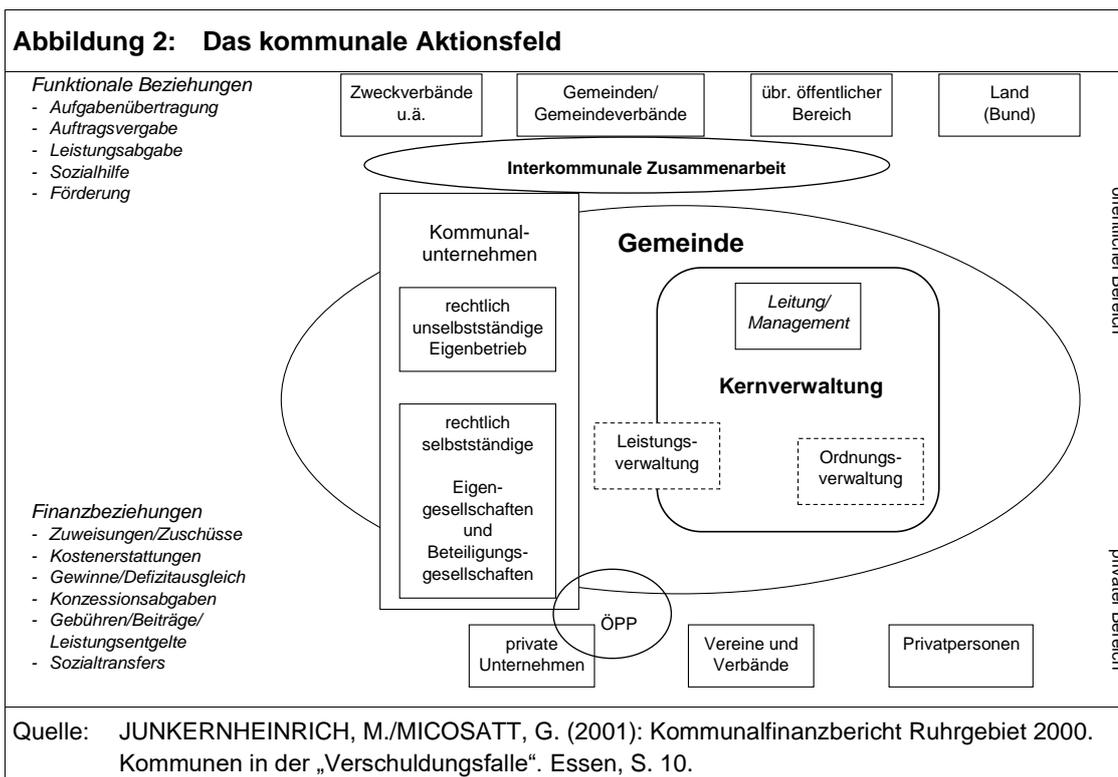
- Bildungseinrichtungen (Hochschulen, weiterführende Schulen; Musik- und Volkshochschulen, Bibliotheken)
- Kultur- und Freizeiteinrichtungen (z. B. Museen, Theater, Opernhäuser, Konzert- und Kongresshallen),
- Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung (Stadien, Mehrzweckhallen, Bäderbetriebe),
- stationäre Gesundheitseinrichtungen (Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft bzw. mit kommunaler Beteiligung)⁶ sowie
- unter der netzgebundenen Infrastruktur insbesondere das ÖPNV-Netz.

3 Vgl. LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.) (2015): Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. LT-Drs. 16/5250. Mainz.

4 WOHLTMANN, M. (2019): Städte, Gemeinden, Landkreise – Fiskalische Konflikte innerhalb der kommunalen Ebene – Umlagenfinanzierung, Stadt-Umland-Probleme. In: SCHWEISFURTH, T. WALLMANN, W. (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin. S. 221.

5 Demgegenüber sind die Mittelbereiche durch heterogene Verflechtungen gekennzeichnet. Vgl. FURKERT, M. (2015): Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz. Hamburg.

6 Die Krankenhausfinanzierung ist aufgrund der Träger- und Finanzierungsvielfalt nicht als originäres Stadt-Umland-Problem einzustufen.



8. Im Zuge der organisatorischen Neuausrichtung vieler Kommunen seit den 1990er Jahren (Einführung neuer Steuerungsmodelle) hat sich der Trend zur Auslagerung kommunaler Aufgaben verstärkt. Vielfach ist ein komplexerer Verbund, bestehend aus der Kernverwaltung, kommunalen Eigenbetrieben, Unternehmen (Eigengesellschaften, Beteiligungsgesellschaften etc.)⁷, Zweckverbänden und sonstigen Formen interkommunaler Zusammenarbeit sowie der Beauftragung Dritter (wie den Wohlfahrtsverbänden) entstanden. Teilweise erfolgte auch eine Aufgabenübertragung an private Träger (Outsourcing). Das Aktionsfeld „Kommune“ umfasst somit zahlreiche öffentliche und private Akteure, die durch umfangreiche funktionale und finanzwirtschaftliche Verflechtungen wechselseitig miteinander verbunden sind (vgl. *Abbildung 2*). Der Kernverwaltung obliegen darin die Steuerung und das Controlling der Einzelelemente. In diesem nicht trennscharf abzubildenden „Konzern Kommune“, findet die Produktion öffentlicher Güter – insbesondere in großen Städten – vielfach außerhalb der Kernverwaltung statt.⁸ Somit bestehen aufgrund der institutionellen Fragmentie-

7 Als kommunale Unternehmen werden rechtlich selbstständige öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) bezeichnet, an denen die öffentliche Hand mit mehr als 50 % beteiligt ist.

8 Ob und in welchem Ausmaß eine Gemeinde kommunale Aufgaben auslagert und in welcher Organisationsform sie diese führt, hängt sowohl von den lokalen Verhältnissen als auch von politischen Zielen und Motiven der einzelnen Kommunen ab.

zung des kommunalen Aktionsfelds vielfältige Optionen zur Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit – allerdings sind damit auch eine höhere Komplexität und Intransparenz verbunden (Public-Public-Partnership, Public-Private-Partnership, Outsourcing, materielle Privatisierung).⁹

9. Die gegenwärtige Einstufung der Zentralen Orte beruht auf der historischen Kommunalstruktur und ist somit ebenfalls den Veränderungen unterworfen, die auch die kommunale Aufgabenerfüllung in Quantität und Qualität verändert haben. Die fünf Oberzentren bilden die regional bedeutsamen Entwicklungsschwerpunkte des Landes und sind zugleich Teil des nationalen oberzentralen Städtesystems. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen sind die kreisfreien Städte Landau, Speyer, Worms sowie Zweibrücken (im Verbund mit der saarländischen Kreisstadt Homburg).¹⁰ Teilweise bestehen ausgeprägte Verflechtungen zu Zentralen Orten in Nachbarländern bzw. Nachbarstaaten.¹¹ Landesplanerisch ausgewiesene mittelzentrale Verbünde weisen auf die Bereichsbildungsfunktion von Kooperationsräumen hin, so werden im Landesentwicklungsprogramm folgende mittelzentrale Verbünde mit Beteiligung kreisfreier Städte als kooperierende Zentren im Verdichtungsraum ausgewiesen:¹²

- Neustadt a. d. Weinstraße und Haßloch (Landkreis Bad Dürkheim),
- Landau i. d. Pf. und Annweiler am Trifels, Edenkoben, Herxheim (Landkreis Südliche Weinstraße),
- Koblenz und Bendorf, Höhr-Grenzhausen, Lahnstein, Vallendar (Landkreis Mayen-Koblenz, Rhein-Lahn-Kreis),
- Trier und Konz (Landkreis Trier-Saarburg),
- Ludwigshafen a. Rh. und Schifferstadt (Rhein-Pfalz-Kreis) und
- Mainz und Nieder-Olm, Nierstein, Oppenheim (Landkreis Mainz-Bingen).

10. Neben den ersten Hinweisen auf den räumlichen Umgriff interkommunaler Zusammenarbeit anhand der raumordnerisch ausgewiesenen Kooperationsverbünde bestehen zudem großräumigere Verflechtungsbeziehungen, die in der Regel auf Basis der Pendlerströme erfasst werden (*Kap. 3.1/3.2*). Zudem ist

9 REICHARD, C./GROSSI, G. (2017): Die Organisation kommunaler Dienstleistungen. In: KUHLMANN, S./SCHWAB, O. (Hrsg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. S. 102 f.

10 MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2008) Landesentwicklungsprogramm – LEP IV, Mainz. S. 87.

11 Dies gilt insbesondere für die Städte Karlsruhe, Saarbrücken, Homburg, Mannheim, Luxemburg, Bonn, Siegen, Limburg und Wiesbaden (vgl. LEP IV).

12 TERFRÜCHTE, T./GREIVING, S./FLEX, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 75. S. 475.

ein landesinterner Abgleich mit den weiteren tatsächlichen Kooperationsbeziehungen mit Stadt-Umland-Relevanz durchzuführen (*Kap. 3.3*).

11. Für den grundsätzlich im Spektrum der Stadt-Umland-Beziehungen zu verortenden Funktionsbereich der netzgebundenen Verkehrsinfrastruktur wird von einer vertieften Analyse abgesehen. Die Organisation, Finanzierung und Koordinierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) wird bereits landesweit durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie die beiden Zweckverbände Schienenpersonennahverkehr (SPNV-Nord und ZSPNV Süd) verantwortet. Eine überörtliche Kooperation bzw. Abstimmung ist allein aufgrund der Fahrplan- und Tarifgestaltung von besonderer Bedeutung. Für das Land Rheinland-Pfalz ist mit den Verkehrsverbänden Mainz-Wiesbaden (VMW), Rhein-Neckar (VRN), Region Trier (VRT), Rhein-Mosel (VRM) sowie dem Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbund (RNN) eine flächendeckende Koordinierung gewährleistet, die im Grenzbereich teilweise länderübergreifende Verbindungen ermöglicht.¹³ Die Verkehrsverbände werden in der Regel in Mischverbänden (Zweckverbände und Verkehrsunternehmen) organisiert – dies umfasst auch den regionalen Busverkehr.

12. Angesichts der wachsenden Anforderungen im Rahmen der angestrebten „Verkehrswende“ ist von einer flächendeckenden Ausweitung des Angebots öffentlicher Verkehrsleistungen auszugehen, die sich nicht auf Stadt-Umland-Beziehungen verengen lässt, zudem sind Versorgungsdefizite vorwiegend für ländliche Räume festzustellen.¹⁴ Eine landesweite und im Randbereich länderübergreifende Planung und Koordinierung ist somit weiterhin angezeigt und kann sich nicht in einer vergleichsweise kleinräumigen interkommunalen Kooperation erschöpfen.

13 Dies betrifft den Karlsruher Verkehrsverbund (KVV) für Verbindungen nach Baden-Württemberg, den Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) für Verbindungen nach Hessen sowie Baden-Württemberg und den Verkehrsverbund Mainz-Wiesbaden (VMW) für Verbindungen nach Hessen.

14 Vgl. BBSR (Hrsg.) (2018): Raumordnungsbericht 2017.

3 Funktionale Stadt-Umland-Verflechtungen in Rheinland-Pfalz

13. Interkommunale Kooperationen zwischen (kreisfreier) Stadt und Umland bieten sich dort an, wo Stadt- und Umlandeinwohner kommunale Dienstleistungen bzw. Infrastruktur der benachbarten Gebietskörperschaft(en) in relativ starkem Ausmaß nutzen. Funktional verbundene Stadt-Umland-Bereiche profitieren nach dem Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ von einer gemeinsamen Organisation bzw. Finanzierung ihrer Einrichtungen, da sie Nutzer und Finanzierer zusammenführt (vgl. Kap. 2). Damit sollten sich interkommunale Kooperationen auf die funktionalen Verflechtungsbeziehungen und Aktionsräume der Einwohner des Stadt-Umland-Bereiches beziehen. Die Zielsetzung des vorliegenden Kapitels besteht daher darin, die Verflechtungen der 12 kreisfreien Städte zu ihrem Umland über Indikatoren herauszuarbeiten, die in die Verflechtungsintensitäten (vgl. Kap. 3.1) und Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen (vgl. Kap. 3.2) unterteilt werden können.

14. Die Verflechtungsindikatoren umfassen dabei stellvertretend für weitere denkbare Indikatoren wie konkrete Besucher-/Nutzerzahlen im Kultur- oder Sportbereich etc. (vgl. Kap. 2) als „Proxy“ die Berufs- und Schulpendler zwischen den kreisfreien Städten und ihrem Umland aus Landkreisen und kreisfreien Städten. Zum einen wird die Verflechtungsintensität der kreisfreien Städte zu ihrem jeweiligen Umland durch vier Indikatoren in Form des Pendlersaldos, der Ein- und Auspendlerquoten sowie der Eigenversorgungsquoten I/II ermittelt (vgl. Tabelle 1). Zum anderen wird die Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen über den Indikator der Einpendlerverflechtungsintensität dargestellt. Dabei berechnet sich

- der Pendlersaldo einer kreisfreien Stadt aus ihren Einpendlern aus Rheinland-Pfalz abzüglich der Auspendler nach Rheinland-Pfalz,
- die Einpendlerquote durch den Anteil der Einpendler aus Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) am Arbeitsort aus Rheinland-Pfalz (Eigenversorgungsquote I),
- die Auspendlerquote durch den Anteil der Auspendler nach Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort (Eigenversorgungsquote II) sowie

- die bilaterale Einpendlerverflechtungsintensität (BEVI für Berufspendler und SEVI für Schulpendler) einer kreisfreien Stadt zu einem gewissen Landkreis oder einer gewissen anderen kreisfreien Stadt durch den Anteil der aus dem jeweiligen Landkreis oder der jeweiligen kreisfreien Stadt einpendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Schülern) zu den stadtinternen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Schülern), deren Arbeitsort (Schulort) ihrem Wohnort entspricht.

Die Pendlerdaten beziehen dabei die Verflechtungen innerhalb von Rheinland-Pfalz und nicht in andere Bundesländer und das Ausland ein.¹⁵

| Tabelle 1: Indikatoren der Verflechtungsanalyse | |
|--|--|
| Kategorie | Indikatoren |
| Berufs- und Schulpendler* | <ul style="list-style-type: none"> • Pendlersaldo • Einpendlerquote / Eigenversorgungsquote I • Auspendlerquote / Eigenversorgungsquote II • Einpendlerverflechtungsintensität (BEVI und SEVI) |
| * innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Darstellung. | |

15. Über die BEVI und SEVI sind die für die jeweilige Kernstadt relevantesten bzw. im bilateralen Vergleich stadtintern einpendlergewichtigen Landkreise sowie – in Einzelfällen – kreisfreien Städte des Umlandes zu identifizieren. Für diese ist ein relativ hohes Kooperationspotenzial abzuleiten.

16. Das Kooperationspotenzial ergibt sich für die relativ stark über ihre Einpendler mit dem Umland verflochtenen kreisfreien Städte, da durch die einpendelnden Berufstätigen und Schüler eine relativ starke Mitnutzung der städtischen Infrastruktur und ggf. fehlende Mitfinanzierung der Einpendler einhergehen, die wiederum Kooperationspotenziale mit dem bzw. die Notwendigkeit zur Mitfinanzierung durch das Umland offenbaren.

17. Im Gegenzug zu den berufsbedingten Einpendlern in die kreisfreien Städte, die die Nutzenintensität städtischer Infrastruktur durch die Bewohner des Umlandes aufzeigen, stellen die berufsbedingten Auspendler den Gegen-

¹⁵ Siehe hierzu Kap. 2 zu den Verflechtungen zu Zentralen Orten in Nachbarländern bzw. Nachbarstaaten. Vgl. auch LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.) (2015): Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. LT-Drs. 16/5250. Mainz.

strom von der Stadt in das Umland und damit ein infrastrukturelles bzw. finanzielles Belastungskorrektiv dar (s. Kap. 2 zu den „Spill-Ins“ aus Umlandperspektive). So wie die Einpendler ein Indiz für die Mitnutzung und Nicht-Mitfinanzierung städtischer Infrastruktur darstellen, stellen die Auspendler ein Indiz für eine beidseitige Verflechtungsintensität dar, die ein verstärktes Kooperationsinteresse des Umlandes andeuten dürfte.

3.1 Verflechtungsintensität

18. Der Berufspendlersaldo für 11 von 12 kreisfreien Städten fällt positiv aus (vgl. Tabelle 2): Die höchsten Salden weisen die fünf Oberzentren auf (+17 936 bis +38 057). Ludwigshafen am Rhein, Mainz und Koblenz haben höhere Salden (ab +31 540) als Trier und Kaiserslautern (bis +20 715). Damit wird die den Oberzentren im LEP IV zugeschriebene Rolle als regional bedeutsame Entwicklungsschwerpunkte des Landes deutlich (vgl. Ziff. 8). Die sieben weiteren kreisfreien Städte haben im Vergleich zu den Oberzentren weit geringere Salden (+870 bis +8 582). Neustadt an der Weinstraße hat als einzige kreisfreie Stadt einen negativen Saldo (-607), für die damit die Anzahl der Auspendler die Anzahl der Einpendler übersteigt.

19. Entsprechend zu den positiven Berufspendlersalden der kreisfreien Städte fällt die durchschnittliche Berufseinpenderquote (55,9 %) höher aus als die durchschnittliche Berufsauspendlerquote (29,4 %); wohingegen die Landkreise eine im Vergleich zur durchschnittlichen Berufseinpenderquote (28,4 %) umgekehrt höhere durchschnittliche Berufsauspendlerquote (41,9 %) aufweisen. Die Einpendlerquoten der kreisfreien Städte reichen von 41,5 % bis 64,7 %, wobei Worms den geringsten und Landau in der Pfalz den höchsten Einpendleranteil (aus Rheinland-Pfalz) an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (aus Rheinland-Pfalz) aufweisen; unter den fünf Oberzentren sind dies Mainz (49,7 %) und Koblenz (64,5 %). Folglich verfügen Landau in der Pfalz (35,3 %) und Koblenz (35,5 %) – neben Speyer (38,5 %), Ludwigshafen am Rhein (39,8 %), und Frankenthal (Pfalz) (39,9 %) – im Gegenzug über die geringsten – einpendlerbasierten – Eigenversorgungsquoten I. Diese fünf kreisfreien Städte sind damit unter den 12 kreisfreien Städten mit einer Eigenversorgungsquote I von unter 40 % am stärksten über ihre Berufseinpender mit ihrem Umland verflochten. Es folgen mit einem Abstand von 5,2 %-Punkten Kaiserslautern (45,1 %), Pirmasens (45,5 %), Trier (46,9 %) und Neustadt an der Wein-

straße (47,7 %). Über die höchsten Eigenversorgungsquoten I verfügen Mainz (50,3 %), Zweibrücken (53,0 %) sowie – mit einem weiteren Abstand von 5,5 %-Punkten – Worms (58,5 %), die unter den 12 kreisfreien Städten somit am geringsten über ihre Berufseinpender mit ihrem Umland verflochten sind.

20. Die Auspendlerquoten reichen von 15,6 % bis 57,2 %. Dabei haben die drei Oberzentren Mainz (15,6 %), Trier (20,4 %) und Ludwigshafen am Rhein (21,8 %) die geringsten Auspendlerquoten; unter den fünf Oberzentren weist Koblenz mit 32,3 % die höchste Auspendlerquote auf.

21. Frankenthal (Pfalz), Neustadt an der Weinstraße und Landau in der Pfalz haben hingegen die höchsten Auspendleranteile (aus Rheinland-Pfalz) an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (aus Rheinland-Pfalz). Folglich verfügen Frankenthal (Pfalz) (42,8 %) und Neustadt an der Weinstraße (45,9 %) sowie mit einem Abstand von 4,6 %-Punkten Landau in der Pfalz (50,5 %) über die geringsten – auspendlerbasierten – Eigenversorgungsquoten II. Diese drei kreisfreien Städte sind damit unter den 12 kreisfreien Städten mit einer Eigenversorgungsquote II von bis zu etwa 50 % am stärksten über ihre Berufsauspendler mit ihrem Umland verflochten.

22. Es folgen in jeweils größeren Abständen Speyer (+11,3 % mit 61,7 %) und Koblenz (+6,0 % mit 67,7 %) sowie Worms, Pirmasens, Kaiserslautern und Zweibrücken (68,8 bis 73,2 %). Über die höchsten Eigenversorgungsquoten II verfügen Ludwigshafen am Rhein (78,2 %), Trier (79,6 %) sowie – mit einem weiteren Abstand von 4,8 %-Punkten – Mainz (84,4 %), die unter den 12 kreisfreien Städten somit am geringsten über ihre Berufsauspendler mit ihrem Umland verflochten sind.

23. Damit liegen Landau in der Pfalz (-8,8 %) und Koblenz (-8,6 %) am stärksten unter der Eigenversorgungsquote I im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz. Es folgen Speyer, Ludwigshafen am Rhein und Frankenthal (Pfalz) (-5,5 bis -4,2 %). Gleichzeitig weisen Frankenthal (Pfalz) (-27,8 %), Neustadt an der Weinstraße (-24,7 %) und Landau in der Pfalz (-20,1 %) die stärksten unterdurchschnittlichen Eigenversorgungsquoten II im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz auf, die sich weit vom nachfolgenden Speyer (-8,9 %) sowie von Koblenz, Worms und Pirmasens (-2,9 bis -1,0 %) absetzen. Damit liegen vier der sechs kreisfreien Städte der städtisch verdichteten Region Rheinpfalz – mit Ausnahme von Neustadt an der Weinstraße und Worms – unter der Eigenversorgungsquote I sowie

fünf der sechs kreisfreien Städte – mit Ausnahme von Ludwigshafen am Rhein – unter der Eigenversorgungsquote II, so dass diese Städte einen relativ hohen Verflechtungsgrad bzw. ein relativ hohes Kooperationspotenzial aufweisen.

| Tabelle 2: Übersicht über die Berufspendlerdaten*, sortiert nach Berufspendlersaldo, 2015 | | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------------|
| Kommune | Berufspendlersaldo ** | Einpendlerquote aus RP *** | Eigenversorgungsquote I | Auspenderquote nach RP **** | Eigenversorgungsquote II |
| | | in % | | | |
| KS Ludwigshafen a. Rh. | +38 057 | 60,2 | 39,8 | 21,8 | 78,2 |
| KS Mainz | +32 242 | 49,7 | 50,3 | 15,6 | 84,4 |
| KS Koblenz | +31 540 | 64,5 | 35,5 | 32,3 | 67,7 |
| KS Trier | +20 715 | 53,1 | 46,9 | 20,4 | 79,6 |
| KS Kaiserslautern | +17 936 | 54,9 | 45,1 | 27,6 | 72,4 |
| KS Speyer | +8 582 | 61,5 | 38,5 | 38,3 | 61,7 |
| KS Pirmasens | +6 385 | 54,5 | 45,5 | 30,4 | 69,6 |
| KS Landau i. d. Pf. | +5 835 | 64,7 | 35,3 | 49,5 | 50,5 |
| KS Worms | +4 078 | 41,5 | 58,5 | 31,2 | 68,8 |
| KS Zweibrücken | +2 863 | 47,0 | 53,0 | 26,8 | 73,2 |
| KS Frankenthal (Pf.) | +870 | 60,1 | 39,9 | 57,2 | 42,8 |
| KS Neustadt a. d. W. | -607 | 52,3 | 47,7 | 54,1 | 45,9 |

* Innerhalb von Rheinland-Pfalz ohne Verflechtungen in andere Bundesländer und das Ausland.
 ** Einpendler aus Rheinland-Pfalz minus Auspendler nach Rheinland-Pfalz.
 *** Anteil der Einpendler aus Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort aus Rheinland-Pfalz.
 **** Anteil der Auspendler nach Rheinland-Pfalz an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort.
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

24. Der Schulpendlersaldo fällt für alle kreisfreien Städte positiv aus (vgl. Tabelle 3): Die höchsten Salden weisen – wie bei den Berufspendlern – die fünf Oberzentren auf (+6 113 bis +8 969). Landau in der Pfalz (+5 251) positioniert sich zwischen den Oberzentren und den weiteren sechs kreisfreien Städten, die im Vergleich zu den Oberzentren maximal halb so große Salden (+973 bis +3 225) aufweisen.

25. Entsprechend zu den positiven Schulpendlersalden der kreisfreien Städte fällt die durchschnittliche Schuleinpendlerquote (37,0 %) höher aus als die durchschnittliche Schulauspenderquote (10,5 %); wohingegen die durchschnittliche Schulauspenderquote (23,7 %) der Landkreise weit höher ausfällt als die durchschnittliche Schuleinpendlerquote (12,1 %). Die Schüler pendeln insbesondere vom Umland in die Schulsitze der kreisfreien Städte.

26. Die Schuleinpendlerquoten reichen von 20,0 % bis 54,6 %, wobei – wie bei den Berufspendlerquoten – Worms den geringsten und Landau in der Pfalz den höchsten Schuleinpendleranteil (aus Rheinland-Pfalz) an den Schülern am Schulort (aus Rheinland-Pfalz) aufweisen. Auch unter den fünf Oberzentren sind dies Mainz (24,8 %) und Koblenz (46,1 %). Folglich verfügt insbesondere Landau in der Pfalz (45,4 %) im Gegenzug über die geringste – einpendlerbasierte – Eigenversorgungsquote I, die sich zu Koblenz (53,9 %) mit höherem prozentualen Abstand als zu den folgenden kreisfreien Städten Trier, Kaiserslautern, Speyer, Neustadt an der Weinstraße und Frankenthal (Pfalz) (55,2 bis 59,6 %) abhebt. Damit ist neben den Oberzentren auch Landau in der Pfalz über seinen annähernd oberzentral vergleichbaren Schuleinpendlersaldo sowie über den Anteil der einpendelnden Schüler zu den eigenen in Landau in der Pfalz wohnsitzgebundenen Schülern besonders relevant für das Umland (*vgl. Tabelle 3*).

27. Eine bedeutend höhere Eigenversorgungsquote I und damit eine geringere Umlandverflechtung hinsichtlich der Schulpendler weisen die kreisfreien Städte Pirmasens, Zweibrücken und Ludwigshafen am Rhein (65,3 bis 69,5 %) auf. Wiederholend zu den Berufspendlern verfügen Mainz (75,2 %) und Worms (80,0 %) – mit einem Abstand von +5,7 %-Punkten zu den vorherigen zehn kreisfreien Städten – über die höchsten Eigenversorgungsquoten I, womit sie – auf Basis der Schuleinpendlerquote - am geringsten mit ihrem Umland verflochten sind.

28. Die Auspendlerquoten reichen von 4,6 % bis 29,4 %. Dabei haben diesmal alle fünf Oberzentren die geringsten Schulauspenderquoten (bis 10,0 %); unter den fünf Oberzentren weist erneut Koblenz die höchste Auspendlerquote auf. Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens und Frankenthal (Pfalz) haben hingegen die höchsten Schulauspenderanteile (aus Rheinland-Pfalz) an den Schülern am Schulort (aus Rheinland-Pfalz). Folglich verfügen insbesondere Neustadt an der Weinstraße (70,6 %) sowie Pirmasens mit einem Abstand von +7,7 % (78,4 %) über die geringsten – schulauspenderbasierten – Eigenversor-

gungsquoten II. Diese zwei kreisfreien Städte sind damit unter den 12 kreisfreien Städten mit einer Eigenversorgungsquote II von bis zu etwa 80 % am stärksten über ihre Schulauspendler mit ihrem Umland verflochten. Es folgen in jeweils kleineren Abständen Frankenthal (Pfalz), Zweibrücken, Speyer, Worms, Landau in der Pfalz, Koblenz, Kaiserslautern (82,7 bis 90,5 %). Über die höchsten Eigenversorgungsquoten II verfügen Trier (93,6 %), Ludwigshafen am Rhein (94,0 %) und Mainz (95,4 %), die unter den 12 kreisfreien Städten somit am geringsten über ihre Schulauspendler mit ihrem Umland verflochten sind.

29. Damit befindet sich Landau in der Pfalz (-17,6 %) weit unter der Eigenversorgungsquote I im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz. Im Gegenzug weist Neustadt an der Weinstraße (-18,9 %) und Pirmasens (-11,1 %) die stärksten unterdurchschnittlichen Eigenversorgungsquoten II im Vergleich zum Mittelwert aller kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz auf, die sich weit vom nachfolgenden Frankenthal (Pfalz) (-6,7 %) sowie von Zweibrücken, Speyer, Worms und Landau in der Pfalz (-4,1 bis -1,8 %) absetzen. Damit liegen erneut vier der sechs kreisfreien Städte der Region Rheinpfalz – mit Ausnahme von Ludwigshafen am Rhein und Worms – unter der Eigenversorgungsquote I sowie fünf der sechs kreisfreien Städte – mit Ausnahme von Ludwigshafen am Rhein – unter der Eigenversorgungsquote II.

30. Zusammenfassend sind basierend auf der Auswertung der Ein- und Auspendlerquoten bzw. der Eigenversorgungsquoten I/II im Rahmen der Berufspendlerdaten neben den – saldenbedingt – stark mit dem Umland verflochtenen Oberzentren (und hierbei insbesondere die Städte Koblenz und Ludwigshafen am Rhein) zudem

- einpendlerquotenbedingt die Städte Frankenthal (Pfalz), Landau in der Pfalz und Speyer sowie des Weiteren
- auspendlerquotenbedingt – im organisatorischen/finanziellen Kooperationsinteresse der Umlandkommunen – Frankenthal (Pfalz), Landau in der Pfalz und Neustadt an der Weinstraße herauszustellen.

31. Die Auswertung der Schulpendlerdaten bestätigt darüber hinaus, dass neben den – saldenbedingt – mit dem Umland stark verflochtenen Oberzentren zudem

- einpendlerquotenbedingt insbesondere Landau in der Pfalz sowie des Weiteren

- auspendlerquotenbedingt Neustadt an der Weinstraße und zusätzlich Pirmasens

herauszustellen sind.

| Tabelle 3: Übersicht über die Schulpendlerdaten*, sortiert nach Schulpendler-saldo, 2015 | | | | | |
|---|----------------------------------|--|--|--|---|
| Kommune | Schulpendler-saldo ** | Schuleinpendler- quote aus RP *** | Eigen- versor- gungs- quote I | Schulaus- pendler- quote nach RP **** | Eigen- versor- gungs- quote II |
| | | in % | | | |
| KS Koblenz | +8 969 | 46,1 | 53,9 | 10,0 | 90,0 |
| KS Trier | +8 156 | 44,8 | 55,2 | 6,4 | 93,6 |
| KS Ludwigshafen a. Rh. | +7 528 | 30,5 | 69,5 | 6,0 | 94,0 |
| KS Mainz | +6 113 | 24,8 | 75,2 | 4,6 | 95,4 |
| KS Kaiserslautern | +6 917 | 43,2 | 56,8 | 9,5 | 90,5 |
| KS Landau i. d. Pf. | +5 251 | 54,6 | 45,4 | 12,3 | 87,7 |
| KS Speyer | +3 225 | 42,5 | 57,5 | 14,1 | 85,9 |
| KS Frankenthal (Pf.) | +2 346 | 40,4 | 59,6 | 17,3 | 82,7 |
| KS Neustadt a. d. W. | +1 547 | 42,4 | 57,6 | 29,4 | 70,6 |
| KS Pirmasens | +1 001 | 34,7 | 65,3 | 21,6 | 78,4 |
| KS Zweibrücken | +974 | 30,8 | 69,2 | 14,6 | 85,4 |
| KS Worms | +973 | 20,0 | 80,0 | 12,7 | 87,3 |

* Innerhalb von Rheinland-Pfalz ohne Verflechtungen in andere Bundesländer und das Ausland.
 ** Schuleinpendler aus Rheinland-Pfalz minus Schulauspendler nach Rheinland-Pfalz.
 *** Anteil der Schuleinpendler aus Rheinland-Pfalz an den Schülern am Schulort aus Rheinland-Pfalz.
 **** Anteil der Schulauspendler nach Rheinland-Pfalz an den Schülern am Wohnort.
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes.

32. Folglich dürften unter den Oberzentren namentlich Koblenz und Ludwigshafen am Rhein relativ stark an Kooperationsformen mit ihrem jeweiligen Umland interessiert sein. Für Frankenthal (Pfalz) und Landau in der Pfalz dürfte ein solch relativ hohes Interesse an Kooperation (oder alternativ an Fusion) mit ihrem jeweiligen Umland ebenso gelten, welches gespiegelt zugleich vonseiten des Umlandes vorliegen dürfte. Zudem dürfte Speyer ein Interesse an Kooperation bzw. finanziellem Ausgleich mit dem Umland haben, wohingegen das In-

teresse an Kooperation bzw. finanziellem Ausgleich hinsichtlich von Neustadt an der Weinstraße und Pirmasens vom Umland ausgehen dürfte.

3.2 Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen

33. Die Verflechtungen der umliegenden Landkreise zu den kreisfreien Städten werden über die Berufs- und Schuleinpendlerverflechtungsintensitäten (BEVI und SEVI) ermittelt. Diese stellen den Anteil der jeweilig einpendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schüler aus einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt zu den stadtinternen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schülern dar. Erstere pendeln zwischen Wohnort und Arbeits-/Schulort, für zweitere entspricht der Wohn- dem Arbeits-/Schulort.

34. Im Vergleich zur klassischen Einpendlerquote in Kapitel 3.1, die den Anteil aller Einpendler aus dem gesamten Umland an den gesamten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schülern am Arbeitsort/Schulort misst, berechnen die BEVI und SEVI die jeweilige Einpendlerquote der umliegenden Absenderkommune im Verhältnis zur teilgesamten Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schüler am Arbeitsort/Schulort der einzelnen Absender- und Empfängerkommune. Damit wird das stadtexterne Gewicht der jeweiligen Umlandkommune auf die stadtinterne Basis an Beschäftigten/Schülern deutlich. Dazu werden je kreisfreier Stadt diejenigen Landkreise und/oder kreisfreien Städte ermittelt, die über die BEVI und SEVI ein bilaterales Stadt-Umland-Verhältnis ihrer Berufs- und Schuleinpendler von jeweils mindestens 5 % aufweisen und damit der Prüfstufe I angehören (*vgl. Tabelle 4 (= Teil I) u. Tabelle 5 (= Teil II)*). Hinzu kommen eher weniger kooperationsrelevante Umlandkommunen, die den 5 %-Anteil entweder bei den Berufs- oder den Schuleinpendlern überschreiten und damit der Prüfstufe II angehören sowie eher kooperationsirrelevante Umlandkommunen, die den 5 %-Anteil bei den Berufs- und den Schuleinpendlern unterschreiten und damit der Prüfstufe III angehören. Diese Abschneidegrenzen innerhalb der Verflechtungsmatrix in Form der Prüfstufen II und III implizieren keine Schlussfolgerungen zur Verflechtungsintensität, sondern reduzieren in einem ersten Schritt die Anzahl der Umland-Landkreise. Die Umlandkommunen der Prüfstufen II und III sind den 12 stadtspezifischen Profilen (*Anhang 1 bis Anhang 12*) zu entnehmen.

35. Die Ausrichtung der Verflechtungsbeziehungen innerhalb der Prüfstufe I wird in zwei Schritten untersucht: Erstens wird der räumliche Umgriff, wie viele

Gebietskörperschaften mit der Stadt merklich (BEVI und SEVI > 5 %) verflochten sind, erfasst. Zudem werden zweitens die Ausrichtungsintensitäten der Verflechtungsbeziehungen unterschieden.

36. Die Prüfstufe I enthält im Vergleich der 12 kreisfreien Städte bis zu fünf umliegende Landkreise (vgl. *Tabelle 4 u. Tabelle 5*). Drei kreisfreie Städte sind mit jeweils einem Landkreis, drei kreisfreie Städte mit jeweils zwei Landkreisen, vier kreisfreie Städte mit jeweils drei Landkreisen, eine kreisfreie Stadt mit vier Landkreisen und eine kreisfreie Stadt mit fünf Landkreisen verflochten. So sind Pirmasens und Zweibrücken im Rahmen der Prüfstufe I alleinig mit dem Landkreis Südwestpfalz sowie Worms mit dem Landkreis Alzey-Worms verflochten.

| Tabelle 4: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Städte in Prüfstufe I, sortiert nach BEVI in %, 2015, Teil I | | | | | |
|--|-------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | | BEVI | | SEVI | |
| | | <i>absolut</i> | <i>in %</i> | <i>absolut</i> | <i>in %</i> |
| KS Landau i. d. Pf. | | | | | |
| I. | LK Südliche Weinstraße | 7 079 | 50,8 | 3 686 | 42,7 |
| | LK Germersheim | 2 433 | 26,2 | 1 369 | 21,7 |
| | KS Neustadt a. d. W. | 778 | 10,2 | 329 | 6,2 |
| KS Pirmasens | | | | | |
| I. | LK Südwestpfalz | 8 095 | 49,2 | 1 894 | 32,5 |
| KS Koblenz | | | | | |
| I. | LK Mayen-Koblenz | 19 167 | 44,9 | 5 082 | 29,7 |
| | Rhein-Lahn-Kreis | 5 622 | 19,3 | 1 075 | 8,2 |
| | Westerwaldkreis | 5 238 | 18,2 | 1 251 | 9,4 |
| | LK Neuwied | 4 640 | 16,5 | 804 | 6,3 |
| | Rhein-Hunsrück-Kreis | 3 116 | 11,7 | 994 | 7,6 |
| KS Trier | | | | | |
| I. | LK Trier-Saarburg | 18 585 | 44,0 | 6 150 | 36,0 |
| | LK Berncastel-Wittlich | 3 538 | 13,0 | 1 300 | 10,6 |
| | Eifelkreis Bitburg-Prüm | 2 572 | 9,8 | 924 | 7,8 |
| KS Speyer | | | | | |
| I. | Rhein-Pfalz-Kreis | 5 772 | 39,6 | 2 904 | 34,1 |
| | LK Germersheim | 2 438 | 21,7 | 741 | 11,7 |
| KS Zweibrücken | | | | | |
| I. | LK Südwestpfalz | 3 520 | 39,0 | 1 422 | 28,5 |
| * BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort). | | | | | |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes. | | | | | |

37. Der Anteil der über die Prüfstufe I erfassten einpendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten/Schülern an den Einpendlern aller umliegenden Kommunen (innerhalb von RP) beträgt bei der BEVI zwischen 74 % für Neustadt an der Weinstraße und bis zu 95 % für Koblenz sowie bei der SEVI zwischen 65 % für Ludwigshafen am Rhein bis zu 97 % für Pirmasens (vgl. Anhang 1 bis Anhang 12).

| Tabelle 5: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Städte in Prüfstufe I, sortiert nach BEVI in %, 2015, Teil II | | | | | |
|---|------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | | BEVI | | SEVI | |
| | | <i>absolut</i> | <i>in %</i> | <i>absolut</i> | <i>in %</i> |
| KS Kaiserslautern | | | | | |
| I. | LK Kaiserslautern | 13 946 | 39,4 | 4 558 | 30,2 |
| | LK Kusel | 3 591 | 14,4 | 813 | 7,2 |
| | LK Südwestpfalz | 2 659 | 11,0 | 769 | 6,8 |
| | Donnersbergkreis | 2 180 | 9,2 | 720 | 6,4 |
| KS Mainz | | | | | |
| I. | LK Mainz-Bingen | 22 197 | 35,6 | 4 958 | 18,6 |
| | LK Alzey-Worms | 7 215 | 15,3 | 1 110 | 4,9 |
| KS Ludwigshafen a. Rh. | | | | | |
| I. | Rhein-Pfalz-Kreis | 17 072 | 35,6 | 3 582 | 15,1 |
| | LK Bad Dürkheim | 9 373 | 23,3 | 1 357 | 6,3 |
| KS Frankenthal (Pf.) | | | | | |
| I. | Rhein-Pfalz-Kreis | 2 471 | 32,0 | 1 624 | 24,6 |
| | LK Bad Dürkheim | 1 749 | 25,0 | 779 | 13,5 |
| | KS Ludwigshafen a. Rh. | 1 376 | 20,8 | 422 | 7,8 |
| KS Neustadt a. d. W. | | | | | |
| I. | LK Bad Dürkheim | 3 059 | 29,1 | 1 889 | 28,2 |
| | LK Südliche Weinstraße | 1 813 | 19,6 | 474 | 9,0 |
| | Rhein-Pfalz-Kreis | 724 | 8,9 | 262 | 5,2 |
| KS Worms | | | | | |
| I. | LK Alzey-Worms | 6 111 | 27,6 | 1 642 | 14,9 |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes. | | | | | |

38. Die BEVI zwischen kreisfreier Stadt und erstplatziertem Umland-Landkreis spannt sich von 27,6 % für Worms bis zu 50,8 % für Landau in der Pfalz auf. Auch die SEVI spreizt für diese beiden kreisfreien Städte von minimal 14,9 % für Worms bis zu maximal 42,7 % für Landau in der Pfalz. Damit nehmen die Berufseinpendler – im Verhältnis eines einzelnen Umland-Landkreises zur

jeweiligen Stadt – mindestens ein Viertel bis maximal die Hälfte der stadttinternen (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten ein.

| Tabelle 6: Priorisierung der Umlandkommunen (UK) II bis V im Rahmen der BEVI und SEVI, UK sortiert nach BEVI in % | | | |
|--|-----|--------------------------------|------|
| Kreisfreie Städte mit > 1 Umlandkommune (UK) in der Prüfstufe I | UK | BEVI | SEVI |
| | | % - Punkte zu Umlandkommunen I | |
| KS Landau i. d. Pf. | II | 24,6 | 21,0 |
| | III | 40,6 | 36,5 |
| KS Koblenz | II | 25,6 | 21,5 |
| | III | 26,7 | 20,3 |
| | IV | 28,4 | 23,4 |
| | V | 33,2 | 22,1 |
| KS Trier | II | 31,0 | 25,3 |
| | III | 34,2 | 28,2 |
| KS Speyer | II | 17,9 | 22,4 |
| KS Kaiserslautern | II | 25,1 | 23,0 |
| | III | 28,4 | 23,4 |
| | IV | 30,2 | 23,8 |
| KS Mainz | II | 20,4 | 13,7 |
| KS Ludwigshafen a. Rh. | II | 12,3 | 8,8 |
| KS Frankenthal (Pfalz) | II | 7,0 | 11,1 |
| | III | 11,2 | 16,8 |
| KS Neustadt a. d. W. | II | 9,5 | 19,2 |
| | III | 20,3 | 23,0 |

Legende: 0 bis < 10 (grün); 10 bis < 20 (gelb); 20 bis < 30 (orange); 30 bis < 40 (rot)
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes.

Der Abstand zum jeweilig zweitplatzierten Umland-Landkreis ist bei sechs der neun kreisfreien Städte mit mehr als einen verflechtungsrelevanten Umland-Landkreis (BEVI und SEVI > 5 %) beträchtlich. So beträgt der Abstand zwischen den erst- und zweitplatzierten Umland-Landkreisen bei der BEVI zwischen 7,0 (Frankenthal (Pfalz)) und 31,0 %-Punkten (Trier) sowie bei der SEVI zwischen 8,8 (Ludwigshafen am Rhein) und 25,3 %-Punkten (Trier).

Landau in der Pfalz, Koblenz, Trier, Kaiserslautern und Mainz sind hingegen primär Pendlerziele ihrer jeweiligen Umland-Landkreise, die sich mit Abständen von 24,6 bis 31,0 %-Punkten (BEVI) und 21,0 bis 25,3 %-Punkten (SEVI) zum jeweils zweitplatzierten Umland-Landkreis abheben. Koblenz, Trier und Kaiserslautern sind dabei hinsichtlich ihrer zweit- bis fünft-/dritt-/viertplatzierten Umland-Landkreise zwar weniger stark, aber wiederum relativ homogen verflochten, da

die Abstände zwischen diesen maximal 7,6 %-Punkte für die BEVI und 3,2 %-Punkte für die SEVI betragen.

39. Im Fall von (1.) Mainz, (2.) Ludwigshafen am Rhein, (3.) Frankenthal (Pfalz) sowie (4.) Neustadt an der Weinstraße bestehen hingegen relativ homogene Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen

- (1.) zu den Landkreisen Mainz-Bingen und Alzey-Worms hinsichtlich der Schuleinpendler;
- (2.) zum Landkreis Bad Dürkheim und – schuleinpendlerbedingt – zu Frankenthal (Pfalz);
- (3.) zum Landkreis Bad Dürkheim und Ludwigshafen am Rhein; sowie
- (4.) zu den Landkreisen Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße.

40. Den hohen Berufs- und Schulpendlersalden der Oberzentren sind damit überwiegend die Verflechtungen von Koblenz mit dem Landkreis Mayen-Koblenz sowie Trier, Kaiserslautern und Mainz mit ihren umliegenden Kragenkreisen zugrunde gelegt. Dies gilt ebenso für die Verflechtungen des – ein- und auspendlerquotenrelevanten – Landau in der Pfalz mit dem umliegenden Kragenkreis der Südlichen Weinstraße und das – einpendlerquotenrelevante – Speyer mit dem Rhein-Pfalz-Kragenkreis. Ludwigshafen am Rhein weist dagegen zusätzliche – kooperationsrelevante – über den Rhein-Pfalz-Kragenkreis hinausragende Verflechtungen zum benachbarten Frankenthal (Pfalz) und dem Landkreis Bad Dürkheim auf, die gespiegelt gleichermaßen für das – ein- und auspendlerquotenrelevante – Frankenthal (Pfalz) vorliegen. Auspendlerquotenrelevant und damit im Kooperationsinteresse aus Sicht der umliegenden (Kragen-)Kreise sind zudem Neustadt an der Weinstraße und – schulpenderbedingt – Pirmasens.

41. Zusammenfassend ergibt die Analyse der Verflechtungsintensitäten und der Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen über die Berufs- und Schulpender die folgenden (alphabetisch sortierten) funktionalen Stadt-Umland-Verflechtungen, die auf potenzielle Kooperationspartner hinweisen:

- Kaiserslautern mit dem Landkreis Kaiserslautern,
- Koblenz mit dem Landkreis Mayen-Koblenz,
- Ludwigshafen am Rhein mit dem Rhein-Pfalz-Kreis, dem Landkreis Bad Dürkheim und Frankenthal (Pfalz),
- Mainz mit dem Landkreis Mainz-Bingen;

- Trier mit dem Landkreis Trier-Saarburg,

sowie

- Frankenthal (Pfalz) mit dem Landkreis Bad Dürkheim und Ludwigshafen am Rhein,
- Landau in der Pfalz mit dem Landkreis Südliche Weinstraße,
- Neustadt an der Weinstraße mit den Landkreisen Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße,
- Pirmasens mit dem Landkreis Südwestpfalz,
- Speyer mit dem Rhein-Pfalz-Kreis,
- Worms mit dem Landkreis Alzey-Worms,
- Zweibrücken mit dem Landkreis Südwestpfalz.

42. Nach Feststellung der Verflechtungsintensitäten und Ausrichtungen der Verflechtungsbeziehungen über die berufs- und schulbedingt Pendelnden zwischen den kreisfreien Städten und ihren Umlandlandkreisen ist in einem dritten Schritt der Status quo an bestehenden Kooperationen der Städte mit ihrem Umland zu ermitteln sowie mit den obig dargestellten Verflechtungen abzugleichen (*vgl. Kap. 3.3*). Ein starkes Ausmaß an Verflechtung bei geringer Anzahl an Kooperationen wäre hierbei auffällig und weiter zu untersuchen. Demgegenüber könnte z. B. in einem polyzentralen Raum auch ein schwaches Ausmaß an Verflechtung bei hoher Anzahl an Kooperationen vorliegen oder eine Arbeitsteilung in anderen Bereichen bestehen, die nicht von den Berufs- und Schulpendlerverflechtungen abgebildet werden.

3.3 Status quo: Bestehende Kooperationen mit Stadt-Umland-Bezug

43. Die raumbezogene Analyse der bestehenden Verflechtungsbeziehungen am Beispiel der Berufs- und Schulpendler ergab eine erste Priorisierung des Kooperationspotenzials, die nachfolgend durch eine Analyse der bestehenden Kooperationen zwischen den kreisfreien Städten mit ihrem Umland ergänzt wird. Die Verbindung aus Verflechtungs- und Kooperationsanalyse bietet anschließend erste Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer kriteriengestützten Bewertung potenzieller Organisationsformen (*vgl. Kap. 4*).

44. Hierzu werden die Ergebnisse der gemeinsam mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Universität Speyer¹⁶ durchgeführten schriftlichen Befragung der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte und Landkreise zu ihrer interkommunalen Zusammenarbeit verarbeitet, an der sich 22 der 24 Landkreise und 11 der 12 kreisfreien Städte beteiligten. Die Ergebnisse der Befragung der großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden werden aufgrund der Schwerpunktsetzung auf oberzentrale Aufgaben nicht betrachtet.

45. Unter den oberzentralen Aufgaben mit Stadt-Umland-Relevanz (wie Bildungseinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung, stationäre Gesundheitseinrichtungen sowie das ÖPNV-Netz; *vgl. Kap. 2*) werden hieraus die Aufgabenbereiche Kultur und Bildung fokussiert und für diese die interkommunalen Kooperationen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen ermittelt.

46. Insgesamt wurden 1 269 interkommunale Kooperationen gemeldet. Hiervon entfallen 846 Nennungen auf die kreisfreien Städte und Landkreise, wobei hiervon wiederum in 363 Fällen zwischen kreisfreien Städten und Landkreise kooperiert wird. Im Aufgabenbereich der Kultur liegen drei und im Aufgabenbereich der Bildung 95 Kooperationen vor.¹⁷ Damit ist der Kulturbereich hinsichtlich interkommunaler Kooperationen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen, wie etwa auch der Bereich der Sportstätten (wie z. B. Stadien, Mehrzweckhallen, Bäderbetriebe; *vgl. Kap. 2*) mit keinerlei Nennung, nur gering vertreten.

47. In den Nennungen sind sowohl Doppelzählungen enthalten als auch Untererfassungen zu vermuten.¹⁸ Nach einer – grob leistbaren – Plausibilitätsprüfung der Mehrfachnennungen im Bildungsbereich verbleiben 84 Kooperationen, wovon 60 Kooperationen als Zweckvereinbarung und sieben als Zweckverband organisiert sind. Die Kooperationen im Bildungsbereich wurden von neun kreisfreien Städten und 12 Landkreisen sowie im Kulturbereich von einer kreisfreien Stadt und drei Landkreisen gemeldet.

16 Vgl. PORTH, J./KRUSE, K. A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz. Der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Speyer.

17 Die Zuordnung zu diesem Bereich erfolgte durch Auswertung der Beschreibung des Kooperationsgegenstandes.

18 Vgl. zur Untererfassung auch Junkernheinrich Micosatt, Interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich, *Ziffer 81*.

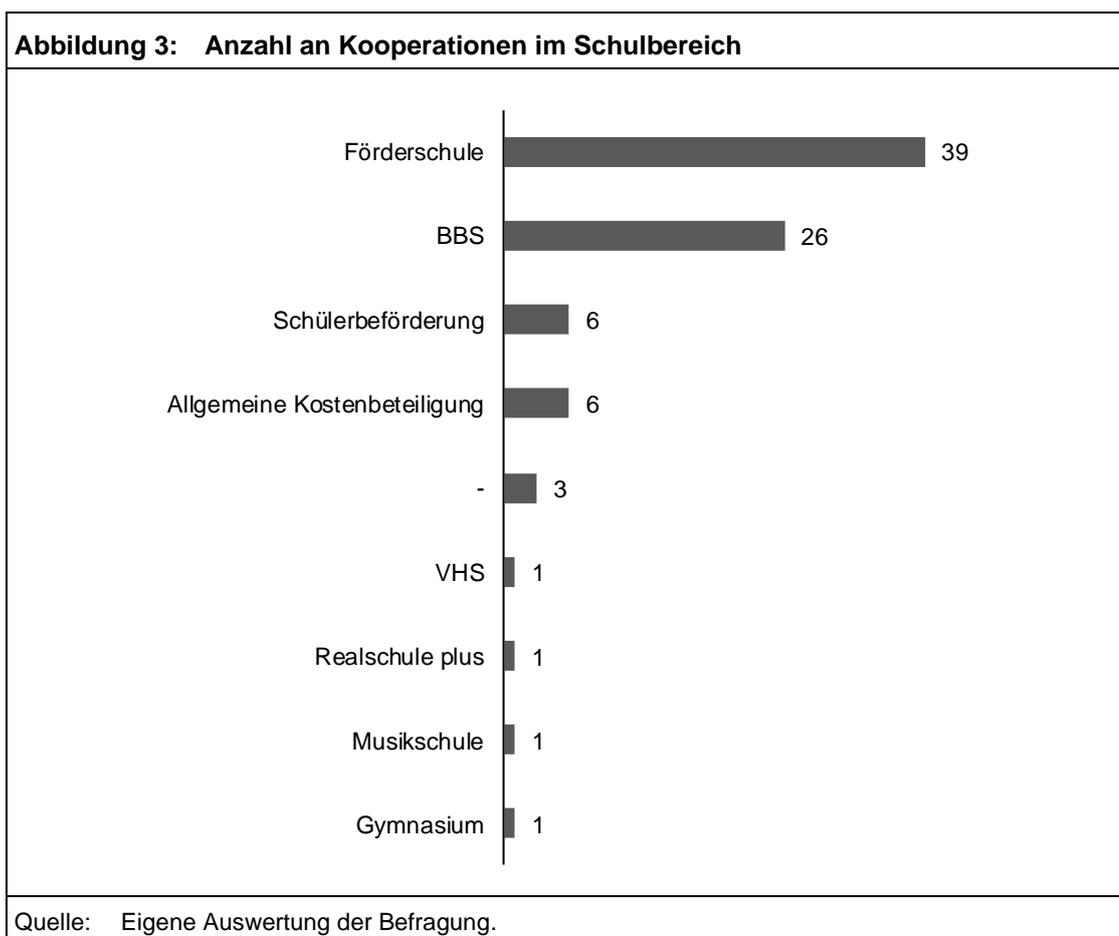
48. Von den 84 Nennungen (vgl. Tabelle 7) entfielen allein 15 auf die Landkreise Bad Dürkheim (6) und Südliche Weinstraße (9) sowie 19 auf die kreisfreien Städte Landau in der Pfalz (8) und Speyer (11). Die übrigen 50 Nennungen verteilen sich auf weitere neun Landkreise (1 bis 4) und sechs kreisfreie Städte (2 bis 6). Beispielhaft konzentrieren sich die Kooperationen des Landkreises Südliche Weinstraße mit sechs (von neun) solitären Nennungen überwiegend auf die kreisfreie Stadt Landau in der Pfalz, deren Kooperationen dagegen auch die Landkreise Südliche Weinstraße (8) und Germersheim (6) sowie die kreisfreie Stadt Neustadt a. d. Weinstraße (4) enthalten.

| Tabelle 7: Anzahl der Nennungen an Kooperationen im Schulbereich | | | |
|---|---|--------------------------|----|
| <i>Landkreise</i> | | <i>kreisfreie Städte</i> | |
| LK Altenkirchen (Ww.) | 1 | KS Frankenthal (Pfalz) | 5 |
| LK Alzey-Worms | 4 | KS Koblenz | 3 |
| LK Bad Dürkheim | 6 | KS Landau in der Pfalz | 8 |
| LK Cochem-Zell | 4 | KS Ludwigshafen am Rhein | 1 |
| Eifelkreis Bitburg-Prüm | 3 | KS Mainz | 6 |
| LK Kaiserslautern | 1 | KS Neustadt a. d. W. | 6 |
| LK Kusel | 1 | KS Pirmasens | 2 |
| LK Mainz-Bingen | 1 | KS Speyer | 11 |
| LK Mayen-Koblenz | 2 | KS Worms | 4 |
| LK Neuwied | 2 | | |
| LK Südliche Weinstraße | 9 | | |
| LK Südwestpfalz | 4 | | |
| Quelle: Eigene Auswertung der Befragung. | | | |

49. Der Überblick zeigt ein aufgabenbezogenes Spektrum an Kooperationen, das sich mit 39 und 26 Nennungen überwiegend auf die Förderschulen (46 %) und berufsbildenden Schulen (31 %) erstreckt (vgl. Abbildung 3). Darüber hinaus finden sich relativ wenige genannte Kooperationen, die speziell die Schülerbeförderung (7 %) sowie mit jeweils einer Nennung eine Volkshochschule, Musikschule und ein Gymnasium betreffen.¹⁹

¹⁹ Auch diese Zuordnung erfolgte durch Auswertung der Beschreibung des Kooperationsgegenstandes, wobei drei Nennungen aufgrund zu allgemeiner Angaben nicht tiefergehend kategorisiert werden konnten.

50. Insgesamt zeigt sich zwar eine hohe Intensität an interkommunalen Kooperationen mit Stadt-Umland-Bezug, während die Zusammenarbeit im Kulturbereich eine unbedeutende und im Schulbereich ähnlich zum Sozialbereich eine größere Rolle spielt, in weiten Teilen des Landes abseits der Förderschulen und berufsbildenden Schulen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen aber nicht oder nur wenig praktiziert wird.



51. Daher stellt sich vor dem Hintergrund der ausgewerteten Datenbasis zu den bereits bestehenden Kooperationen im Kultur- und Schulbereich die Frage, welche weiteren Kooperationen für die Stadt-Umland-Bereiche sinnvoll wären, um dem in Kapitel 2 erläuterten Problem der Nutzen-Spillover zu begegnen. In diesem Zusammenhang ist der Kulturbereich ein klassisches Aufgabenfeld, in dem Leistungen von kreisfreien Städten erbracht und vom Umland mitgenutzt werden, wohingegen von den kreisfreien Städten und Landkreisen nur sehr wenige Kooperationen genannt wurden. Es ist also davon auszugehen, dass im Kulturbereich ein beträchtliches Potenzial für die weitere Etablierung verschiedenster Kooperationsformen bestehen. Im Bildungsbereich sind die Instrumente

und die Akzeptanz erkennbar, auf Basis der Befragung scheint ein flächendeckender Einsatz aber nicht stattzufinden. Welche Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit hierfür in Betracht kommen und ob diese zur Problemlösung bei Nutzen-Spillovern eignen, wird daher in den folgenden Kapiteln thematisiert.

4 Organisation der Stadt-Umland-Zusammenarbeit

52. Die organisatorische Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich ist zunächst in Abhängigkeit der Kooperationsziele und der betroffenen Aufgabenfelder zu erörtern. Mit der Ableitung zentraler Bewertungskriterien zur Entscheidungsunterstützung wird eine vergleichende Analyse potenzieller Organisations- und Finanzierungsmodelle ermöglicht.

4.1 Ziele interkommunaler Zusammenarbeit

53. Der Einsatz von Instrumenten der interkommunalen Zusammenarbeit kann dazu beitragen, die kommunale Verwaltungskraft zu steigern. Es wird angenommen, dass Aufgaben in Kooperation effektiver und effizienter zu erbringen sind als in isolierter Aufgabenerfüllung. Hierdurch lässt sich die Flexibilität der Leistungserbringung erhöhen, so dass Aufgaben, die die Planungs- und Durchführungskapazitäten einzelner Gebietskörperschaften übersteigen, weiterhin bzw. in verbesserter Qualität vorgehalten werden können. Dies umfasst auch die Abstimmung über Standorte von Infrastruktureinrichtungen um Doppelstrukturen zu vermeiden bzw. ein qualitativ hochwertiges, bedarfsgerechtes Infrastrukturangebot zu gewährleisten.

54. Auf Kreisebene sind vor dem Hintergrund der wachsenden Ober- und Mittelzentren insbesondere die anzustrebende Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum gewichtige Argumente, um den ausgeprägten Stadt-Umland-Beziehungen bzw. Spillover-Effekten Rechnung zu tragen. Die Bedeutung einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung zur Steigerung der Verwaltungseffizienz und -effektivität kann im Rahmen der Neuorganisation von Stadt-Umland-Beziehungen institutionell und aufgabenorientiert akzentuiert werden.

55. Für einzelne mittel- und oberzentrale Aufgaben sind spezifische Institutionalisierungen interkommunaler Kooperationen eine Reformoption (z. B. Kultur-, Schulverbände). Die Bildung leistungsfähiger Gebietseinheiten ist im Interesse der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in raumordnerischer und landesplanerischer Hinsicht geboten. Strategische Ziele einer Ausweitung überörtlicher Zusammenarbeit bestehen vorrangig in einer Stärkung bzw. dem Erhalt kommunaler Gestaltungs- und Verwaltungskraft, indem eine bedarfsgerechte ober- und mittelzentrale Versorgung der Bevölkerung des Kooperationsraumes ermöglicht wird. Mit der Bündelung regionalbedeutsamer Aufgabenfelder und Potenziale ist auch ein Wissenstransfer sowie die Professionalisierung und Qualitätserhöhung der Leistungserstellung verbunden. Somit sollen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für einen funktional abgegrenzten Kooperationsraum zusammengeführt werden – damit wird unter Finanzierungsgesichtspunkten auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zwischen Leistungsnutzern und Leistungsfinanzierung in höherem Maße Rechnung getragen.

56. Als Anknüpfungspunkte für die Intensivierung interkommunaler Zusammenarbeit eignen sich unter dem Gesichtspunkt überörtlicher planerischer Abstimmungserfordernisse insbesondere die Handlungsfelder der Einzelhandels-, Gewerbe- und Wohnflächenentwicklung. In Zusammenhang mit einer koordinierten, flächensparenden Gewerbeflächenentwicklung betrifft dies u. a. Gewerbeflächenpools oder interkommunale Gewerbegebiete (Betriebsansiedlung, Fördermittelakquise) sowie die Vorhaltung von Kompensationsflächen im Umland. Im Rahmen der Einzelhandelsentwicklung ist unter Berücksichtigung der Kaufkraftabschöpfung insbesondere für großflächige Einzelhandelsvorhaben eine vorhabenbezogene Kooperation der Standortauswahl und Dimensionierung geboten. Dies gilt ebenso für die koordinierte Kultureinrichtungs- sowie Sportstättenplanung und -bewirtschaftung. Im Aufgabenfeld der Bildungsinfrastruktur sollte die Abstimmung der regionalen Schulentwicklungsplanung ebenfalls im Vordergrund stehen.²⁰ Gemäß § 93 Abs. 3 SchulG sind die rheinland-pfälzischen Landkreise und kreisfreien Städte zur Aufstellung regionaler Schulentwicklungspläne verpflichtet. Leitlinien der Schulentwicklungsplanung werden zentral durch das Land vorgegeben. Auf Kreisebene besteht eine Verpflichtung zur Erstellung eines Schulentwicklungsplans, der einem Genehmigungsvorbe-

²⁰ Mit einer gemeinsamen Schulentwicklungsplanung haben beispielsweise die kreisfreien Städte Zweibrücken und Pirmasens sowie der Landkreis Südwestpfalz eine Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit angekündigt.

halt durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unterliegt. Die landesrechtlichen Vorgaben von Mengen- und Qualitätszielen (insb. Mindestgrößen, wohnortnahe Erreichbarkeit) fungieren dabei als Regulativ.

57. Zur Optimierung von Versorgungsangeboten sowie zum Ausgleich von Versorgungsdefiziten können regionale Kooperationsbereiche gebildet werden, innerhalb derer regionalbedeutsame öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden. Dementsprechend ist das zentralörtliche Gefüge eines zentralörtlichen Kooperationsraums unabhängig von administrativen Grenzen zu analysieren. Die klassischen zentralörtlichen Funktionszuweisungen setzen für Zentrale Orte stets eine signifikante Umlandversorgung voraus, die empirisch teilweise nicht nachzuweisen ist – dies gilt beispielsweise für zahlreiche Mittelzentren mit negativen Pendlersalden bzw. unterhalb der im Flächenländervergleich dominierenden Tragfähigkeitsgrenzen – teilweise wird sogar die „5 000-Einwohner-Grenze“ unterschritten.

4.2 Bewertungskriterien der organisatorischen Ausgestaltung

58. Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit werden bereits in ausgesprochen heterogenen Aufgabenfeldern, Raumkulissen und Organisationsformen genutzt (*vgl. Kap. 3.3*). Für die Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit sind potenzielle Organisationsmodelle insbesondere hinsichtlich der Kriterien der Integrationsbreite und der Integrationstiefe zu differenzieren. Mit Blick auf das Aufgabenspektrum kann sich die materielle Integration dabei zwischen den Polen bewegen, sich entweder auf einzelne und/oder freiwillige Aufgaben zu beschränken oder mehrere und/oder pflichtige Aufgaben zu umfassen. Die Integration in institutioneller Hinsicht kann vor dem Hintergrund des Formalisierungsgrads eine hohe Autonomie der Mitglieder bei geringer Formalisierung bis hin zu einem hohen Integrationsgrad mit geringer Autonomie der Mitglieder sowie starker Formalisierung verbinden.²¹

Zur vergleichenden Analyse von Organisationsmodellen sollten folgende Kriterien bzw. Bewertungsdimensionen herangezogen werden:

- *Aufgabenbezug*: Typischerweise sind innerhalb des für Stadt-Umland-Beziehungen relevanten Aufgabenspektrums insbesondere die oberzentralen

²¹ HESSE, J. J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Berlin, S. 18 ff.

Freizeit- und Kultureinrichtungen als originäre freiwillige Leistung der Kommunen aufzufassen – eine freiwillige Beteiligung von Dritten an den ungedeckten Ausgaben ist daher mit besonderen Abstimmungserfordernissen verbunden. In diesem Zusammenhang nimmt auch die fiskalische und zentralörtliche Relevanz des Aufgabenbereichs eine entscheidungsleitende Bedeutung ein (Kostenintensität, Kostendeckungsgrad, räumlicher Einzugsbereich). Neben der Aufgabenart ist der Aufgabenumfang der Kooperationsform abzugrenzen. Hier kann zwischen aufgabenspezifischen, aufgabenübergreifend-multifunktionalen Organisationsformen sowie der vollständigen Aufgabenintegration (Verbandsmodell) differenziert werden. Die Aufgabencharakteristika sind maßgeblich entscheidungsleitend hinsichtlich der Erforderlichkeit überörtlicher Abstimmung (Komplementärangebote, Netzzusammenhänge) bzw. zur Vermeidung von durch interkommunale Konkurrenz ausgelöste Fehlallokationen des öffentlichen Infrastrukturangebots (Tragfähigkeitsgrenzen, Kapazitätsauslastung, Risikoteilung, Doppelstrukturen).

- *Raumbezug*: Unmittelbar mit den Aufgabenspezifika und dem Umfang des einbezogenen Aufgabenkatalogs verknüpft ist der räumlicher Umgriff des potenziellen Kooperationsraumes. Angesichts der unzureichenden Datenverfügbarkeit und der aufgabenspezifisch variierenden Nutzerkreise ist eine trennscharfe Regionalisierung nicht realisierbar. Unter Berücksichtigung gesamtträumlicher Vorgaben und Entwicklungsziele sind Varianten zu priorisieren, bei denen bereits engere funktionale Verflechtungen bestehen, etwa durch bestehende Kooperations- und Versorgungsstrukturen, gemeinsame/zusammenhängende Infrastruktur bzw. Siedlungsstrukturen. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die Aufgaben auch in Langfristperspektive eine verwaltungsökonomisch tragfähige Größenordnung aufweisen müssen. Teilweise werden somit durch die Umsetzung der Funktional- und Gebietsreform erst die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen, Stadt-Umland-Organisationsmodelle zu implementieren. Somit sind die Ober- und Mittelzentren als Entwicklungsschwerpunkte zu stärken (Fähigkeit der Umlandversorgung, Optimierung des Infrastrukturangebotes, aufgabenangemessene Finanzausstattung).²² Eine regionale Aufgabenwahrnehmung erfordert

22 Vgl. GREIVING, S./WINKEL, R. (2008): Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes. Gutachten im Auftrag der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Stadt Neubrandenburg, Hansestadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar. Dortmund, S. 155.

eine überörtliche Nutzungs- bzw. Wirkungsreichweite – diese ist insbesondere bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen (z.B. oberzentrale Leistungsangebote der Bildungs-, Kultur- und Gesundheitsinfrastruktur) und bei räumlichen System- und Netzinterdependenzen (z. B. ÖPNV) angezeigt.²³

- *Koordinierungs- und Steuerungspotenzial in Planungs- und Verteilungsfragen:* Mit dem im Idealfall problemadäquaten Zusammenwirken von Raum- und Aufgabenzuschnitt der Kooperationsräume ist eine verstärkte Internalisierung externer Effekte aufgrund der Stärkung der Kongruenz von administrativen Grenzen und funktionalen Verflechtungsräumen sowie einer Intensivierung bestehender Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen zu erwarten. Aus funktionaler Perspektive sind Doppelstrukturen in der Aufgabewahrnehmung zu vermeiden (Steuerungsproblematik, Kompetenzkonkurrenz; Schnittstellenproblematik: neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe entstehen). Mit zunehmender Anzahl der beteiligten Gebietskörperschaften sind höhere Transaktionskosten zu erwarten, eine eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen den Gebietskörperschaften ist sicherzustellen. Die Anreizstrukturen sind ohne externe Finanzierungsbeiträge inkompatibel, wenn der Kooperationsbedarf nur einseitig besteht, dies gilt insbesondere für die Realisierbarkeit freiwilliger Formen der Zusammenarbeit. In Ermangelung einer vorgeschalteten Aufgabenkritik könnten vertikale und horizontale Koordinierungsnotwendigkeiten verstärkt werden und entgegen der Erwartungen in administrativem Mehraufwand münden. Bei einer Dominanz wechselseitiger Verflechtungen besteht die Gefahr des Vorhaltens von Doppelstrukturen. Zugleich gilt das Gesamtsystem dann als schwerer administrierbar.²⁴
- *Institutionelle Komplexität:* Die organisatorische Komplexität der Aufgabenerfüllung steigt, wenn für die Gesamtsteuerung und Einzelaufgaben jeweils abweichende Organisationsformen gewählt werden müssen. Zudem sind bestehende Einbindungen in überörtliche Organisationsstrukturen zu berücksichtigen. Die Oberzentren Mainz und Wiesbaden sowie die Oberzentren Ludwigshafen und Mannheim nehmen grenzüberschreitend neben ihren

23 HESSE, J. J. (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Berlin, S. 121.

24 GREIVING, S./WINKEL, R. (2008): Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes. Gutachten im Auftrag der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Stadt Neubrandenburg, Hansestadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar. Dortmund.

oberzentralen Funktionen auch metropolitane Teilfunktionen in den Metropolregionen Rhein-Main bzw. Rhein-Neckar wahr. Erleichtert wird die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland, wenn der Sitz von Kreis- und Stadtverwaltung ohnehin in derselben Stadt verortet ist – dies trifft in den Oberzentren Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen und Trier sowie den kleineren kreisfreien Städten Landau i. d. Pfalz und Pirmasens zu.

| Tabelle 8: Bewertungsdimensionen interkommunaler Zusammenarbeit | | |
|--|--|---|
| Leistungsfähigkeit/ Effektivität | Effizienz | Legitimität |
| Ausgleichs-, Versorgungs-, Entwicklungsfunktion | Minderausgaben Mehreinnahmen | Selbstverwaltungshoheit, Steuerungsautonomie |
| Komplexität, Trägerschafts- struktur, Homogenität | Skalen- und Verbundeffekte | Kontrolle, Transparenz |
| Spezialisierungsgrad, Profes- sionalisierung, Wissenstrans- fer | Transformations- und Transaktionskosten | politisch-administrative Reali- sierbarkeit, Akzeptanz |
| Sach-/Bürger-/Ortsnähe | Internalisierung externer Effekte | demokratische Partizipation |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | |

- *Verbindlichkeit und Legitimation*: Sofern ein IKZ-Ansatz ergänzend zu einer Gebietsreform verfolgt wird, bedürfte es keiner zwangsweisen Durchsetzung von Kooperationslösungen.²⁵ Modelle einer weniger verbindlichen, freiwilligen Zusammenarbeit sind tendenziell mit intransparenten Kompetenzzuordnungen, erhöhtem Koordinierungsaufwand und größerer Instabilität verbunden. Perspektivisch ist auch das Potenzial zur Verbreiterung des Aufgabenspektrums (aufgabenübergreifender Ausgleich) zu beachten. Legitimitätsdefizite lägen auch vor, wenn die demokratische Kontrolle erschwert wird, etwa aufgrund fehlender Kongruenz von Entscheidungs- und Durchführungsverantwortung oder intransparenten Verantwortlichkeitsstrukturen.²⁶

25 Da die zwangsweise Herbeiführung kommunaler Kooperationen durch den Staat nur dann zulässig ist, wenn eine auf Freiwilligkeit beruhende hinreichende Lösung nicht erreicht werden konnte, müsste eine Freiwilligkeitsphase zur Entwicklung von Lösungen auf kommunaler Ebene vorgesehen werden. Zu erwägen wäre, die Verwirklichung freiwilliger, den festgelegten Kriterien entsprechender Lösungen durch Anreize zu fördern.

26 Vgl. dazu ausführlich EBINGER, F. et al. (2018): 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. S. 496.

4.3 Organisationsformen der Stadt-Umland-Zusammenarbeit

59. In der Gesamtschau ist ein breites und heterogenes Spektrum der Aufgabenportfolios und Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit festzustellen: Das Spektrum der Kooperationsmöglichkeiten reicht von informellen Abstimmungen und Netzwerken bis hin zu räumlich, rechtlich und organisatorisch institutionalisierten Kooperationsmodellen. Vor dem Hintergrund der regionalen Spezifika bei intensiven Verflechtungsbeziehungen sowie aufgrund der Vielfalt potenzieller Organisationsmodelle für Verdichtungsräume sind grundsätzlich folgende Organisationsmodelle hinsichtlich der in genannten Kriterien (vgl. *Kap. 4.2*) zu analysieren:

- Modelle der vollständigen Aufgabenintegration im Rahmen einer Gebietsreform (*Kap. 4.3.1*)
- Aufgabenübergreifende (multifunktionale) Organisationsmodelle (*Kap. 4.3.2*)
 - Kommunalverbände besonderer Art (Regionalkreismodell: Zusammenfassung von Kernstadt und Umlandgemeinden zu einer „Region“ mit Kreisstatus als weitere kommunale Gebietskörperschaftsgruppe),²⁷
 - höhere Kommunalverbände
- Zu den aufgabenbezogenen (monofunktionalen) Organisationsmodelle (*Kap. 4.3.3*) zählen insbesondere folgende Formen:
 - Zweckverbände,
 - Zweckvereinbarungen,
 - kommunale Arbeitsgemeinschaften,
 - gemeinsame kommunale Anstalten oder
 - privatwirtschaftliche Formen.

4.3.1 Integrationsmodell (Gebietsreform)

60. Sofern hinsichtlich der Stadt-Umland-Beziehungen bislang disparate kommunale Aufgaben- und Ausgabenerfordernisse vorlagen, deren Nutzen und Lasten nicht verursachergerecht finanziert wurden, erfolgt mit einer Zusammen-

27 HESSE, J. J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Berlin, S. 22 f.

legung von funktional verflochtenen Gebietskörperschaften eine problemadäquate Zusammenführung kommunaler Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungs Kompetenzen. Aus ökonomischer Sicht sollten nur jene Aufgaben bei einer Gemeinde zusammengefasst sein, bei der die aufgabenspezifische optimale Einwohnerzahl annähernd gleich groß ist, oder wenn signifikante Verbundvorteile (economies of scope) bei der Leistungsbereitstellung vorliegen. In jedem Fall ist eine aufgaben- bzw. produktspezifische Analyse angezeigt. Dabei entziehen sich zahlreiche potenzielle Wirkungsfelder von Territorialreformen – wie auch von interkommunalen Kooperationen - teilweise einer statistischen Messbarkeit (vgl. *Abbildung 4*).

| Abbildung 4: Zentrale Wirkungsfelder von Gebietsreformen | | |
|---|--|---|
| | Leistungs-/Qualitätseffekte („Effektivität“) | Kosteneffekte („Effizienz“) |
| Vorteile | <ul style="list-style-type: none"> • Professionalisierung, Spezialisierung, Vollzugssicherheit und Rechtsqualität • längere Öffnungszeiten • Internalisierung von Spill-over-Effekten (z. B. Stadt-Umland-Beziehungen, Planungs-koordination) • höhere Investitions- und Entwicklungskraft | <ul style="list-style-type: none"> • Fixkostendegression • Personalaufwand • Mindestlosgrößen • Tragfähigkeitssicherung, Demographiefestigkeit • Ressourcenbündelung (Verbundeffekte/Synergie) • technische Effizienz |
| Nachteile | <ul style="list-style-type: none"> • Verlust lokalen Wissens • Präferenzverletzungen • Verringerung der Bürgernähe • Verdrängung ehrenamtlichen Engagements • Identitätsverluste • Frustrationskosten | <ul style="list-style-type: none"> • steigende interne Koordinationskosten (Managementaufwand) • Wegekosten Verwaltung/Bürger |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | |

61. Grundsätzlich können größere Gebietskörperschaften Leistungen anbieten, die die Leistungsgrenzen der bisherigen Einheiten überschreiten (etwa in Form einer Ausweitung der Öffnungszeiten und Leistungsangebote). Darüber hinaus ermöglichen größere Gebietseinheiten mit einer höheren Bedarfsträgeranzahl, dass Ressourcen gepoolt werden können und das Leistungsniveau in Folge der Ressourcenbündelung ausgebaut werden kann (Verwendung der Einsparungen für andere öffentliche Aufgaben bzw. zur Effektivitätssteigerung).

So werden auch größere und hochwertigere Ersatzinvestitionen ermöglicht, z. B. im Bereich der sozialen Infrastruktur, wo teilweise Leistungen erst im Verbund möglich werden. Hinzu kommt das Argument der Rechtsqualität und Vollzugssicherheit: kleinere Verwaltungseinheiten stoßen vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und gegenseitigen Durchdringung von EU-, Bundes- und Landesrecht oft an Grenzen.

62. Mit dem umfassenden Anspruch einer „Vollintegration“ im Rahmen einer Zusammenlegung von Gebietskörperschaften wird dem Grundsatz der Einräumigkeit, Einheit und Multifunktionalität der Verwaltung in hohem Maße entsprochen.²⁸ Eine Gebietsneugliederung kann insbesondere unter Beachtung folgender Grundsätze zur Stärkung der kommunalen Ebene beitragen, indem

- die kommunale Leistungsfähigkeit langfristig durch eine ausreichende Einwohner- bzw. Fallzahl gesichert werden kann,
- die demographischen und fiskalischen Disparitäten verringert werden,
- im Hinblick auf die Pendlerverflechtungen räumliche Ineffizienzen bei der Infrastrukturbereitstellung durch eine weitgehende Übereinbringung von Funktional- und Verwaltungsräumen vermieden werden,
- eine adäquate Präferenzbedienung durch die Vermeidung zu großer Einheiten erreicht wird und zugleich ein hinreichendes Erreichbarkeitsniveau für die Bürger gewährleistet wird.

4.3.2 Aufgabenübergreifende Modelle

63. Zu den aufgabenübergreifenden Organisationsmodellen können die Kommunalverbände besonderer Art und die höheren Kommunalverbände gezählt werden. Beide Organisationsformen finden bereits beispielhafte Anwendung.

Kommunalverbände besonderer Art (Regionalkreismodell)

64. Kommunalverbände besonderer Art, welche auch als Regionalkreise bezeichnet werden, können durch den Zusammenschluss von Landkreisen mit ei-

²⁸ Vgl. dazu umfassend: JUNKERNHEINRICH, M./MARKERT, H./FRANKENBERG, D./MÜLLER, C./STAHLKE, T./MICOSATT, G. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern.

ner kreisfreien Stadt gebildet werden. Zurzeit gibt es deutschlandweit drei solcher Regionalkreise: Die Region Hannover, den Regionalverband Saarbrücken und die Städteregion Aachen. Der Regionalkreis übernimmt die Aufgaben der Landkreise und der kreisfreien Stadt.²⁹ Damit wurden in anderen Bundesländern bestehende Verflechtungen zwischen kreisfreien Städten und umliegenden Landkreisen organisatorisch-institutionell gestärkt. Die Finanzierung erfolgt i. d. R. über die Erhebung einer Umlage von den Mitgliedern.³⁰

65. Die Region Hannover bündelt beispielsweise die Leistungen der Daseinsvorsorge für ca. 1,2 Mio. Einwohner und Einwohnerinnen in 21 Städten und Gemeinden. Die Region ist Träger der Abfallentsorgung und des ÖPNV, der Sozialhilfe, der Berufsbildenden Schulen und der kommunalen Krankenhäuser. Außerdem befasst sie sich mit Aufgaben aus den Bereichen Regionalplanung, Umwelt, Naherholung und Wirtschaftsförderung.³¹

Höhere Kommunalverbände

66. Ein höherer Kommunalverband ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts, deren Gebiet sich über mehrere Landkreise bzw. kreisfreie Städte erstreckt. Typischerweise übernehmen höhere Regionalverbände Aufgaben, die bürgernah erledigt werden sollten, die aber dennoch einen regionalen Bezug aufweisen oder durch deren Erfüllung auf regionaler Ebene Effektivitäts- und Effizienzvorteile generiert werden können. Dazu gehören Aufgaben der allgemeinen Kulturpflege, die überörtliche Trägerschaft der Sozialhilfe und von Sonderschulen, Museen oder Fachkrankenhäusern sowie die regionale Wirtschaftsförderung.³²

67. Um die Etablierung eines höheren Kommunalverbands zu rechtfertigen, muss eine verhältnismäßig hohe Zahl an Aufgaben bzw. Personalvolumen übertragen werden, da sonst unverhältnismäßige Overheadkosten anfallen. Eine

29 Vgl. PORTH, J./KRUSE, K.A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer.

30 Vgl. SCHLIESKY, U. (2007): Stadt-Umland-Verbände. In: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S. 897.

31 Stadt Hannover (2019): Die Region Hannover stellt sich vor. Online verfügbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover/Stellt-sich-vor>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.

32 HÖRSTER, A. (2007): Höhere Kommunalverbände. In: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, S. 904.

funktionale Alternative zu einem höheren Kommunalverband bei einer nur geringen Zahl von Aufgaben ist die Vor-Ort Aufgabenübernahme durch eine Gebietskörperschaft, die diese Aufgabe im Zuge der Mitverwaltung erfüllt.

68. Der Bezirksverband Pfalz ist der älteste Verband dieser Art in Deutschland. Ein weiteres weithin bekanntes Beispiel ist der Regionalverband Ruhr. Der Bezirksverband Pfalz als höherer Kommunalverband, dessen politisches Gremium der Bezirkstag Pfalz ist,³³ ist gemäß § 1 Abs. 2 BezO für die in der Norm genannten kreisfreien Städte und Landkreise zuständig. Die Aufgaben des Bezirksverbands Pfalz erstrecken sich über den kulturellen Bereich sowie das Gesundheits- und Bildungswesen, den Fremdenverkehr, den Umweltschutz und die Wirtschaftsförderung seines regionalen Zuständigkeitsbereichs. Die ursprünglichen Zuständigkeiten als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Jugendhilfe hat er jedoch nahezu vollständig an das Land Rheinland-Pfalz abgegeben.³⁴ Der Bezirksverband unterhält in eigener Trägerschaft Kultur- und Bildungseinrichtungen und finanziert seine Ausgaben wesentlich durch Einnahmen aus dem Betrieb von Eigeneinrichtungen, aus Beteiligungsgewinnen und Zuweisungen des Landes.³⁵ Für die Finanzierung der Nettoausgaben erhebt der Bezirksverband von den Landkreisen und kreisfreien Städten, die Mitglied des Bezirksverbands sind, eine Umlage (§ 12 S. 1 BezO).

4.3.3 Aufgabenbezogene Modelle

69. Zu den auf die Erbringung einer bestimmten Aufgabe fokussierten Organisationsmodellen gehören einerseits die öffentlich-rechtlichen Formen, deren Gesetzesgrundlage sich für Rheinland-Pfalz im Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) findet. Andererseits können aber auch privatwirtschaftliche Organisationsformen genutzt werden.³⁶

33 ebd. S. 926

34 ebd.

35 ebd. S. 927 f.

36 Für eine detailliertere Darstellung dieser Organisationsformen sei verwiesen auf Kap. 5.3 und 5.4 von PORTH, J./KRUSE, K.A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer.

Zweckverband

70. Der Zweckverband stellt die wohl bekannteste Form der interkommunalen Kooperation dar. Dieser ist ein öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss, durch den eine neue Körperschaft öffentlichen Rechts geschaffen wird. Diese beruht auf einer Verbandsordnung gem. § 6 KomZG, die Errichtung erfolgt bei Zweckverbänden aus Gemeinden und Verbandsgemeinden im selben Landkreis durch die Kreisverwaltung und im Übrigen durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als zuständige Errichtungsbehörde. Mitglieder können neben kommunalen Gebietskörperschaften auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, juristische Personen des Privatrechts und natürliche Personen werden (§ 2 Abs. 2 KomZG). Zweckverbände können auf freiwilliger Basis geschlossen werden (Freiverband) oder unter gesetzlich geregelten Voraussetzungen in Form eines Pflichtverbands (vgl. § 4 Abs. 3 KomZG) gebildet werden. Zweckverbände können zur Finanzierung der übertragenen Aufgaben neben der Generierung von Einnahmen eine Umlage von den Mitgliedern erheben.

71. Ein großer Vorteil des Zweckverbandes ist dessen eigene Rechtspersönlichkeit und sein Recht auf Selbstverwaltung (vgl. § 2 Abs. 1 KomZG), sodass auch die Verantwortung bei dieser liegt und die zu erfüllende Aufgabe auf diese übertragen wird. Zudem können die beteiligten Mitglieder angemessen mitwirken und Kontrolle ausüben.³⁷ Wichtige Aufgabenfelder, in denen Zweckverbände Anwendung finden, sind beispielsweise der Bau und die Unterhaltung von Wasserversorgungs-, Abwasser- und Abfallwirtschaftsanlagen oder der Betrieb des Öffentlichen Nahverkehrs.³⁸

72. Ein Musterbeispiel für die Organisation kultureller Aufgaben in einem Zweckverband sind die Sächsischen Kulturräume.³⁹ Diese sind eine kommunale Initiative, die sich als Konsequenz der sich verändernden ökonomischen Bedingungen der regionalen Kulturlandschaft ergaben. Ihre gesetzliche Grundlage findet sich im Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kul-

37 Vgl. HÜTTLINGER, A. (2004): Kommunalrechtliche und kommunalwirtschaftliche Aspekte interkommunaler Gewerbegebiete, S. 4.

38 Vgl. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2003): Zweckverband. Online verfügbar unter <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zweckverband>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.

39 Näheres zu den Sächsischen Kulturräumen ist Kap. 6.1.1.3 von PORTH, J./KRUSE, K.A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer zu entnehmen.

turraumgesetz – SächsKRG). Das vorrangige Ziel der Kulturräume ist die möglichst weitreichende Erhaltung der kulturellen Infrastruktur und Souveränität der Kommunen für die kulturellen Einrichtungen.⁴⁰ Dabei ist ihre Aufgabe bürger-nahe und effiziente Strukturen im jeweiligen Kulturraum zu schaffen.

73. Als sondergesetzliche Zweckverbände sehen die Kulturräume eine Pflichtmitgliedschaft aller Landkreise vor, wobei derzeit jeder ländliche Kulturraum zwei Landkreise umfasst. Daneben werden die kreisfreien Städte als urbane Kulturräume eingeordnet. Die Organisation des Kulturraumes wird übergreifend durch den Kulturbeirat, die Facharbeitsgruppen und den Kulturkonvent koordiniert.⁴¹ Die Besonderheit des Verhältnisses beider Zweckverbandsmitglieder ist der Lastenausgleich, wodurch die Sächsischen Kulturräume zu regionalen Kulturlasten-Zweckverbänden werden.⁴² Darüber hinaus ist der Kulturraum berechtigt, eine Umlage zum regionalen Kulturlastenausgleich zu erheben, um die Deckungslücke zwischen den Zuweisungen aus dem interregionalen Kulturlastenausgleich zum einen und dem Zuschuss des Rechtsträgers zum anderen auszugleichen.⁴³

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

74. Die Zweckvereinbarung ist eine weitere Form der kommunalen Zusammenarbeit im Rahmen des Landesgesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (§§ 12-13 KomZG). Meist wird diese für den gemeinschaftlichen Betrieb öffentlicher Einrichtungen genutzt. Eine bestimmte Aufgabe kann somit von einer Gemeinde auf eine andere übertragen werden. Die erfüllende Gemeinde übernimmt dann die Aufgabe für die Bürger der die Aufgabe abgebenden Gemeinde. Die Zweckvereinbarung kommt durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen kommunalen Körperschaften zustande, es ent-

40 Vgl. WIEGAND, B. (1994): Das Gesetz über Kulturräume in Sachsen. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 4, H.6, S. 206.

41 Vgl. WINTERFELD, K./HOFMANN, M./VOIGT, K. (2003): Kulturelle Potenzen in Oberlausitz-Niederschlesien – Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit im Kulturraum, in: Winterfeld, K./Hofmann, M./Voigt, K. (Hrsg.): Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, Dresdner Studien zur Kultur, B. 1, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag GmbH, S. 226.

42 Vgl. VOGT, M.T. (1996): Kinder schafft Neues! Eine Einführung in das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG). In: Vogt, M.T. (Hrsg.): Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, Reihe Kulturelle Infrastruktur, B.1, 2. Auflage, Leipzig: Universitätsverlag Leipzig, S. 23.

43 ebd. S. 30.

steht jedoch keine neue Rechtskörperschaft.⁴⁴ Mitglieder können neben Gebietskörperschaften auch rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sein. Für Rheinland-Pfalz findet sich die gesetzliche Grundlage für das Zustandekommen von Zweckvereinbarungen in § 12 KomZG. Der Vorteil der Zweckvereinbarung liegt im relativ geringen Gründungsaufwand und dem großen Gestaltungsspielraum der Kooperation.

Kommunale Arbeitsgemeinschaften

75. Nach dem Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) Rheinland-Pfalz können *„Kommunale Gebietskörperschaften, insbesondere Ober- und Mittelzentren (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Landesplanungsgesetzes) und benachbarte Gebietskörperschaften, [...] zur gemeinsamen Beratung kommunaler Aufgaben eine nicht rechtsfähige Arbeitsgemeinschaft bilden“* (§ 14 Abs. 1 S. 1 KomZG). Diese soll *„ihren Mitgliedern Empfehlungen und Anregungen geben sowie auf eine Abstimmung ihrer Planungen und Vorhaben hinwirken“* (§ 14 Abs. 2 KomZG).

76. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist demnach ein eher loser Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Jedoch besteht keine Bindungswirkung nach außen. Außerdem entsteht keine neue Körperschaft mit Rechten und Pflichten, die Souveränität der einzelnen Mitglieder wird nicht eingeschränkt.⁴⁵ Neben kommunalen Gebietskörperschaften können zudem auch das Land, sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts an einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft beteiligt sein (§ 14 Abs. 1 S. 2 KomZG).

77. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft wird zum Erfahrungsaustausch und zur gegenseitigen Abstimmung genutzt. Die betroffenen Themenfelder sind dabei breit gefächert, zu diesen zählen beispielsweise folgende Aufgabenbereiche: Bauleitplanung, Verkehrsplanung, Ver- und Entsorgung, Schaffung kultureller Einrichtungen, Betrieb von Sportplätzen oder Badeeinrichtungen.⁴⁶

44 Vgl. PORTZ, N./DÜSTERDIEK, B./FUCHS, T. (2005): Interkommunale Zusammenarbeit. Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. In: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10., S. 5.

45 Vgl. SCHNEIDER, B. J. (Hg.) (2015): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen. 2., digitale Ausgabe, rev. Ausg. Siegburg: Reckinger, W., S. 12.

46 Vgl. ebd. S. 13.

Gemeinsame Kommunale Anstalten

78. Die gemeinsame kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts gilt als Alternative zu den Organisationsformen des Regie- oder Eigenbetriebes und den privatrechtlichen Formen. Hiermit wird angestrebt, die Vorteile öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Betriebsformen zu vereinen. Darunter fallen beispielsweise die Wahrung der Dienstherrnenfähigkeit und kommunalen Steuerung sowie die unternehmerische Selbstständigkeit und Flexibilität.⁴⁷

79. In Rheinland-Pfalz können kommunale Gebietskörperschaften zur gemeinschaftlichen Erfüllung von Aufgaben „*wirtschaftliche Unternehmen [...] als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft führen*“ (§ 14a Abs. 1 S.1 KomZG). Diese gemeinsame kommunale Anstalt kann durch Errichtung, Beteiligung an einer bestehenden Anstalt oder Verschmelzung von Anstalten entstehen. Demnach handelt es sich um eigenständige Rechtskörperschaften mit Rechten und Pflichten, die auf Basis einer Satzung gegründet wird. Im kommunalen Bereich werden Anstalten des öffentlichen Rechts zum Beispiel für die Trägerschaft von Krankenhäusern oder für die Organisation der Abfallentsorgung genutzt.

Privatrechtliche Organisationsformen

80. Um Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen, können Kommunen auch privatwirtschaftliche Möglichkeiten nutzen. Dazu gehören beispielsweise privatrechtliche Organisationsmodelle wie die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG). Außerdem ist die Gründung eines rechtsfähigen Vereins, einer Genossenschaft sowie einer Stiftung bürgerschaftlichen Rechts möglich. Privatrechtliche Formen mit unbeschränkter Haftung (z.B. OHG) widersprechen den kommunalrechtlichen Bestimmungen der Länder und sind daher nicht für interkommunale Kooperationen geeignet.⁴⁸

47 Vgl. PORTZ, N./DÜSTERDIEK, B./FUCHS, T. (2005): Interkommunale Zusammenarbeit. Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. In: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10., S. 6.

48 Vgl. DAHLBECK, E./FLÖGEL, F./LANGGUTH, F./SCHLIETER, D. (2017): Interkommunale Kooperation. Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen, S. 11 oder PORTH, J./KRUSE, K.A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer, S. 92.

81. Am ehesten zu finden ist eine privatwirtschaftliche Kooperation⁴⁹ in Form einer GmbH, die jedoch nur öffentliche Ziele verfolgen darf⁵⁰. Die beteiligten Kommunen sind rechtlich verpflichtet, ihren Einfluss auf die GmbH in ausreichendem Maße zu sichern. Im Zuge einer interkommunalen Zusammenarbeit müssen sich die Kommunen daher mit Befugnissen ausstatten lassen, die ihren jeweiligen Beteiligungsquoten entsprechen.⁵¹

82. *Tabelle 9* fasst die Eigenschaften der genannten und potenziell für Stadt-Umland-Kooperationen geeigneten Organisationsmodelle überblicksartig zusammen. Die abschließende Bewertung und Einschätzung der Eignung dieser verschiedenen Modelle wird in Kapitel 5 aufgegriffen.

4.4 Finanzierungsoptionen

83. Gemeinhin gilt, dass insbesondere für standardisierte, unmittelbar zurechenbare Leistungen eine Nutzerfinanzierung über spezielle Entgelte anzustreben ist. Dies gilt auch im Stadt-Umland-Verhältnis, wenn von der Kernstadt angebotene Leistungen durch Nutzer des Umlandes in Anspruch genommen werden. Da nicht alle Leistungen aber einer direkten Nutzerabrechnung zugänglich sind, bedarf es einer anderen (Ausgleichs-)Finanzierung dieser Aufgaben.

84. POSTLEP betont die besondere Bedeutung einer Quantifizierung bzw. Monetarisierung der im Stadt-Umland-Bereich zu ermittelnden Kosten und Nutzen, um eine transparente Ableitung eines etwaigen Vorteils- und Lastenausgleichs als Entscheidungsgrundlage sicherzustellen und Informationsasymmetrien zu reduzieren.⁵² Für die Identifikation und Bemessung für die Umlandver-

49 Zur Eignung privatwirtschaftlicher Organisationsmodelle vgl. PORTH, J./KRUSE, K.A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer, S. 92 ff.

50 Ein Beispiel für eine interkommunale GmbH ist die Mosellandtouristik GmbH, bestehend aus drei Landkreisen, 10 Verbandsgemeinden, den Städten Trier und Wittlich und dem Moselwein e.V. Die Aufgabe dieser GmbH ist es, den Tourismus in der Region zu fördern, das Image der Region zu verbessern und das touristische Angebot zu verbessern (vgl. www.mosellandtouristik.de/de/fussbereich/ueber-uns/aufgabenziele/).

51 Vgl. PORTZ, N./DÜSTERDIEK, B./FUCHS, T. (2005): Interkommunale Zusammenarbeit. Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. In: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10, S. 7.

52 Vgl. POSTLEP, R.-D. (2002): Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung. In: BLOTEVOGEL, H. H. (2002) (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. S. 37 ff.

| Tabelle 9: Aufgabenbezogene Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit | | | | | |
|--|---|---|--|--|---|
| | Zweckverband (§ 2 ff. KomZG) | Zweckvereinbarung (§ 12 f. KomZG) | Kommunale Arbeitsgemeinschaft (§ 14 KomZG) | Gemeinsame kommunale Anstalt (§ 14a KomZG) | GmbH (GmbHG) |
| Rechtsgrundlage | Verbandsordnung | Vertrag | Vertrag | Satzung | Gesellschaftsvertrag, GmbHG |
| Rechtspersönlichkeit | Körperschaft des öffentlichen Rechts | keine eigene Rechtspersönlichkeit | keine eigene Rechtspersönlichkeit | Anstalt des öffentlichen Rechts | eigene jur. Person |
| Zweck | Wahrnehmung der Aufgaben beteiligter Gebietskörperschaften | Aufgabendelegation, gemeinsame Aufgabendurchführung, Mitbenutzung | Gegenseitige Abstimmung, Anregungen, Empfehlungen | Gemeinsame Erfüllung öffentlicher Aufgaben | jeden gesetzlich zulässigen Zweck |
| Organe | Verbandsversammlung, Verbandsvorsteher, Stellvertreter | keine | Vorsitz, Geschäftsführung | Bestimmung nach § 86a Abs. 2 GemO in der Satzung | Geschäftsführer, Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung |
| Übertragung von Aufgaben u. Befugnissen | Aufgaben und Befugnisse | Aufgaben und Befugnisse | Aufgabenbereich nach Vereinbarung | Aufgaben und Befugnisse | - |
| Mitglieder | Gebietskörperschaften, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Personen des Privatrechts, natürliche Personen | Gebietskörperschaften, Zweckverbände, rechtsfähige kommunale Anstalten, Körperschaften des kommunalen Rechts, rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts | Gebietskörperschaften, sonst. Körperschaften, Anstalten, Stiftungen, Personen des Privatrechts | Gebietskörperschaften, Anstalten gem. § 86a Abs. 1 GemO, Zweckverbände | Jede natürliche und juristische Person |
| Finanzierung | Entgelte für Lieferungen und Dienstleistungen, Verbandsumlage | Kostenabrechnung mit Auftraggeber, Umlage | Vertragliche Regelung | Entgelte, Umlage | Nach Gesellschaftervertrag (Geschäftsanteile, Stammkapital) |
| typische Anwendungsfelder | Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Schulverbände | Betrieb von Sport- und Sozialeinrichtungen, Schulzweckvereinbarungen | Verkehrsplannung, Ver- u. Entsorgung, Kultureinrichtungen | Krankenhäuser, Ver- und Entsorgung, Kultureinrichtungen | Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | | | | |

sorgung relevanter zentralörtlicher Funktionsbereiche ist eine empirische Fundierung unabdingbar.

85. Die Aufteilung der entstandenen Kosten kann aus finanzwissenschaftlicher Perspektive insbesondere auf folgenden Maßstäben beruhen:

- der Nutzen, den die einzelnen Gebietskörperschaften aus der kooperativen Aufgabenerfüllung erfahren,
- die Anzahl der Leistungsnutzer,
- das Verhältnis der Einwohnerzahlen, ggf. in Verbindung mit der Gebietsfläche sowie
- der Finanzkraft.

86. Allein die Quantifizierung des Anteils externer Nutzer ist jedoch nicht oder nur unter hohem Verwaltungsaufwand möglich. Zudem wären Leistungen gegenüberzustellen, die Kernstadt und Umland wechselseitig erbringen. Unter Berücksichtigung der allokativen Effizienz sind Finanzierungsregelungen zu priorisieren, die dem fiskalischen Äquivalenzprinzip entsprechen. Grundsätzlich sind dazu auch freiwillige Kooperationen geeignet.

87. Das System des kommunalen Finanzausgleichs, das primär auf einen Disparitätenausgleich ausgerichtet ist, reagiert mit seinen Bedarfsansätzen auch auf Stadt-Umland-Disparitäten. Insofern besteht für zentralörtliche Lasten bereits über das rheinland-pfälzische Landesfinanzausgleichsgesetz im Schlüsselzuweisungssystem (Schulansatz, Zentrale-Orte-Ansatz) und bei den Zweckzuweisungen (z. B. Zuweisungen zum Ausgleich von Schülerbeförderungskosten, § 15 LFAG) ein Ansatz zur Integration eines Vorteils- und Lastenausgleichs. Dabei ist allein der Differenzbetrag zwischen den zur Erbringung der Aufgaben erforderlichen Ausgaben und den vorhandenen (eigenen) Deckungsmitteln ausgleichsrelevant.

88. Über den kommunalen Finanzausgleich kann landesseitig ein meritorisch motivierter Einfluss auf die Raumordnungspolitik ausgeübt werden. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sind zur Abgeltung zentralörtlicher Sonderlasten gezielte Zweckzuweisungen vorzugswürdig, da diese dem Verursacherprinzip stärker entsprechen. Als autonomieschonendere Variante wird die Gewährung pauschaler ungebundener Finanzaufweisungen eingestuft.⁵³ In bei-

⁵³ POSTLEP, R.-D. (2002): Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung. In: BLOTEVOGEL, H. H. (2002) (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. S. 40. „Ungebundene Zuweisungen hätten auch den Vorteil, dass bei ihrer Do-

den Fällen besteht neben dem Ausgleichseffekt auch ein Anzeizeffekt zur bedarfsgerechten Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen. Eine aufgabeninadäquate Finanzierung führt hingegen tendenziell zu einer Unterversorgung mit überörtlich bedeutsamer öffentlicher Infrastruktur.

89. Alternativ können Mischformen (z. B. fall- oder einwohnerbezogene Pauschalen für Gemeinkosten zzgl. der variablen fallbezogenen Kosten) zum Einsatz kommen. Auch im Falle einer Leistungsübertragung ist eine fallspezifische Abrechnung möglich. Neben der aufgabenspezifischen Umlagenfinanzierung – etwa durch die Mitglieder eines Zweckverbands – können allgemeine Umlagen für die Organisation der interkommunalen Finanzbeziehungen herangezogen werden. Im Zuge einer Einkreisung könnte beispielsweise die Umlagenbelastung für große kreisangehörige Städte durch die Einführung differenzierter Umlagesätze vermindert werden, wenn eine signifikante Umlandversorgung festzustellen ist.⁵⁴ Voraussetzung für die Durchsetzung differenzierter Finanzierungsbeiträge ist allerdings eine eindeutige Quantifizierung des Nutzerkreises sowie der entstandenen Kosten. Im Regelfall erfolgt eine Mischfinanzierung auf Basis allgemeiner und spezieller Deckungsmittel. Zudem ist eine projektspezifische Finanzierung möglich. Die Projektfinanzierung kann in gesonderten öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen geregelt werden. Durch eine sachliche und räumliche Bündelung der Mittel können insbesondere kapitalintensive Investitionen mit überörtlicher Bedeutung tragfähiger finanziert werden.

90. Zusammenfassend ist die Ausgestaltung eines tragfähigen Finanzierungsmodells zur Erbringung zentralörtlicher Leistungen allein im Rahmen einer fallspezifischen Abwägung unter Beachtung folgender Aspekte sicherzustellen:

- Besonderheiten der öffentlichen Leistung(en) (Regulierungsintensität, Variationspotenzial, Kostendeckungsgrad),
- Organisationsform der Kooperation (Rechtsform, beteiligte Träger, Förderkulisse),
- Standardisierungsgrad der Leistung sowie Art der auszugleichenden Kosten (Gemeinkosten und Einzelkosten mit Implikationen etwa für

terung dem Aspekt eines Ausgleichs der „versunkenen Kosten“ für die zentralen Orte in pauschaler Weise Rechnung getragen werden könnte.“

54 Im Land Nordrhein-Westfalen wird beispielsweise eine Jugendamtumlage allein für jene kreisangehörigen Kommunen zusätzlich zur Kreisumlage erhoben, die nicht Träger eines eigenen Jugendamtes sind.

Pauschalierung oder Spitzabrechnung – eine Spitzabrechnung ist häufig nicht möglich) sowie

- bereits bestehende direkte oder indirekte finanzwirksame Kompensationsleistungen.

91. Im Rahmen der Kommunalbefragung (vgl. Ziff. 44) wurde das Potenzial einer „Anschubfinanzierung“ zurückhaltend eingeschätzt: Allein vier kreisfreie Städte und drei Landkreise identifizieren weitere Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kommunen, die mit einer Anschubfinanzierung zur Überwindung der Gestehungskosten realisierbar wären. Die genannten Aufgabenbereiche beschränken sich dabei auf den Backoffice-Bereich sowie allgemeine investive Maßnahmen. Unter dem Gesichtspunkt der Stadt-Umland-Beziehungen ist die Förderung interkommunaler Gewerbegebiete sowie die Kulturförderung von Relevanz. Durch das Land Rheinland-Pfalz wurden bereits die Voraussetzungen für die Intensivierung freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit geschaffen. Mit der Zukunftsinitiative „Starke Kommunen – Starkes Land“ (SKSL²) werden bereits in einer zweiten Phase im Zeitraum von 2018-2021 Städtenetze und Stadt-Umland-Kooperationen gefördert – allerdings stehen hier ländlich geprägte Räume im Vordergrund.

55

4.5 Diskussion der Organisationsoptionen

92. Im Folgenden soll eine vergleichsorientierte, kriteriengeleitete Bewertung der grundlegenden Organisationsoptionen erfolgen. Diese kann als Entscheidungshilfe dienen, um die Vor- und Nachteile von aufgabenbezogenen, -übergreifenden und -integrierenden Modellen im Kontext der folgenden relevanten Bewertungskriterien im Hinblick auf eine Eignung zur Stadt-Umland-Kooperation gegeneinander abzuwägen.

93. *Internalisierung externer Effekte:* Das gewählte Organisationsmodell soll sicherstellen, dass der Nutzerkreis kongruent zu den Kostenträgern der betrachteten zentralörtlichen Funktion ist. Hierfür sollte beispielsweise ein veränderter Gebietszuschnitt oder eine verursachergerechte Leistungsfinanzierung genutzt werden, um die gegebenen Nutzen-Spillover zu internalisieren und das Leis-

55 Vgl. dazu MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT (2018): Starke Kommunen - Starkes Land. Online verfügbar unter: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/> (zuletzt geprüft am 20.12.2019).

tungsniveau sicherstellen zu können. Sowohl aufgabenbezogene als auch aufgabenübergreifende Modelle können durch ihre Individualität in der Festlegung der Mitgliedsgebietskörperschaften so gewählt werden, dass sich die Kostenträger an den Nutzerkreis annähern. Für die aufgabenbezogenen Organisationsmodelle sollte dies wahrscheinlich einfacher gelingen, da der Gebietszuschnitt an einen aufgabenspezifischen Nutzerkreis angepasst werden kann. Mehrere Aufgaben bedingen u. U. unterschiedliche Nutzerkreise, sodass hier die Festlegung des optimalen Gebietszuschnittes mitunter erschwert werden könnte. Allerdings eignet sich eine Gebietsreform grundsätzlich für die Internalisierung der Nutzen-Spillover, da etwa über die Zentralisierung der Schulträgerschaft die verursachergerechte Finanzierung zentralörtlicher Leistungen sichergestellt wird. Dies betrifft im Falle einer Einkreisung kreisfreier Städte etwa die Trägerschaft von Gymnasien, Kooperativen bzw. Integrierten Gesamtschulen, mit einer Fachoberschule organisatorisch verbundenen Realschulen plus, berufsbildenden Schulen und sonstigen Förderschulen (§ 76 Nr. 3 SchulG).

94. *Tragfähigkeit von Verwaltungsstrukturen und Effizienzsteigerung:* Eine Stadt-Umland-Kooperation sollte zum Ziel haben, die Effizienz bestehender Strukturen zu erhöhen. Die überörtliche Abstimmung soll dazu dienen, Doppelstrukturen zu vermeiden, Kapazitäten optimal auszulasten und damit die Tragfähigkeiten der Verwaltungsstrukturen sicherzustellen. Dafür ist zunächst eine bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung anzustreben. Die aufgabenbezogenen Modelle führen tendenziell eher zu einer Vielzahl an kleinräumigen Einzelösungen, diese können zwar aufgabenadäquat eine Effizienzsteigerung herbeiführen, insgesamt bleibt der Verwaltungsaufwand jedoch vergleichsweise hoch. Die Vorteile dieser Lösungsoptionen bestehen vorwiegend darin, dass die Verwaltungsstrukturen derart angepasst werden, dass die Internalisierung der Nutzen-Spillover erfolgen kann. Die aufgabenübergreifenden Modelle haben im Vergleich zu den aufgabenbezogenen Modellen den Vorteil, dass diese eine Gesamtlösung schaffen, welche durch den Abbau von Einzelstrukturen und Aufgabenübertragung Synergiepotenziale realisieren kann. Somit können Tragfähigkeiten voll ausgelastet werden. Trotzdem ist die Verwaltungsstruktur der aufgabenübergreifenden Modelle derart komplex, dass die Effizienzpotenziale u. U. kompensiert werden. Das Fusionsmodell dagegen schafft keine neue Verwaltungseinheit, sondern optimiert bestehende Verwaltungsstrukturen. Es findet also ein Abbau von Strukturen statt. Der neue Gebietszuschnitt sollte dann so gewählt werden, dass die Tragfähigkeiten verbessert und dadurch eine Effizienzsteigerung erreicht wird.

95. *Koordinierungs- und Steuerungspotenzial:* Bei der Schaffung neuer Kooperationsräume und Stadt-Umland-Beziehungen ist eine Vermeidung von Doppelstrukturen in der Aufgabenwahrnehmung sinnvoll. Je größer die Zahl der beteiligten Gebietskörperschaften wird, desto größer wird auch der Koordinierungsaufwand. Ein aufgabenbezogenes Modell kann hier vor allem eine problembezogene Koordinierung liefern, die gezielt Doppelstrukturen abbaut und aufgabenspezifische Synergieeffekte generiert. Gleichwohl können hier nur Einzellösungen geliefert werden, die aufgrund ihrer Anzahl und Heterogenität in der Gesamtschau wieder einer Koordinierung bedürfen. Eine aufgabenübergreifende Organisationsform generiert eine Gesamtlösung, sodass die Aufgabenerfüllung für die Mitglieder des Funktionsraumes aus einer Hand kommt. Dadurch können die zu erfüllenden Aufgaben hinsichtlich des Bedarfs analysiert und koordiniert werden, sodass bei dieser Form die Lenkungsfunktion am größten ist. Hierdurch ist das Potenzial groß, dass aus funktionaler Perspektive Doppelstrukturen der Aufgabenwahrnehmung vermieden werden, sodass Steuerungsproblematiken und Kompetenzkonkurrenz vermieden werden können.

96. *Administrierbarkeit und institutionelle Komplexität:* Die Aufgabenerfüllung wird umso komplexer, je mehr verschiedene Organisationsformen für Einzelaufgaben und für die Gesamtsteuerung genutzt werden. Dies erschwert gleichzeitig die Administrierbarkeit des Systems. Betrachtet man jedoch nur die Stadt-Umland-Kooperation bezogen auf die Erfüllung einer einzelnen Aufgabe, steigt die Komplexität, je mehr Gebietskörperschaften beteiligt sind. Dafür bieten die aufgabenbezogenen Organisationsmodelle eine gute Lösung, hier sollte der Umsetzungsaufwand im Vergleich zu den anderen Modellen relativ gering sein, außerdem beschränkt sich die Institutionalisierung auf ein konkretes Aufgabenfeld. Aufgabenübergreifende Modelle dagegen bedingen ein komplexes Verwaltungskonstrukt, welches zusätzlich zu den bereits bestehenden Strukturen etabliert wird. Daher fallen die Transaktionskosten der Umsetzung hierbei eher hoch aus. Jedoch entsteht schließlich eine einheitliche Lösung ohne Einzellösungen, sodass die Administrierbarkeit insgesamt hier besser ist als bei zahlreichen problembezogenen Einzellösungen. Nichtsdestotrotz verbleiben wechselseitige Stadt-Umland-Beziehungen, die einer einräumigen Verwaltung nicht unterliegen und der Lösung bedürfen.

97. *Finanzierungs- bzw. Kostentragungsregelung:* Die Internalisierung der Nutzen-Spillover kann nur dann erfolgen, wenn ein aufgabenspezifisches und gemeindescharfes Finanzierungsmodell Teil des Organisationsmodells ist, das

bereits bestehende Finanzierungsströme und bislang nicht finanzwirksame Elemente verursachergerecht berücksichtigt. Vorausgesetzt es gelingt, den Anteil der externen Nutzer der betrachteten Aufgabe zu quantifizieren und diese in den Lastenausgleich zu integrieren, bieten vor allem zwei Organisationsmodelle Möglichkeiten, um ein Finanzierungsmodell festzulegen: Die aufgabenbezogenen Modelle bieten eine flexible und konkrete problembezogene Gestaltung von Finanzierungsoptionen an. Hier sollten vertragliche Regelungen und Umlagen aufgabenorientiert so angepasst werden, dass eine verursachergerechte Finanzierung sichergestellt werden kann. Auch bei den aufgabenübergreifenden Modellen kann ein belastungsorientiertes Umlagesystem entwickelt werden.

98. *Legitimität:* Die Legitimation einer Stadt-Umland-Kooperation wird unter anderem einerseits davon beeinflusst, ob sie freiwillig oder unter Zwang umgesetzt wird und andererseits auch davon, ob die Selbstverwaltungshoheit bei den betroffenen Gebietskörperschaften verbleibt. Hier haben freiwillige und kleinräumige Lösungen den Vorteil, dass die Steuerungs- und Verwaltungsautonomie zum Großteil bei den Mitgliedern verbleibt. Bei einer Aufgabenübertragung auf beispielsweise einen Zweckverband verbleibt ein Mitbestimmungsrecht zwar bei den Mitgliedern, die Verwaltungshoheit liegt dann jedoch bei einer anderen Rechtskörperschaft und nicht mehr bei den Kommunen selbst. Ein höherer Kommunalverband oder ein Regionalkreismodell entzieht den Mitgliedern Kompetenzen, sodass hier die Legitimität aufgrund der geringeren Selbstverwaltungshoheit und einer geringeren Bürger- und Ortsnähe als gering einzustufen ist. Eine Gebietsreform überträgt im Gegensatz dazu die Kompetenzen nicht auf einen höheren „Verbandstypus“, auch wenn Kommunen Aufgaben im Zuge einer Zusammenlegung an die neue Gebietskörperschaft abtreten müssen.

99. In der Zusammenschau der möglichen Organisationsmodelle zeigt sich, dass diese allein in aufgaben- und raumspezifischer Betrachtungsweise hinsichtlich ihrer Eignung für Stadt-Umland-Kooperationen zu bewerten sind. Eine im Rahmen der Modellvorhabenforschung des BBSR gewonnene Erkenntnis für die erfolgreiche Umsetzung von Stadt-Umland-Kooperationen ist, *„dass es für stadtreregionale Kooperation nicht die optimale Form gibt, sondern je nach der inhaltlichen Aufgabe und den Rahmenbedingungen vor Ort die geeignete organisatorische Lösung zu suchen ist.[...] Der regionale Zuschnitt der Kooperation soll [...] eine bedarfsgerechte Form der Leistungserbringung ermöglichen.“*⁵⁶

56 BBSR (Hrsg.) (2018): Stadt-Umland-Kooperationen; Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung, S. 5.

| Tabelle 10: Aufgabenbezogene Organisationsmodelle der interkommunalen Zusammenarbeit | | | |
|---|--|---|---|
| | aufgabenbezogene Modelle | aufgabenübergreifend Modelle | Integrationsmodell (Gebietsreform) |
| Internalisierung externer Effekte | + räumliche Nutzer- und Kostenträgerkreise können übereinstimmen | ○ Übereinstimmung räumlicher Nutzer- und Kostenträgerkreise bei mehreren Aufgaben schwierig | ○/+ Internalisierung bei Kongruenz von Funktions- und Verwaltungsraum |
| Tragfähigkeit von Verwaltungsstrukturen / Effizienzsteigerung | ○ aufgabenbezogene Einzellösungen mit Tendenz zu Kleinräumigkeit, Konkurrenzabbau | ○ komplexe Verwaltungsstruktur, multifunktionale Bündelung von Aufgaben | + Einräumigkeit der Verwaltung, Skaleneffekte, Synergiepotenzial |
| Koordinierungs- und Steuerungspotenzial | + problembezogene Koordination, je nach Rechtsbindung mehr oder weniger starkes Steuerungspotenzial | + Koordination und Steuerung werden zusammengeführt | + klare Kompetenzzuweisung, jedoch Verlust an Autonomie |
| Administrierbarkeit / institutionelle Komplexität | + für einzelne Aufgabe leicht umzusetzen | - <u>zusätzliches</u> komplexes Verwaltungskonstrukt, Hürde zur Umsetzung eher hoch, Gesamtlösung aber leichter zu administrieren als Vielzahl an Einzellösungen | ○ je nach beteiligten Kommunen, nur einmalige Umsetzung nötig, danach weniger komplexe Verwaltungsstrukturen |
| Finanzierungs- / Kostentragsregelung | + flexible aufgabenbezogene Finanzierungsregelungen möglich | + Umlage zur sachgerechten Kostenbeteiligung der Mitglieder | ○ breitere Basis der Umlagenfinanzierung bedingt kreisinterne Ausgleichseffekte |
| Legitimität | ○ je nach gewählter Rechtsform Übertragung der Verwaltungsautonomie | - Verlust von Bürger und Ortsnähe, Übertragung von Kompetenzen auf höhere Ebene | + Erhalt der Selbstverwaltung |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | | |

Der zentrale Erfolgsfaktor für Stadt-Umland-Kooperationen ist der für die beteiligten Kommunen erkennbare Vorteil, bspw. in Form von Steuerungsgewinnen oder Nutzenzuwachs, („Win-Win-Situation“). Kooperationen werden nur selten dauerhaft sein, wenn nicht für alle Beteiligten ein Vorteil erzielt wird.

100. Da es sich bei der Erfüllung oberzentraler Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge unter dem Aspekt der Internalisierung von Nutzen-Spillovers insbesondere um spezifische Aufgabenbereiche handelt (z. B. Bildungseinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen), sollte das gewählte Organisationsmodell vorrangig eine aufgabenbezogene Organisation fokussieren. Hinzu kommt, dass die rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften für eine Übertragbarkeit der Regionalkreismodelle in ihrer Raum- und Aufgabenstruktur zu sehr abweichen. Zudem lässt der derzeitige Verwaltungsaufbau weder Raum noch die notwendige kritische Masse, um einen zusätzlichen Aufgabenträger in Form eines höheren Kommunalverbands zu rechtfertigen. Daher wird zurzeit weder eine uneingeschränkte Übertragbarkeit der Regionalkreismodelle noch die Etablierung eines weiteren höheren Kommunalverbandes für Rheinland-Pfalz als sachgerecht eingestuft.

5 Schlussfolgerungen: Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

101. Oberzentrale Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge führen in Stadt-Umland-Regionen insbesondere bei Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung zu räumlichen Externalitäten. Die Zentren erbringen die Leistungen, die vom Umland zwar mitgenutzt, aber nicht oder nicht hinreichend mitfinanziert werden. Zur Optimierung von Versorgungsangeboten sowie zum Ausgleich von Versorgungsdefiziten können regionale Kooperationen gebildet werden, innerhalb derer regionalbedeutsame öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden. Für einzelne mittel- und oberzentrale Aufgaben sind spezifische Institutionalisierungen interkommunaler Kooperationen eine Reformoption (z. B. Kultur-, Schulverbände). Somit sollen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollaufgaben für einen funktional abgegrenzten Kooperationsraum zusammengeführt werden – damit wird unter Finanzierungsgesichtspunkten auch dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zwischen Nutzer- und Kostenträgerkreis in höherem Maße Rechnung getragen.

102. Durch interkommunale bzw. interregionale Konkurrenz induzierte planerische Abstimmungserfordernisse sind im Rahmen der Einzelhandels-, Gewerbe- und Wohnflächenentwicklung von besonderer Bedeutung. Dies gilt ebenso für die koordinierte Kultureinrichtungs- sowie Sportstättenplanung und -bewirtschaftung bzw. die Bündelung investiver und personeller Ressourcen. Zudem sollte angesichts der regional heterogenen demographischen Entwicklung die interkommunale Abstimmung der regionalen Schulentwicklungsplanung intensiviert werden.

103. Die raumbezogene Analyse auf Basis bestehender Verflechtungsbeziehungen weist auf Basis der Berufs- und Schulpendlerverflechtung sowie bestehender Kooperationen auf teilträumlich stark variierende Potenziale und Akzeptanz von Modellen interkommunaler Zusammenarbeit hin. Insgesamt zeigt sich, dass sich die interkommunale Zusammenarbeit im Schulbereich – analog zum Sozialbereich – gegenüber anderen Bereichen deutlich abhebt. Gleichwohl wird die interkommunale Kooperation im Schulbereich in weiten Teilen des Landes abseits der Förderschulen und berufsbildenden Schulen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen in der Gesamtschau nur in geringem Umfang praktiziert. Es ist davon auszugehen, dass in etlichen Aufgabenbereichen ein beträchtliches Potenzial für die Etablierung kooperativer Organisations- und Finanzierungsformen besteht.

104. Aufgabenbezogene, kleinräumige Kooperationsformen sind – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – als freiwillige Bottom-Up-Entscheidung aufzufassen, die auf weitere Aufgabenbereiche erweitert werden können. Im Falle eines geringen regionalen Problem- bzw. Handlungsdrucks sind kooperative, aufgabenbezogenen Organisationsformen vorzugswürdig, um aufgabenspezifische Verletzungen des fiskalischen Äquivalenzprinzips zu kompensieren. Zudem eignen sich informelle bzw. netzwerkartige Kooperationen für den interkommunalen Wissenstransfer oder als Ansatzpunkt für die Bildung institutionalisierter Formen.⁵⁷ Im Falle eines akuten (fiskalischen) Problemdrucks, fehlender Homogenität der Kooperationspartner oder in Ermangelung von „Win-Win-Konstellationen“ gleichwertiger Kooperationspartner sind Top-Down-Entscheidungen des Landes bzw. Kooperationsanreize in der Initialphase erforderlich. Zudem sind fachliche und organisatorische Mindeststandards sicherzustellen – ansonsten würde das Risiko einer weiteren institutionellen Fragmentierung der Aufgaben-

⁵⁷ Bericht des BBSR „Stadt-Umland-Kooperationen (Stand: 13.04.2018)“; Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung, S. 5.

erfüllung bestehen, sollten kommunale IKZ-Modelle jeweils in einer – auch aus Bürger- bzw. Nachfragersicht – intransparenten Vielzahl heterogener Teillösungen münden.

105. Im Falle einer gesamträumlichen Unterfinanzierung können interkommunale Kooperationen nicht signifikant zu einer Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft beitragen, daher ist die aufgabenangemessene Finanzausstattung als unabdingbare Voraussetzung für die Sicherung der kommunalen Verwaltungs- und Gestaltungskraft aufzufassen. Dies betrifft sowohl die (horizontalen) interkommunalen Aufgaben- und Finanzbeziehungen als auch die (vertikalen) Transfers zwischen Bund, Land und Kommunen. Stadt-Umland-Beziehungen stellen in diesem Zusammenhang nur einen Teilaspekt der öffentlichen Aufgaben- und Finanzbeziehungen dar. Demgegenüber besteht die Option zur Verbreiterung bestehender IKZ-Modelle zu größeren Verbänden für umfassendere Aufgabenbündel.

106. Der Einsatz aufgabenübergreifender (multifunktionaler) IKZ-Modelle erfordert stets eine Entscheidung des Landes: Die Vorteile einer Bildung von höheren Kommunalverbänden sind den Nachteilen einer zusätzlichen Ebene der Verwaltungsstruktur bzw. dem Risiko institutioneller Überfrachtung und Komplexität gegenüberzustellen – dabei ist die Eingriffsintensität in das kommunale Aufgabenspektrum höher als im Falle einer am Funktionalraum orientierten Gebietsreform. An den Grundsätzen einer gebietsbezogen organisierten und multifunktionalen kommunalen Selbstverwaltung ist festzuhalten. Gebietsreformen eignen sich grundsätzlich für eine Reform der interkommunalen Aufgaben- und Finanzbeziehungen. Die mit multi- oder monofunktionalen IKZ-Modellen adressierten Problemkreise variieren erheblich – und vernachlässigen beispielsweise aufgrund ihrer räumlichen Selektivität die Tragfähigkeitsprobleme ländlichen geprägter Regionen – hier stößt das Ausgleichspotenzial durch selektive und/oder kleinräumige Kooperationen an Grenzen.

107. Für die gezielte Kompensation von Stadt-Umland-Disparitäten eignen sich grundsätzlich insbesondere aufgabenbezogene Organisationsmodelle – dies gilt für regionalbedeutsame und fiskalisch hinreichend gewichtige Aufgaben. Allerdings ist das erweiterte, landesweite Wirkungsspektrum einer umfassenden Gebietsreform nicht zu substituieren. Die umfassenden, durch den Landesgesetzgeber formulierten Zielvorstellungen der Kommunal- und Verwaltungsreform können durch eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit allenfalls flankiert werden.

108. Die Neugestaltung der kommunalen Gebietsstruktur in Rheinland-Pfalz sollte von weiteren Reformschritten flankiert werden. Die Ausschöpfung der Effektivitäts- und Effizienzreserven erfordert ein Zusammenwirken von Funktional- (Aufgabenkritik, Standardflexibilisierung, IKZ), Gebiets-, Binnen- (E-Government) sowie Finanzierungsreformelementen (kommunaler Finanzausgleich, Aufgabenzuordnung). Interkommunale Kooperationsmodelle sind ergänzend unstreitig wichtig, stellen aber keine Alternative dar, um breite Aufgabenbündel flächendeckend wahrzunehmen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn in den Gebietskörperschaften bzw. Regionen verschiedene Belastungsfaktoren zusammenkommen und heterogene Verflechtungsbeziehungen, Interessenlagen und Anreizstrukturen bestehen.

Literaturverzeichnis

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2003): Zweckverband. Online verfügbar unter <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/zweckverband>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.
- BBSR (2018): Stadt-Umland-Kooperationen (Stand: 13.04.2018); Einsatzfelder, Mehrwert und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung.
- DAHLBECK, E./FLÖGEL, F.LANGGUTH, F./SCHLIETER, D. (2017): Interkommunale Kooperation. Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen.
- EBINGER, F./KUHLMANN, S./DUMAS, P./NITZE, C./ULLRICH, N./ZABLER, S. (2018): 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.
- FURKERT, M. (2015): Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbe-reiche in Rheinland-Pfalz. Hamburg.
- GREIVING, S./WINKEL, R. (2008): Starke Städte schaffen die Zukunftsfähigkeit des Landes. Gut-achten im Auftrag der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Stadt Neubrandenburg, Hanse-stadt Rostock, Landeshauptstadt Schwerin, Hansestadt Stralsund und Hansestadt Wismar. Dortmund.
- HESSE, J. J. (2005): Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Berlin.
- HESSE, J. J. (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Berlin.
- HÖRSTER, ANSGAR (2007): Höhere Kommunalverbände. In: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, Seite 901-936.
- HÜTTLINGER, ADELHEID (2004): Kommunalrechtliche und kommunalwirtschaftliche Aspekte interkommunaler Gewerbegebiete.
- JUNKERNHEINRICH, M./MARKERT, H./FRANKENBERG, D./MÜLLER, C./STAHLKE, T./MICOSATT, G. (2018): Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden. Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern.
- LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.) (2015): Bericht der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“. LT-Drs. 16/5250. Mainz.
- MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2018): Starke Kommunen - Starkes Land. Online verfügbar unter: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/foerderung/kommunalentwicklung/starke-kommunen-starkes-land/> (zuletzt geprüft am 20.12.2019).
- MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (Hrsg.) (2008) Landesentwicklungsprogramm – LEP IV. Mainz.

- PORTH, J./KRUSE, K.A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer.
- PORTH, J./KRUSE, K.A./ENGEWALD, B./ZIEKOW, J. (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz – der rheinland-pfälzische Weg. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer.
- PORTZ, N./DÜSTERDIEK, B./FUCHS, T. (2005): Interkommunale Zusammenarbeit. Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts. In: Stadt und Gemeinde INTERAKTIV, H. 10, S. 7.
- POSTLEP, R.-D. (2002): Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung. In: BLOTEVOGEL, H. H. (2002) (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. S. 37-42.
- REICHARD, C./GROSSI, G. (2017): Die Organisation kommunaler Dienstleistungen. In: KUHL-MANN, S./SCHWAB, O. (Hrsg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. S. 101-116.
- SCHLIESKY, U. (2007): Stadt-Umland-Verbände. In: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, Seite 873-899.
- SCHNEIDER, B.J. (Hrsg.) (2015): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen. Siegburg.
- STADT HANNOVER (2019): Die Region Hannover stellt sich vor. Online verfügbar unter <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Region-Hannover/Stellt-sich-vor>, zuletzt geprüft am 16.12.2019.
- VOGT, M.T. (1996): Kinder schafft Neues! Eine Einführung in das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG). In: Vogt, M.T. (Hrsg.): Kulturräume in Sachsen – Eine Dokumentation zur Genese des Sächsischen Kulturraumgesetzes und zum „Probejahr“ 1995, Reihe Kulturelle Infrastruktur, B.1, 2. Auflage, Leipzig: Universitätsverlag Leipzig, Seite 21-32.
- WIEGAND, B. (1994): Das Gesetz über Kulturräume in Sachsen. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 4, H.6, Seite 204-207.
- WINTERFELD, K./HOFMANN, M./VOIGT, K. (2003): Kulturelle Potenzen in Oberlausitz-Niederschlesien – Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit im Kulturraum, in: Winterfeld, K./Hofmann, M./Voigt, K. (Hrsg.): Kulturelle Potenzen regionaler Entwicklung – Das Beispiel Kulturraum Oberlausitz-Niederschlesien, Dresdner Studien zur Kultur, B. 1, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag GmbH, Seite 223-236.
- TERFRÜCHTE, T./GREIVING, S./FLEX, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 75. S. 471-485.
- WOHLTMANN, M. (2019): Städte, Gemeinden, Landkreise – Fiskalische Konflikte innerhalb der kommunalen Ebene – Umlagenfinanzierung, Stadt-Umland-Probleme. In: SCHWEISFURTH, T. WALLMANN, W. (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin. S. 213-232.

Anhang

| Anhang 1: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Landau in der Pfalz, 2015 | | | | | |
|--|-------------------------------|----------------|--------------|---------------|-------------|
| | | BEVI | SEVI | BEVI | SEVI |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | |
| KS Landau in der Pfalz | | 6 868 | 4 940 | | |
| | stadt-intern | | | | |
| I. | LK Südliche Weinstraße | 7 079 | 3 686 | 51 % | 43 % |
| | LK Germersheim | 2 433 | 1 369 | 26 % | 22 % |
| | KS Neustadt a. d. W. | 778 | 329 | 10 % | 6 % |
| II. | LK Südwestpfalz | 754 | 172 | 10 % | 3 % |
| | LK Bad Dürkheim | 480 | | 7 % | |
| | LK Rhein-Pfalz-Kreis | 372 | | 5 % | |
| III. | KS Speyer | 190 | | 3 % | |
| | LK: TOP 6 bzw. 3 | 11 044 | 5 384 | 62 % | 52 % |
| | LK: Anteil zu allen LK | 88 % | 91 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 2: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Pirmasens, 2015 | | | | | |
|--|-------------------------------|----------------|--------------|---------------|-------------|
| | | BEVI | SEVI | BEVI | SEVI |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | |
| KS Pirmasens | | 8 373 | 3 937 | | |
| | stadt-intern | | | | |
| I. | LK Südwestpfalz | 8 095 | 1.894 | 49 % | 32 % |
| | KS Zweibrücken | 846 | 125 | 9 % | 3 % |
| III. | LK Kaiserslautern | 352 | | 4 % | |
| | LK: TOP 2 bzw. 1 | 8 941 | 2 019 | 52 % | 34 % |
| | LK: Anteil zu allen LK | 89 % | 97 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 3: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Koblenz, 2015 | | | | | | | |
|--|-----------------------|---------------------------------|----------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| | | | BEVI | SEVI** | BEVI | SEVI** | |
| | | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | | |
| KS Koblenz | | stadt-intern | 23 536 | 12 028 | | | |
| I. | LK Mayen-Koblenz | einpendernde SvB/Schüler | 19 167 | 5 082 | 45 % | 30 % | |
| | Rhein-Lahn-Kreis | | 5 622 | 1 075 | 19 % | 8 % | |
| | Westerwaldkreis | | 5 238 | 1 251 | 18 % | 9 % | |
| | LK Neuwied | | 4 640 | 804 | 16 % | 6 % | |
| | Rhein-Hunsrück-Kreis | | 3 116 | 994 | 12 % | 8 % | |
| II. | LK Cochem-Zell | | 1 505 | 472 | 6 % | 4 % | |
| | LK Ahrweiler | | 1 329 | | 5 % | | |
| III. | LK Altenkirchen (Ww.) | | 287 | | 1 % | | |
| LK: TOP 7 bzw. 5 | | | | 40 617 | 9 678 | 63 % | 45 % |
| LK: Anteil zu allen LK | | | | 95 % | 94 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Neuwied und des Rhein-Hunsrück-Kreises vertauscht.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 4: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Trier, 2015 | | | | | | | |
|--|-------------------------|---------------------------------|----------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| | | | BEVI | SEVI | BEVI | SEVI | |
| | | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | | |
| KS Trier | | stadt-intern | 23 693 | 10 954 | | | |
| I. | LK Trier-Saarburg | einpendernde SvB/Schüler | 18 585 | 6 150 | 44 % | 36 % | |
| | LK Berncastel-Wittlich | | 3 538 | 1 300 | 13 % | 11 % | |
| | Eifelkreis Bitburg-Prüm | | 2 572 | 924 | 10 % | 8 % | |
| II./III. | LK Vulkaneifel | | 445 | 203 | 2 % | 2 % | |
| LK: TOP 3 | | | | 24 695 | 8 374 | 51 % | 43 % |
| LK: Anteil zu allen LK | | | | 92 % | 94 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 5: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Speyer, 2015 | | | | | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| | | | BEVI** | SEVI | BEVI** | SEVI | |
| | | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | | |
| KS Speyer | | stadt-intern | 8 807 | 5 615 | | | |
| I. | Rhein-Pfalz-Kreis | einpendela nde SvB/Schüler | 5 772 | 2 904 | 40 % | 34 % | |
| | LK Germersheim | | 2 438 | 741 | 22 % | 12 % | |
| II. | LK Bad Dürkheim | | 1 128 | 111 | 11 % | 2 % | |
| | KS Ludwigshafen am Rhein | | 1 156 | | 12 % | | |
| | LK Südliche Weinstraße | | 996 | | 10 % | | |
| | KS Neustadt a. d. W. | | 685 | | 7 % | | |
| III. | KS Landau in der Pfalz | | 372 | | 4 % | | |
| LK: TOP 6 bzw. 2 | | | | 12 175 | 3 645 | 58 % | 39 % |
| LK: Anteil zu allen LK | | | | 87 % | 88 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Bad Dürkheim und der KS Ludwigshafen am Rhein vertauscht.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 6: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Zweibrücken, 2015 | | | | | | |
|--|-------------------|---|----------------|--------------|---------------|-------------|
| | | | BEVI** | SEVI | BEVI** | SEVI |
| | | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | |
| KS Zweibrücken | | stadt-intern | 5 512 | 3 568 | | |
| I. | LK Südwestpfalz | einpendela nde SvB/Schüler | 3 520 | 1 422 | 39 % | 28 % |
| II. | LK Kaiserslautern | | 409 | 78 | 7 % | 2 % |
| | KS Pirmasens | | 539 | | 9 % | |
| III. | LK Kusel | | 228 | | 4 % | |
| LK: TOP 3 bzw. 1 | | | | 4 696 | 1 422 | 46 % |
| LK: Anteil zu allen LK | | | 96 % | 90 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Kaiserslautern und der KS Pirmasens vertauscht.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 7: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Kaiserslautern, 2015 | | | | | | |
|---|-------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------|-------------|------|
| | | BEVI | SEVI | BEVI | SEVI | |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | | |
| KS Kaiserslautern | | 21 430 | 10 537 | | | |
| I. | LK Kaiserslautern | einpendela nde SvB/Schüler | 13 946 | 4 558 | 39 % | 30 % |
| | LK Kusel | | 3 591 | 813 | 14 % | 7 % |
| | LK Südwestpfalz | | 2 659 | 769 | 11 % | 7 % |
| | Donnersbergkreis | | 2 180 | 720 | 9 % | 6 % |
| II./III. | <i>LK Bad Dürkheim</i> | 672 | 366 | 3 % | 3 % | |
| | LK: TOP 4 | 22 376 | 6 860 | 51 % | 39 % | |
| | LK: Anteil zu allen LK | 86 % | 86 % | | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 8: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Mainz, 2015 | | | | | | |
|--|-------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| | | BEVI | SEVI | BEVI | SEVI | |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | | |
| KS Mainz | | 40 096 | 21 729 | | | |
| I. | LK Mainz-Bingen | einpendela nde SvB/Schüler | 22 197 | 4 958 | 36 % | 19 % |
| | LK Alzey-Worms | | 7 215 | 1 110 | 15 % | 5 % |
| II. | <i>LK Bad Kreuznach</i> | | 3 370 | 499 | 8 % | 2 % |
| III. | <i>Rhein-Hunsrück-Kreis</i> | | 762 | | 2 % | |
| | LK: TOP 3 bzw. 2 | | 33 544 | 6 068 | 46 % | 22 % |
| | LK: Anteil zu allen LK | 85 % | 85 % | | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 9: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Ludwigshafen am Rhein, 2015 | | | | | |
|--|-------------------------------|----------------|---------------|---------------|-------------|
| | | BEVI** | SEVI | BEVI** | SEVI |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | |
| KS Ludwigshafen am Rhein | | 30 864 | 20 150 | | |
| | stadt-intern | | | | |
| I. | Rhein-Pfalz-Kreis | 17 072 | 3 582 | 36 % | 15 % |
| | LK Bad Dürkheim | 9 373 | 1 357 | 23 % | 6 % |
| II. | KS Frankenthal (Pfalz) | 4 015 | 776 | 12 % | 4 % |
| | KS Worms | 2 234 | | 7 % | |
| | KS Speyer | 2 270 | | 7 % | |
| | KS Neustadt a. d. W. | 2 262 | | 7 % | |
| | LK Südliche Weinstraße | 1 869 | | 6 % | |
| | LK Germersheim | 1 769 | | 5 % | |
| | Donnersbergkreis | 1 543 | | 5 % | |
| III. | LK Alzey-Worms | 1 361 | | 4 % | |
| | LK: TOP 9 bzw. 2 | 43 768 | 5 715 | 59 % | 22 % |
| | LK: Anteil zu allen LK | 94 % | 65 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung der KS Worms, Speyer und Neustadt a. d. W. vertauscht.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 10: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Worms, 2015 | | | | | |
|---|-------------------------------|----------------|--------------|---------------|-------------|
| | | BEVI | SEVI | BEVI | SEVI |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | |
| KS Worms | | 16 015 | 9 381 | | |
| | stadt-intern | | | | |
| I. | LK Alzey-Worms | 6 111 | 1 642 | 28 % | 15 % |
| II. | LK Rhein-Pfalz-Kreis | 895 | | 5 % | |
| | LK Donnersbergkreis | 877 | | 5 % | |
| | LK Bad Dürkheim | 771 | | 5 % | |
| III. | LK Mainz-Bingen | 701 | 142 | 4 % | 1 % |
| | LK: TOP 4 bzw. 1 | 8 654 | 1 642 | 35 % | 15 % |
| | LK: Anteil zu allen LK | 76 % | 70 % | | |

* BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes.

| Anhang 11: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Frankenthal (Pfalz), 2015 | | | | | |
|--|--------------------------|---------------------|--------------|---------------|-------------|
| | | BEVI | SEVI | BEVI | SEVI |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | |
| KS Frankenthal (Pfalz) | | 5 246 | 4 984 | | |
| | | <i>stadt-intern</i> | | | |
| I. | Rhein-Pfalz-Kreis | 2 471 | 1 624 | 32 % | 25 % |
| | LK Bad Dürkheim | 1 749 | 779 | 25 % | 14 % |
| | KS Ludwigshafen am Rhein | 1 376 | 422 | 21 % | 8 % |
| II. | KS Worms | 754 | 178 | 13 % | 3 % |
| | LK Alzey-Worms | 353 | | 6 % | |
| | Donnersbergkreis | 290 | | 5 % | |
| III. | KS Neustadt a. d. W. | 149 | | 3 % | |
| LK: TOP 6 bzw. 3 | | 6 703 | 2 825 | 56 % | 36 % |
| LK: Anteil zu allen LK | | 85 % | 83 % | | |
| * BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort). | | | | | |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes. | | | | | |

| Anhang 12: Berufs- (BEVI) und Schuleinpendlerverflechtungsintensität (SEVI)* der kreisfreien Stadt Neustadt an der Weinstraße, 2015 | | | | | |
|--|--------------------------|---------------------|--------------|---------------|-------------|
| | | BEVI** | SEVI | BEVI** | SEVI |
| | | <i>absolut</i> | | <i>Anteil</i> | |
| KS Neustadt a. d. W. | | 7 441 | 4 811 | | |
| | | <i>stadt-intern</i> | | | |
| I. | LK Bad Dürkheim | 3 059 | 1 889 | 29 % | 28 % |
| | LK Südliche Weinstraße | 1 813 | 474 | 20 % | 9 % |
| | Rhein-Pfalz-Kreis | 724 | 262 | 9 % | 5 % |
| II. | LK Germersheim | 421 | 210 | 5 % | 4 % |
| | KS Landau in der Pfalz | 448 | | 6 % | |
| III. | KS Ludwigshafen am Rhein | 281 | | 4 % | |
| LK: TOP 5 bzw. 3 | | 6 044 | 2 835 | 45 % | 37 % |
| LK: Anteil zu allen LK | | 74 % | 80 % | | |
| * BEVI/SEVI: Anteil der jeweilig einpendelnden SvB/Schülern aus Landkreis oder kreisfreier Stadt XY zu stadtinternen SvB/Schülern (Arbeitsort/Schulort = Wohnort). | | | | | |
| ** Für eine bessere Übersichtlichkeit ist die Sortierung des LK Germersheim und der KS Landau in der Pfalz vertauscht. | | | | | |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Landesamtes. | | | | | |