Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie
TU Kaiserslautern

in Kooperation mit
FORA
Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik Bottrop

Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz

– Teil A –

Prüfung der Ausnahmegründe von der Fusionspflicht im Rahmen der territorialen Neugliederung rheinland-pfälzischer Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden

Gutachten im Auftrag des
Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur

Martin Junkernheinrich
Dominik Frankenberg
Dominique Steidel

vorläufiger Endbericht

Kaiserslautern, 1. August 2012

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen 3

Verzeichnis der Karten 4

Verzeichnis der Tabellen 5

Verzeichnis der Abkürzungen 7

Vorwort 8

1 Einleitung: Ausgangslage und Problemstellung 10

1.1 Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz 10

1.2 Bürgernähe und Leistungsfähigkeit als Zieldimensionen 15

1.3 Aktuelle Entwicklungen, gesetzliche Bestimmungen und Reformvorhaben 17

1.4 Aufgabenstellung und leitende Fragestellungen des Gutachtens 23

2 Prüfung von Ausnahmen gemäß § 2 Abs. 3 KomVwRGrG 25

2.1 Ausnahmekategorien, Methodik und Datenbasis 25

2.2 Konkretisierung der Ausnahmetatbestände 29

2.2.1 Mindesteinwohnerzahl 29

2.2.2 Primäre Ausnahmetatbestände: Ortsgemeindezahl und Fläche 30

2.2.3 Abwägung besonderer Ausnahmegründe 33

2.2.3.1 Soldaten 35

2.2.3.2 Landschaftliche und topografische Gegebenheiten, geografische Grenzlage ... 37

2.2.3.3 Raumordnung 40

2.2.3.4 Demografische Entwicklung 46

2.2.3.5 Wirtschafts- und Finanzkraft 48

2.3 Konsistenzprobleme 52

2.4 Gesamtabwägung 55

3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen 63

Literaturverzeichnis 68

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Einwohner je Gemeinde zum 31.12.2010 10

Abbildung 2: Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz 11

Abbildung 3: Gesetzlich vorgegebene Zieldimensionen der Gebietsreform in Rheinland-Pfalz 16

Abbildung 4: Zieldimensionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Gebietsstrukturen 17

Abbildung 5: Gesetzgeberische Systematik der Ausnahmetatbestände 26

Abbildung 6: Verbandsfreie Gemeinden mit überdurchschnittlicher Finanzkraft 50

Abbildung 7: Verbandsgemeinden mit überdurchschnittlicher Finanzkraft 51

Verzeichnis der Karten

Karte 1: Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern zum Stichtag (30.06.2009) 31

Karte 2: Übersicht der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nach Analyse der primären Ausnahmetatbestände 34

Karte 3: Übersicht der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mit Gebietsänderungsbedarf 62

Karte 4: Übersicht der Verbandsgemeinden, bei denen von einer Gebietsänderung abgesehen werden kann 65

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Rahmendaten der rheinland-pfälzischen Kommunen vor der Kommunal- und Verwaltungsreform 20

Tabelle 2: Übersicht bereits gesetzlich geregelter freiwilliger Gebietsänderungen 22

Tabelle 3: Verbandsgemeinden im Korridorbereich 32

Tabelle 4: Verbandsgemeinden mit Erfüllung der primären Ausnahmegründe 33

Tabelle 5: Nicht kasernierte Soldaten, Zivil- und Familienangehörige der ausländischen Streitkräfte in den verbandsfreien Gemeinden 36

Tabelle 6: Verbandsgemeinden mit hohem Anteil an nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte 37

Tabelle 7: Kommunen mit Grenzlage 38

Tabelle 8: Erreichbarkeit der Kommunen mit Grenzlage im engeren Sinn 39

Tabelle 9: Mittelzentrale Verbünde (kooperierende Zentren) 44

Tabelle 10: Demografische Entwicklung der Fusionskandidaten mit positiver Bevölkerungsentwicklung nach der Bevölkerungsvorausberechnung (2006-2020) 47

Tabelle 11: Demografische Entwicklung der Verbandsgemeinde Wöllstein (2006-2011) 48

Tabelle 12: Verbandsgemeinden mit Erfüllung der primären Ausnahmegründe sowie Verbandsgemeinden mit negativer Abweichung allein bei der Ortsgemeindezahl 53

Tabelle 13: Rahmendaten der Verbandsgemeinden Arzfeld und Neuerburg 55

Tabelle 14: Dauerhafte Leistungsfähigkeit 58

Tabelle 15: Erfüllte Ausnahmekategorien vor Gesamtabwägung 59

Tabelle 16: Kommunen und erfüllte besondere Ausnahmegründe vor Gesamtabwägung 59

Tabelle 17: Rahmendaten der Kommunen mit überdurchschnittlicher Wirtschafts- und Finanzkraft und Gewährleistung dauerhafter Leistungsfähigkeit 60

Tabelle 18: Gemeinden und erfüllte Ausnahmekategorien nach Gesamtabwägung 64

Tabelle 19: Vergleich der Rahmendaten von Kommunen mit einem Gebietsänderungsbedarf und jenen ohne Gebietsänderungsbedarf 66

Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O.	an angegebenem Ort
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ca.	circa
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
Ew.	Einwohner
f./ff.	fortlaufend / fortfolgend
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
Hrsg.	Herausgeber
ICE	Intercity-Express
Km	Kilometer
km²	Quadratkilometer
KomVwRGrG	Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
max.	maximal
OG	Ortsgemeinde
PKW	Personenkraftwagen
rd.	rund
S.	Seite / Satz
Tab.	Tabelle
u.v.m.	und vieles mehr
vfrG	verbandsfreie Gemeinde
VG	Verbandsgemeinde
Vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Vorwort

„Unsere Städte und Gemeinden
haben Grenzen aus dem 19. Jahrhundert,
Verwaltungsstrukturen aus dem 20. Jahrhundert und
müssen die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen.“[1]

Die kommunalen Gebietszuschnitte sind in Bewegung. In der Bundesrepublik Deutschland haben insbesondere die ostdeutschen Bundesländer in den letzten Jahren eine deutliche Verringerung ihrer kommunalen Gebietskörperschaften vorgenommen und damit zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und zum fiskalischen Ausgleich beigetragen. Solche Reformprozesse sind typischerweise mit ausgeprägten politischen Konflikten verbunden. Als Nachteil empfundene Effekte werden häufig unmittelbar spürbar. Die Schaffung größerer Kommunen kann zu einem Verlust an Bürgernähe führen. Die Zahl der im politisch-administrativen System vorhandenen Arbeitsplätze schrumpft. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit, der Gewinn an Professionalität und die finanziellen Einspareffekte wirken dagegen erst mittel- und langfristig.

Mit seinen knapp vier Millionen Einwohnern verfügt das Land Rheinland-Pfalz über 12 kreisfreie Städte, 24 Landkreise und etwa 2 300 kreisangehörige Gemeinden. Damit hat dieses Flächenland – insbesondere aufgrund seiner zahlreichen Ortsgemeinden – die kleinteiligste Gebietsstruktur innerhalb Deutschlands. Vor dem Hintergrund des fortschreitenden soziodemografischen Wandels, der technischen Entwicklung und der sich verstärkenden kommunalen Finanzkrise hat die rheinland-pfälzische Landesregierung eine kommunale Gebietsreform auf die politische Agenda gesetzt. Mit dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (Artikel 1 des Ersten Landesgesetzes zu Kommunal und Verwaltungsreform) ist ein wichtiger Schritt des Landesgesetzgebers für die Verbandsgemeindeebene erfolgt. Verbandsgemeinden dürfen zukünftig in der Regel nicht kleiner als 12 000 Einwohner, verbandsfreie Gemeinden in der Regel nicht kleiner als 10 000 Einwohner sein. Die Neuabgrenzung der Kreisebene soll in einer weiteren Reformphase folgen.

Mit der vorliegenden gutachterlichen Stellungnahme wird zunächst geprüft, inwieweit Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden bei Vorliegen

1 Prof. Dr. Michael Parkinson, European Institute for Urban Affairs. Vortrag zitiert nach: Österreichischer Städtebund, Landesgruppe Steiermark (Hrsg.) (2011): Steirische Gemeindestrukturreform: Ausgangslage und Projektauftrag, S. 1.

der im Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) festgelegten Ausnahmetatbestände im begründeten Einzelfall trotz Unterschreiten der relevanten Mindestgrößen weiter existieren können. Daraus ergibt sich eine Abgrenzung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden, die – sofern diese nicht bis zum 30. Juni 2012 freiwillig fusioniert haben – ohne ihre Zustimmung mit einem Fusionspartner zusammengelegt werden müssen.

Im Spätsommer 2012 werden dann – landesweit – Vorschläge zur Auswahl von Fusionspartnern vorgelegt. Da die Raumstrukturen nicht immer eine Zusammenlegung von Kommunen, die selbst einen Gebietsänderungsbedarf haben, ermöglichen, gilt es auch andere Partner für Zusammenschlüsse einzubeziehen.

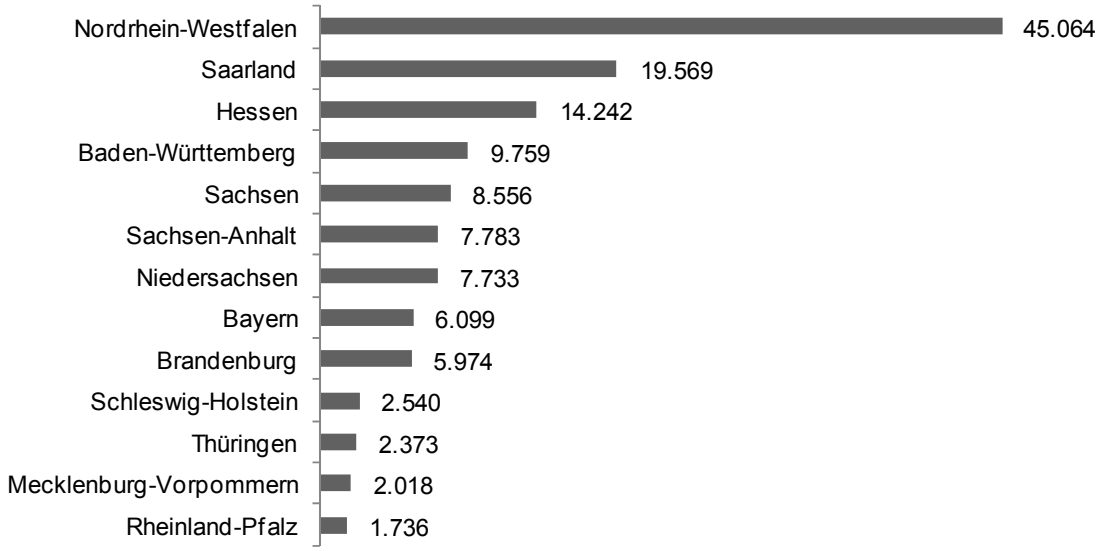
Kaiserslautern, im August 2012 Martin Junkernheinrich

1 Einleitung: Ausgangslage und Problemstellung

1.1 Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz

(1) Zur kommunalen Ebene des Landes Rheinland-Pfalz gehören etwa 2 300 politisch selbstständige Städte und Gemeinden (Stand: 31. Dezember 2011).[2] Damit hat Rheinland-Pfalz den im Bundesvergleich kleinteiligsten kommunalen Gebietszuschnitt aller Bundesländer. Durchschnittlich verfügt eine rheinland-pfälzische Gemeinde nur über etwa 1 700 Einwohner (*vgl. Abb. 1*). Lediglich Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Schleswig-Holstein weisen hinsichtlich der Einwohnerzahl je Gemeinde vergleichbare Größenordnungen auf. Mit über 45 000 Einwohnern verfügen die Gemeinden Nordrhein-Westfalens über die mit Abstand höchste Einwohnerzahl je Gebietskörperschaft.

Abbildung 1: Einwohner je Gemeinde zum 31.12.2010



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

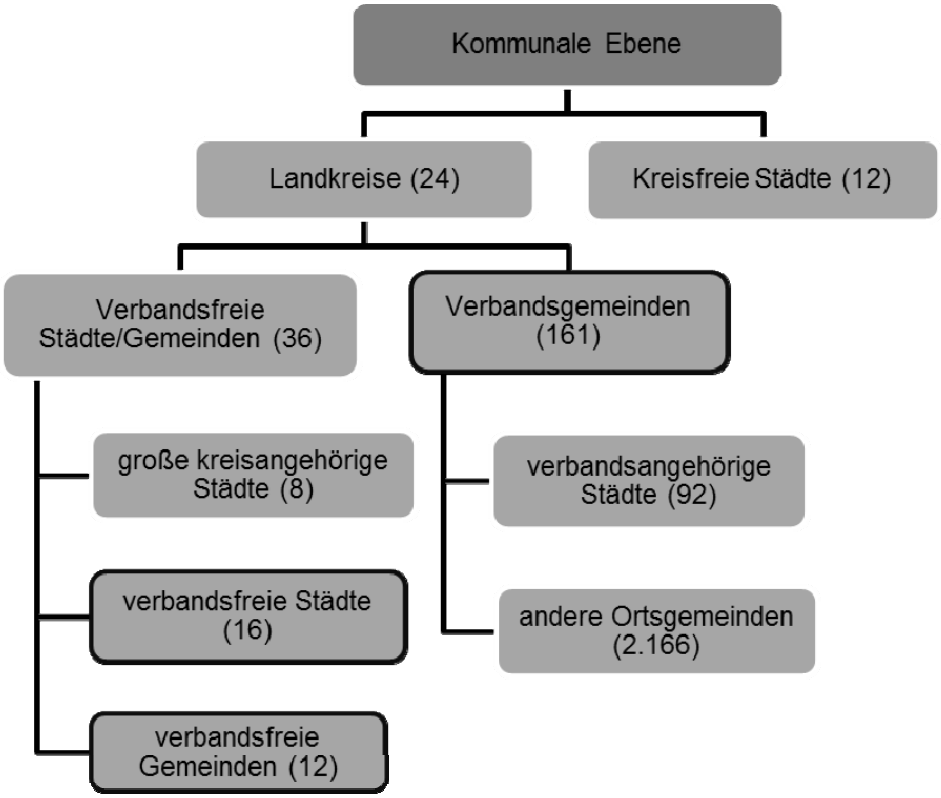
(2) Die kommunale Ebene gliedert sich in Rheinland-Pfalz wie folgt (*vgl. Abb. 2*):

2 Im Zuge der Freiwilligkeitsphase hat sich die Anzahl der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bereits leicht verringert.

- 128 Städte, (12 kreisfreie Städte, 8 große kreisangehörige Städte, 16 verbandsfreie Städte, 92 verbandsangehörige Städte),
- 2 178 sonstige Gemeinden (12 verbandsfreie Gemeinden, 2 166 Ortsgemeinden [verbandsangehörige Gemeinden]). 92 Städte und 2 166 Ortsgemeinden gehören 161 Verbandsgemeinden an, welche die Verwaltungsgeschäfte für die angehörenden Gemeinden übernehmen.

Im Rahmen der jetzigen Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform wird auf eine Neugliederung der die kommunale Ebene wesentlich prägenden Ortsgemeinden verzichtet.

Abbildung 2: Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz



Quelle: Eigene Darstellung.

(3) Die bestehenden Gemeinden und Kreise sind keineswegs homogen. Vielmehr unterscheiden sie sich nach Einwohnerzahl und Fläche erheblich. Besonders deutlich wird dies bei den Verbandsgemeinden. Bei einem statistischen Mittelwert von ca. 14 500 Einwohnern ist die größte Verbandsgemeinde (Montabaur) mit über 38 000 Einwohnern mehr als sechsmal so groß wie die bislang kleinste Verbandsgemeinde (Neumagen-Dhron, 5 607 Einwohner, auf-

gelöst zum 1. Januar 2012). Noch gravierender sind die Unterschiede bei der Fläche (von 17 km^2 [Verbandsgemeinde Maxdorf] bis 465 km^2 [Verbandsgemeinde Prüm]) und bei der Anzahl der Ortsgemeinden. Hier reicht die Bandbreite von nur zwei Ortsgemeinden (in den Verbandsgemeinden Heidesheim am Rhein und Waldsee) bis hin zu 51 Ortsgemeinden (Verbandsgemeinde Bitburg-Land). Hinzu kommt, dass die Gebietskörperschaftsgruppen hinsichtlich ihrer Einwohnergröße nur bedingt ein Stufenverhältnis aufweisen. So hat die größte Ortsgemeinde (Stadt Konz) fast dreimal so viele Einwohner wie die bisher kleinste Verbandsgemeinde (Neumagen-Dhron). Die Stadt Neuwied hat als große kreisangehörige Stadt fast doppelt so viele Einwohner wie die kleinste kreisfreie Stadt (Zweibrücken) und auch mehr Einwohner als der kleinste Landkreis (Vulkaneifel).[3] Dieser Sachverhalt ist auch unter funktionalen bzw. raumordnerischen Gesichtspunkten zu problematisieren.

(4) Die letzte größere Gebietsreform der kommunalen Ebene erfolgte in den 1970er Jahren (1969-1978) unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen. Im Zuge dieser Verwaltungsreform wurden unter dem Leitmotiv „Verwaltungsvereinfachung“ u.a. die Verbandsgemeinden gebildet sowie die Anzahl der Regierungsbezirke von fünf auf drei verringert (Koblenz, Trier und Rheinhessen-Pfalz). In diesen Jahren wurde die Zahl der Gemeinden von 2 905 im Jahre 1968 um etwa 20 % auf 2 320 im Jahre 1978 reduziert. In der Folge kam es nur noch vereinzelt zu Zusammenlegungen. Zum 1. Januar 2000 wurden die Regierungsbezirke aufgelöst – bei gleichzeitiger Einrichtung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) sowie der Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD) als an funktionalen Aspekten orientierten Verwaltungseinheiten.[4]

3 Vgl. LEWENTZ, R. (2012): Die aktuelle Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz – Konzept und Umsetzung. Mainz, S. 4

4 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, S. u. a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung für das erste und zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsstrukturreform. Beurteilung der Effizienz von kommunalen Ebenen und angestrebten Reformmaßnahmen durch Analyse der kommunalen Zuschussbedarfe. Kaiserslautern, S. 44 ff.

(5) Die Notwendigkeit einer Funktional- und Gebietsreform auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz ist aktuell die notwendige Folge der Veränderung von äußeren Rahmenbedingungen, die die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung und damit der örtlichen Selbstverwaltung sowie der Daseinsvorsorge beeinträchtigen. Als wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen, die insbesondere für die Gebietsreform der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden und Städte von Bedeutung sind, können mit dem demografischen Wandel, den technischen und sozialen Entwicklungen sowie den fiskalischen Problemlagen mehrere ursächliche Komplexe benannt werden:[5]

- Der demografische Wandel wird in Form einer Bevölkerungsschrumpfung gerade von jungen und erwerbstätigen Personen zu einem spürbaren Rückgang an zu verwaltenden Einwohnern sowie einem Einnahmenverlust bei gleichzeitig steigenden Ausgaben führen, weil durch die zunehmende Alterung neue Anforderungen an das kommunale Leistungsangebot gestellt werden. Nach der mittleren Berechnungsvariante des Statistischen Landesamtes wird sich die Einwohnerzahl in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2020 um 3,2 % und bis zum Jahr 2050 um 14,9 % verringern. Diese Entwicklung wird sich regional sehr differenziert darstellen – das Nebeneinander von schrumpfenden, stagnierenden und wachsenden Regionen wird sich fortsetzen, die regionalen Disparitäten somit weiter zunehmen.

- Technische und soziale Entwicklungen, die neue Formen der Verwaltungstätigkeit ermöglichen, sind gleichzeitig notwendig, da eine zunehmend mobilere Bevölkerung[6] höhere Serviceansprüche an die Gemeindeeinrichtungen stellt und verlangt. Diesen kann durch Formen des eGovernment, der aufsuchenden Verwaltung und bürgerfreundlichere Gestaltung von Verwaltungsabläufen sowie Öffnungszeiten begegnet

5 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./BRAND, S./STEINMÜLLER, L./HOLLER, B. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern.

6 Durch den Wandel des Mobilitätsverhaltens unterliegen die täglichen Aktionsräume starken Veränderungen, die mit den historischen kommunalen Grenzen nur selten übereinstimmen, was sich beispielsweise anhand der hohen Auspendlerquoten zahlreicher rheinland-pfälzischer Gemeinden aufzeigen lässt. Standortentscheidungen von Einwohnern und Betrieben orientieren sich nicht allein an administrativen Grenzen und verändern die realen Lebens- und Wirtschaftsstrukturen deutlich.

werden.[7] Die technische Entwicklung im Bereich der EDV und der Telekommunikation führt dazu, dass Verwaltungsvorgänge in der Regel einfacher und schneller abgewickelt werden können. Dies führt auch zur Verringerung der Arbeitsintensität bzw. des Personalbedarfs bei gleichbleibendem Umfang von Verwaltungsdienstleistungen. In Zukunft werden immer mehr Verwaltungsdienstleistungen auch elektronisch angeboten werden können. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und die Installation eines einheitlichen Ansprechpartners werden den Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Behörden vorantreiben.

- Als weiterer Faktor sind die fiskalischen Problemlagen zu nennen, die sich, gerade auch in Rheinland-Pfalz, durch ein zunehmendes Leistungsangebot und die sozioökonomischen Umwälzungen des Strukturwandels zu einer seit 20 Jahren anhaltenden Finanzkrise entwickelt haben. Seit zwei Jahrzehnten verbuchen die Kommunen auch in wirtschaftlichen Boomzeiten einen negativen Finanzierungssaldo.[8] Dies betrifft zuvorderst die kreisfreien Städte, aber auch bei vielen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städten und Gemeinden ist eine kritische Haushaltslage vorzufinden. Anzumerken ist dabei, dass die Spannbreite der Ergebnisse unter den Verbandsgemeinden beträchtlich ist und gerade solche Verbandsgemeinden über schlechtere Haushaltsergebnisse und Schuldenstände verfügen, die wenig Einwohner haben und stark vom demografischen Wandel betroffen sind, also im Zentrum der Fusionsüberlegungen im Zuge der Kommunalreform stehen.[9] Die Abnahme der Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter wird nicht zu einer Entspannung der Haushaltslage führen. Es wird aufgrund der demografischen Entwicklung sehr wichtig werden, gut ausgebildetes Personal effizient einzusetzen, da sich der Personalbestand auch mittel- bis langfristig weiter verringern sollte.

(6) Die Handlungsspielräume der rheinland-pfälzischen Gemeinden verringern sich bei gleichzeitig steigendem Handlungsbedarf zunehmend. Denn

---

7 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BRAND, S. (2010): Anforderungen an moderne Verwaltungsstrukturen in Rheinland-Pfalz – unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen. In: Troeger-Weiß, G./ Weingarten, J. (Hrsg.): Herausforderungen für Land und Kommunen. Die Gestaltung des Demographischen Wandels in Rheinland-Pfalz. Idar-Oberstein, S. 157.

8 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2011): Kommunalbericht 2011. Speyer.

9 Vgl. BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. MICOSATT (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Gütersloh, S. 42.

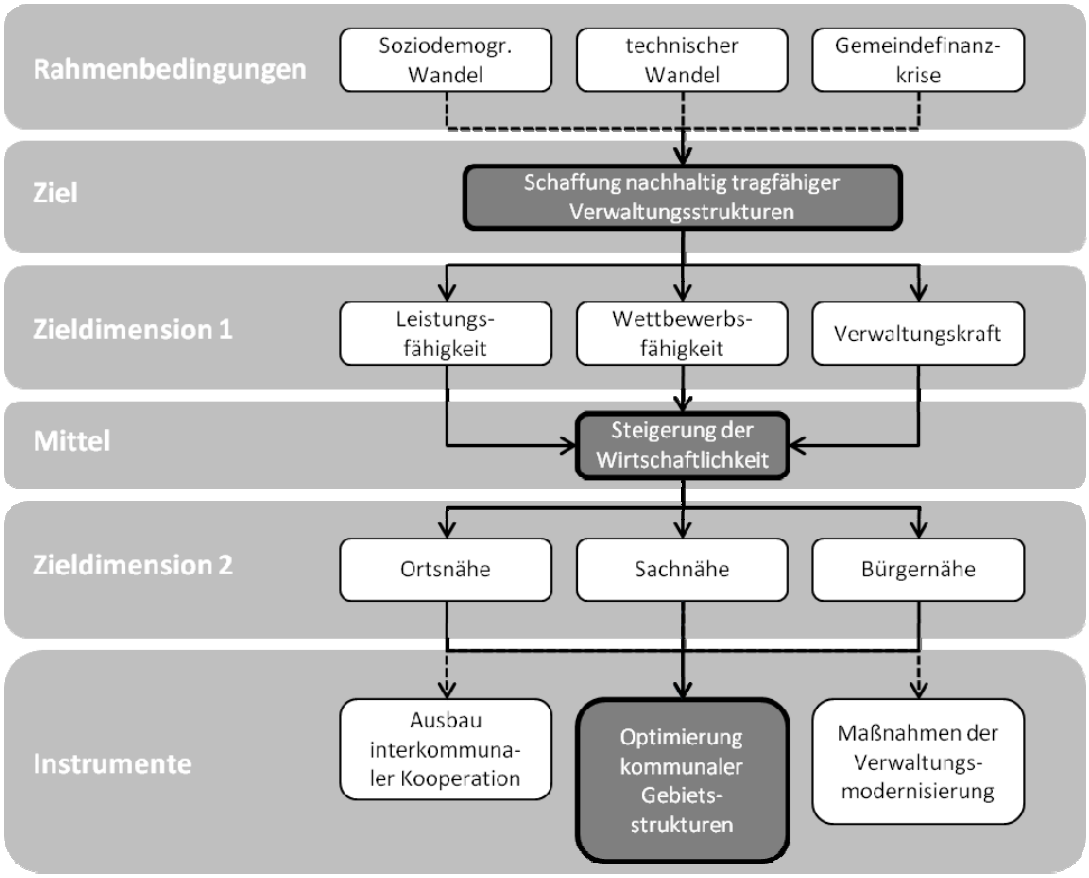
aufgrund immer komplexer werdender bzw. neuer Aufgaben (z. B. U3-Betreuung) und dem steigendem Anspruchsniveau der Bürger an die Service- und Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung spitzt sich die Finanzlage der Kommunen weiter zu. Gleichzeitig wird in der öffentlichen Diskussion die Rolle von Gemeinden als „Heimat oder Identitätsraum“ betont sowie mit Freiwilligen- und Vereinsaktivitäten verknüpft. Zur Optimierung der kommunalen Leistungserbringung müssen jedoch die Aufgaben einer Gemeinde als Rechtsträger und Wirtschaftskörper vorrangig berücksichtigt werden. So sind Vereins- und andere zivilgesellschaftliche Aktivitäten nicht zwingend an Verwaltungsgrenzen gebunden und organisieren sich häufig unterhalb der Verbandsgemeindeebene in den Ortsgemeinden.

1.2 Bürgernähe und Leistungsfähigkeit als Zieldimensionen[10]

(7) Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraums hat das Land im Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform die Schaffung nachhaltig tragfähiger Verwaltungsstrukturen als anzustrebendes Oberziel festgelegt (*vgl. Abb. 3*). Für den anstehenden Reformprozess wird dieser Begriff konkretisiert, indem die Erhöhung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Erhöhung der Verwaltungskraft bei den Verbandsgemeinden angestrebt werden soll. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele steht die Steigerung der kommunalen Wirtschaftlichkeit zur Verfügung, die durch verschiedene Instrumente und Maßnahmen erreicht werden kann, beispielsweise durch eine effektivere Verwaltungstätigkeit oder einen räumlichen Ausgleich sozioökonomischer Disparitäten.

10 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./BRAND, S./STEINMÜLLER, L./HOLLER, B. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete, a. a. O., S. 24 ff.

Abbildung 3: Gesetzlich vorgegebene Zieldimensionen der Gebietsreform in Rheinland-Pfalz



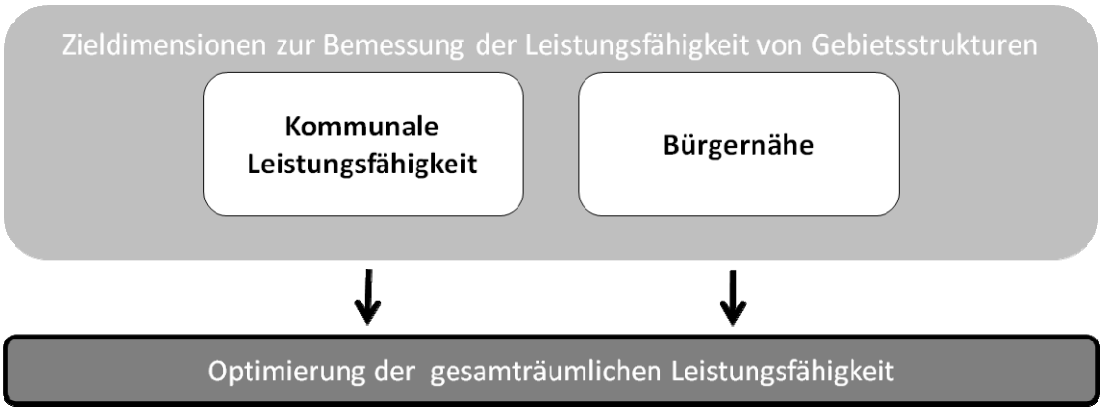
Quelle: Eigene Darstellung.

(8) Gleichfalls, als besonderes Merkmal eines kleinteilig strukturierten Landes, sollten alle Maßnahmen der Kommunalreform den Bedingungen einer großen Orts-, Sach- und Bürgernähe genügen. Demzufolge sollte die Verwaltung, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, auf der niedrigsten möglichen Ebene angesiedelt sein, einen engen inhaltlichen Bezug zum Tätigkeitsgegenstand haben und für die Bürger der Gebietskörperschaft leicht erreichbar sein. Dies erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommune für den einzelnen Bürger und ermöglicht somit eine bedarfsgerechte Leistungsbereitstellung. Nur wenn eine orts-, sach- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung gewährleistet ist, kann auch eine Weiterentwicklung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erfolgen.[11]

11 Hierbei ist zu beachten, dass eine Verbesserung des Bürgerservices und damit auch der Bürgernähe nicht zwangsläufig in einem Widerspruchsverhältnis zu einer Vergrößerung der administrativen Einheiten stehen muss, denn viele öffentliche Leistungen können in größeren Verwaltungseinheiten leichter als in kleineren zur Verfügung gestellt werden, wodurch auch der gestiegene Anspruch der

(9) Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgaben steht die Schaffung leistungsfähiger Gebietseinheiten, die sowohl unter den Bedingungen einer hohen kommunalen Leistungsfähigkeit als auch einer hohen Orts-, Sach- und Bürgernähe – im nachfolgenden in der Zieldimension Bürgernähe zusammengefasst – langfristig bestehen (*vgl. Abb. 4*). Damit wird dem Ziel eines Ausgleichs zwischen den Kommunen der Vorrang vor der Schaffung einiger weniger, sehr leistungsstarker Einheiten gegeben.[12]

Abbildung 4: Zieldimensionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Gebietsstrukturen



Quelle: Eigene Darstellung.

1.3 Aktuelle Entwicklungen, gesetzliche Bestimmungen und Reformvorhaben

(10) Nachdem in den letzten Dekaden in Rheinland-Pfalz kaum Gemeindefusionen erfolgten, hat dieses Themenfeld mit dem Beschluss zur Kommunal- und Verwaltungsreform im Jahre 2006 und dem Inkrafttreten des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform im Jahre 2010 wieder hohe Relevanz erlangt. Einen Schwerpunkt bildet dabei die kommunale Gebietsreform, die die Steigerung der administrativen Leistungsfähigkeit von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden zum Ziel hat. Nach Abschluss einer Freiwilligkeitsphase, die am 30. Juni 2012 endete, sind Zusam-

Bürger an die Verwaltung leichter für größere Gebiete erfüllt werden kann und damit die qualitative Dimension der „Bürgernähe“ erfüllt wird.

12 In der kommunalen Praxis werden Fusionen zwischen „reichen“ und „armen“ Gemeinden in der Regel von der wohlhabenderen Kommune vehement abgelehnt. Der räumliche Ausgleich zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen ist jedoch eine wesentliche Aufgabe der Verbandsgemeinden gem. § 67 Abs. 7 GemO RP.

menschlüsse von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ohne deren Zustimmung vorgesehen.[13]

(11) Das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform hat auch die Möglichkeiten interkommunaler Kooperationen und Bürgerbeteiligungen in kommunalen Angelegenheiten erweitert. Die rechtlichen Grundlagen für die anstehende Reform sind im Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (Artikel 1 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010) geregelt.[14] An dem Gesetzentwurf wurden die kommunalen Spitzenverbände beteiligt und zahlreiche andere Stellen außerhalb der Landesregierung angehört. Das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation Speyer (Prof. Dr. Jan Ziekow) und die Technische Universität Kaiserslautern (Prof. Dr. Martin Junkernheinrich) haben eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt.[15] Zudem wurde vom Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften in Berlin (Prof. Dr. Joachim Jens Hesse) eine gutachterliche Stellungnahme zu zentralen Fragen der Kommunal- und Verwaltungsreform ausgearbeitet.[16] Alle Gutachten konstatierten umfassenden Reformbedarf.

(12) Die in kleineren verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bereits heute begrenzte Verwaltungskraft zur Bewältigung der gegenwärtigen kommunalen Aufgaben wird sich dort zukünftig nicht mehr aufrechterhalten lassen, sondern abnehmen und eine fachlich und wirtschaftlich optimale, bürgernahe Aufgabenwahrnehmung vielfach in Frage stellen oder sogar ausschließen. Größere Gebietskörperschaften können zudem auch unterschiedliche Einwohner-, Gewerbe- oder Einrichtungsstrukturen innerhalb ihres Gebiets besser ausgleichen.

(13) Für die territoriale Neugliederung hat die Landesregierung eine Reihe von Grundsätzen aufgestellt:

13 Vgl. Drucksache 15/4488 des Landtages Rheinland-Pfalz vom 20.04.2010: Gesetzentwurf der Landesregierung, Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform.

14 Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 2010.

15 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, S. u. a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung. A. a. O.

16 Vgl. HESSE, J. unter Mitarbeit v. BERNAT, E./VOGEL, S./BÄR, B. (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Berlin.

- Die Ortsgemeinden sollen erhalten bleiben. Diese werden als Basis des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements in Rheinland-Pfalz bezeichnet. Gleichwohl sind Zusammenschlüsse von Ortsgemeinden auf freiwilliger Basis jederzeit möglich.
- Die bestehenden Verbandsgemeinden sollen nach Möglichkeit nicht zerteilt werden.
- Die Landkreise werden in der aktuellen Reformphase grundsätzlich nicht verändert. Ab dem Jahr 2014 werden jedoch auch hier Veränderungen angestrebt.
- Eingemeindungen von Ortsgemeinden aus Verbandsgemeinden in kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden werden von Seiten des Landes nicht betrieben.[17]

(14) Als wichtigstes Kriterium für die Gebietsoptimierung wird die Einwohnerzahl gesehen. Diese dient in der Regel als intersubjektiv nachprüfbares, relationales Kriterium für die Beurteilung von Verwaltungskosten und Verwaltungseffizienz. So haben größere Verbandsgemeinden in Bezug auf ihre Einwohnerzahlen signifikant niedrigere Personal-, Verwaltungs- und Betriebsausgaben.[18]

(15) Nach den Vorgaben des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform sollen verbandsfreie Gemeinden in der Regel mindestens 10 000 Einwohner und Verbandsgemeinden in der Regel mindestens 12 000 Einwohner aufweisen. Die größere Einwohnerzahl bei Verbandsgemeinden resultiert daraus, dass diese nun einige Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten und die Führung der Verwaltungsgeschäfte für die Ortsgemeinden wahrzunehmen haben. Die grundsätzliche Zuständigkeit für die gemeindlichen Aufgabenliegt allerdings bei den Ortsgemeinden.[19]

(16) Zudem bewertet der Gesetzgeber Verbandsgemeinden mit 10 000 bis 12 000 Einwohnern, die überdurchschnittlich große Flächen und überdurchschnittlich viele Ortsgemeinden haben, in der Regel ebenfalls für akzeptable Gebietsstrukturen. Dabei werden die derzeitige durchschnittliche Fläche einer rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde von etwa 106 Quadratkilometern

17 MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT RHEINLAND-PFALZ (2009): Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz, S. 4.

18 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, J. u. a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung. a. a. O., S. 114 f.

19 Vgl. Begründung KomVwRGrG – B zu den einzelnen Bestimmungen, Drucksache 15/4488, Landtag Rheinland-Pfalz.

und die gegenwärtige durchschnittliche Anzahl der Ortsgemeinden einer rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde von 14 Kommunen als Richtwerte genutzt (*vgl. Tab. 1*).

Tabelle 1: Rahmendaten der rheinland-pfälzischen Kommunen vor der Kommunal- und Verwaltungsreform
arithmetisches Mittel nach Typen der Kommunen, Stand: Dezember 2011

	Einwohner	Fläche in km²	Ortsgemeinden
VG	14 535	106	14
vfrG	17 639	43	--
Insgesamt	15 021	94	--

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

(17) In den Abwägungsprozessen zur Neugliederung von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden können auch zusätzliche Aspekte von Belang sein. Beispielsweise können genannt werden:

- landschaftliche und topografische Gegebenheiten,
- die geografische Lage von Kommunen unmittelbar an den Grenzen zu Nachbarbundesländern und Nachbarstaaten,
- die Wirtschafts- und Finanzkraft der Kommunen sowie
- die Anzahl von Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen ausländischer Streitkräfte.

(18) Diese Gründe beschreiben zum einen Belastungen, die nicht durch die Kommune selbst verursacht sind (z. B. topografische Gegebenheiten), zum anderen theoretische Überlegungen, die eine niedrige Wirtschaftlichkeit der Kommune rechtfertigen können oder von einem dauerhaften Vorteil der bestimmten Kommune ausgehen lassen (hohe Wirtschafts- und Finanzkraft).

(19) Gemeindefusionen müssen sich neben der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft sowie Bürgernähe auch durch ihre Gemeinwohlverträglichkeit aus Sicht des Gesamtlandes auszeichnen. Dies kann nicht allein aus der Sicht der einzelnen Kommunen beurteilt werden. Auch höherrangige verfassungsrechtliche Staatsziele und Einrichtungsgarantien sind in die Beurteilung einzubeziehen.[20] Zu den Gemeinwohlgründen für kom-

20 Vgl. MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2009): Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz, S. 4.

munale Gebietszusammenschlüsse gehört insbesondere, dass die Leistungsfähigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit und die Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden nicht nur weiterhin gewährleistet, sondern auch verbessert wird. Zudem ist der räumliche Ausgleich bzw. Disparitätenabbau von zentraler Bedeutung.

(20) Die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden hatten innerhalb der Freiwilligkeitsphase bis zum 30. Juni 2012 die Möglichkeit, gemeinsam mit Nachbarkommunen durch entsprechende Beschlüsse ihrer Räte Gebietsänderungen selbst auf den Weg zu bringen. Dabei begrüßt die Landesregierung auch eine intensive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Diskussionen und Überlegungen vor Ort. Zudem werden finanzielle Zuwendungen während der Freiwilligkeitsphase gewährt, u. a. eine einmalige einwohnerbezogene Zuwendung, eine so genannte „Hochzeitsprämie“, von maximal 150 Euro je Einwohner der kleineren Kommune und die finanzielle Förderung von Infrastrukturprojekten sowie Entschuldungshilfen.

(21) Die Landesregierung strebt an, auf der nächsten Reformstufe, die unmittelbar nach den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 beginnen soll, die Gebietsstrukturen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte – möglichst in einem breiten politischen Konsens und gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden – zu optimieren und dabei auch Lösungen für die Stadt-/Umland-Problematik aufzuzeigen.[21]

(22) In *Tabelle 2* sind die bereits durch Landesgesetz geregelten Neugliederungen aufgelistet. Über weitere Neugliederungen sind Vereinbarungen abgeschlossen worden oder stehen Vereinbarungen kurz vor dem Abschluss.

21 Vgl. LEWENTZ, R. (2012): Die aktuelle Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz – Konzept und Umsetzung, a. a. O., S. 12.

Tabelle 2: Übersicht bereits gesetzlich geregelter freiwilliger Gebietsänderungen

Betroffene kommunale Gebietskörperschaft	Art der Veränderung	Umsetzung	Termine			Gesetzliche Grundlage
			Vollzug	Wahlen zum Verbandsgemeinderat	Direktwahl des Bürgermeisters	
1. Neugliederung						
Cochem, Stadt	Eingliederung in die VG Cochem-Land und Umbezeichnung der Kommune in VG Cochem		7.6.2009	7.6.2009	7.6.2009	Landesgesetz vom 18.2.2009 (GVBl. S.79)
VG Cochem-Land						
2. Neugliederung						
VG Neumagen-Dhron	Auflösung		1.1.2012			Landesgesetz vom 26.9.2011 (GVBl. S. 373)
VG Bernkastel-Kues	Eingliederung von Ortsgemeinden	Eingliederung der Ortsgemeinden Minheim, Piesport und Neumagen-Dhron	1.1.2012	11.3.2012	11.3.2012 (25.3.2012)	
VG Schweich an der Römischen Weinstraße	Eingliederung einer Ortsgemeinde	Eingliederung der Ortsgemeinde Trittenheim	1.1.2012	KW 2014	25.9.2011	
3. Neugliederung						
VG Braubach	Zusammenschluss	Bildung der neuen VG Braubach-Loreley	1.7.2012	3.6.2012	3.6.2012 (17.6.2012)	Landesgesetz vom 20.12.2011 (GVBl. S. 417)
VG Loreley	Zusammenschluss					
4. Neugliederung						
VG Otterbach	Zusammenschluss	Bildung der neuen VG Otterbach-Otterberg	1.7.2014	KW 2014	KW 2014	Landesgesetz vom 20.12.2011 (GVBl. S. 420)
VG Otterberg	Zusammenschluss					

Quelle: Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, eigene Darstellung.

1.4 Aufgabenstellung und leitende Fragestellungen des Gutachtens

(23) Im Rahmen dieser gutachterlichen Stellungnahme sind für die Bearbeitung der im Folgenden skizzierten Aufgabenstellung folgende Fragestellungen von zentraler Bedeutung:

- Die Prüfung der *primären Ausnahmegründe* nach § 2 Abs. 3 S. 1 KomVwRGrG: Für welche Verbandsgemeinden ist aufgrund der gesetzgeberisch festgelegten Grenzwerte kein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf zu konstatieren?

- Die Prüfung der *besonderen Ausnahmegründe* nach § 2 Abs. 3 S. 2 u. 3 KomVwRGrG: Bestehen für einzelne Gebietskörperschaften besondere, sachgerechte und hinreichend gewichtige Gründe, die dazu führen, dass im begründeten Einzelfall das Fortbestehen von Verbandsgemeinden oder verbandsfreien Gemeinden unterhalb der im Gesetz vorgesehenen Ortsgrößen (gemessen an der Mindesteinwohnerzahl) als Ausnahme von der Fusionspflicht zu rechtfertigen sind? Welches Ausmaß der Unterschreitung der im Gesetz vorgegebenen Richtwerte ist dabei tolerabel?

Diese beiden Fragestellungen erfordern ein zweigeteiltes Analyseverfahren.

- Für die Prüfung der *primären Ausnahmegründe* sind ausschließlich Verbandsgemeinden zu berücksichtigen, die mehr als 10 000 Einwohner, eine Flächengröße von mehr als 100 km² sowie mindestens 16 Ortsgemeinden aufweisen. Dabei müssen jeweils alle drei genannten Kriterien erfüllt werden.

- Im Zuge der Prüfung von *besonderen Ausnahmegründen* werden die verschiedenen potenziellen Ausnahmegründe zunächst jeweils isoliert voneinander ermittelt und gewichtet sowie einer abschließenden Gesamtabwägung zugeführt, im Rahmen derer auch die Prüfung der „dauerhaften Leistungsfähigkeit“ erfolgt.

(24) Die theoretisch-empirisch gestützte Diskussion von einzelgemeindlichen Ausnahmen erfordert zur Beantwortung der Fragestellung neben einer Begründung der Ausnahmeregelungen nach § 2 Abs. 3 KomVwRGrG eine Gesamtabwägung hinsichtlich eines Gebietsänderungserfordernisses bei Un-

terschreitung der Mindesteinwohnerzahl. Ausnahmetatbestände können ihre Wirkung im Rahmen der Gesamtabwägung somit auch kumulativ entfalten.

(25) Zur Selektion und Gewichtung der Ausnahmegründe gilt es, quantitativ und qualitativ unterschiedliche Tatbestände (Grenzlage, landschaftlich-topografische Gegebenheiten, Wirtschaftskraft, Erfordernisse der Raumordnung u. v. m.) intersubjektiv vergleichbar zu operationalisieren und in einer Gesamtabwägung mit ihrer Bedeutung für die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung zu würdigen. Dabei ist die Zulässigkeit einer negativen Abweichung von der gesetzlich definierten Mindesteinwohnerzahl zu beurteilen. Dabei verbietet es die Vielfältigkeit der verschiedenen abwägungsrelevanten Gesichtspunkte, die Abwägung schematisch vorzunehmen und von konkreten örtlichen Spezifika abzusehen. Im Sinne der interkommunalen Vergleichbarkeit sind jedoch generalisierende, objektivierbare und flächendeckend erfassbare Indikatoren heranzuziehen.

2 Prüfung von Ausnahmen gemäß § 2 Abs. 3 KomVwRGrG

2.1 Ausnahmekategorien, Methodik und Datenbasis

(26) In einer empirisch-abwägenden Analyse der Ausnahmeregelungen wird die Fusionsbedürftigkeit der einzelnen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ermittelt. Dabei werden die vorhandenen Gebietskörperschaften hinsichtlich ihres Gebietszuschnitts, einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft überprüft. Verbandsfreien Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern und Verbandsgemeinden mit mindestens 12 000 Einwohnern werden diese Attribute im Sinne einer Regelvermutung durch das Gesetz zugesprochen (§ 2 Abs. 2 S. 1 KomVwR GrG). Sie sind somit nicht direkt von Fusionsvorhaben betroffen, können jedoch im Zuge der Ausarbeitung konkreter Fusionsempfehlungen als komplementäre Fusionspartner für zukünftige Neugliederungen in Frage kommen.[22] Verbandsfreie Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern und Verbandsgemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 12 000 Einwohnern besitzen grundsätzlich einen originären, gemeindeimmanenten Gebietsänderungsbedarf.

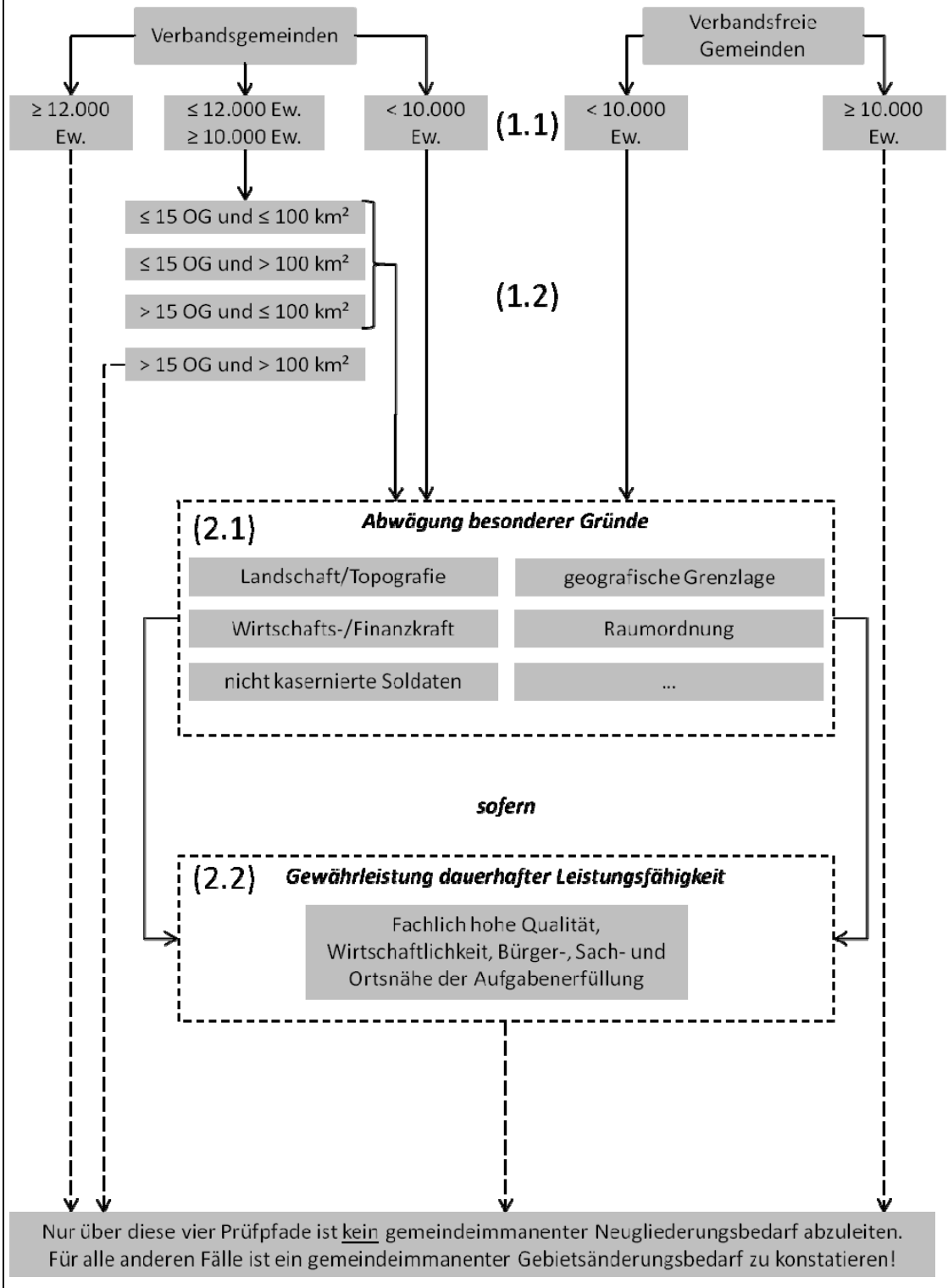
(27) Das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform[23] beinhaltet unterschiedliche Ausnahmetatbestände für verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden: primäre Ausnahmegründe und besondere Ausnahmegründe. Diese beiden Ausnahmekategorien können dazu führen, dass verbandsfreien Gemeinden oder Verbandsgemeinden kein Neugliederungserfordernis zugeschrieben wird. Die Analyse der primären Ausnahmegründe ist in Anlehnung an die gesetzgeberische Systematik in *Abbildung 5* als Prüfnummer 1.1 bzw. 1.2 ausgewiesen. Als nachgeordneter Prüfschritt bilden die besonderen Ausnahmegründe und die Beurteilung der Gewähr dauerhafter Leistungsfähigkeit die Prüfnummern 2.1 sowie 2.2. Diese vier Prüfnummern beinhalten im Detail folgende Arbeitsschritte:

- Prüfnummer 1.1: Die Gebietskörperschaften werden hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl den weiteren Prüfschritten zugeführt.

22 Dieser Fragestellung wird in Gutachtenteil B nachgegangen.

23 Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, vom 28. September 2010.

Abbildung 5: Gesetzgeberische Systematik der Ausnahmetatbestände



Quelle: Eigene Darstellung.

- Prüfnummer 1.2: Für Verbandsgemeinden mit einer Einwohnerzahl im Korridorbereich (10 000 bis 12 000 Einwohner), die beide Prüfkriterien (Ortsgemeindezahl und Flächengröße) erfüllen, wird von einem gemeindeimmanenten Gebietsänderungsbedarf abgesehen.

- Prüfnummer 2.1: Für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden werden besondere Ausnahmegründe identifiziert.

- Prüfnummer 2.2: Die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, für die besondere Ausnahmegründe ausgemacht wurden, ist zu überprüfen.

(28) In einem ersten Prüfungsschritt wird für Verbandsgemeinden mit 10 000 bis 12 000 Einwohnern die Existenz primärer Ausnahmegründe überprüft. Verbandsgemeinden in diesem „Einwohnerkorridor“, die aus mehr als 15 Ortsgemeinden bestehen und eine Gemeindefläche von mehr als 100 km² aufweisen, sind in der Regel von der Fusionspflicht befreit (§ 2 Abs. 3 S. 1 KomVwRGrG). Sie werden regelmäßig als Kommunen mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft eingestuft.

(29) Sowohl Verbandsgemeinden, die die primären Ausnahmegründe nicht erfüllen wie auch verbandsfreie Gemeinden können durch das Aufweisen besonderer Ausnahmegründe die Mindesteinwohnerzahlen (§ 2 Abs. 2 S. 1 KomVwRGrG) unterschreiten. Sie müssen allerdings die Gewähr dafür bieten, die eigenen und übertragenen Aufgaben bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Die besonderen Gründe umfassen vor allem landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die geografische Grenzlage einer Kommune zu einem anderen Bundesland oder einem Nachbarstaat, die Wirtschafts- und Finanzkraft, nicht kasernierte Soldaten und deren Angehörige sowie Erfordernisse der Raumordnung.

(30) Der Abwägungsprozess umfasst dabei die Phasen der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, einer Bewertung der Einzelbelange sowie die abschließende Beurteilung der Belange untereinander und gegeneinander im Sinne einer Gesamtabwägung.

(31) Für ein transparentes und einheitliches Analyseverfahren wird dabei weitestgehend auf Daten der amtlichen Statistik oder weitere allgemein verfügbare und intersubjektiv vergleichbare Informationen zurückgegriffen. Die Daten der amtlichen Statistik bilden die zentrale Basis der Ausnahmeregelungsprü-

fung. Zudem wurden für die kartographische Analyse Daten des Landesamtes für Vermessung und Geobasisinformation verwendet. Bei den in Quadratkilometern nachgewiesenen Flächenangaben handelt es sich um die Gemarkungsfläche (Katasterfläche) der Gemeinden bzw. ihre Summierung nach Angaben des Landesamtes für Vermessung und Geobasisinformation.

(32) Die Angaben zur Bevölkerung sind die Ergebnisse der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung auf der Grundlage der jeweils letzten Volkszählung. Diese Angaben sind für den 30.06.2009 als Stichtag nachgewiesen; sie basieren auf der Volkszählung 1987 und berücksichtigen Geburten und Sterbefälle sowie Zu- und Fortzüge, die seitdem stattgefunden haben.[24]

(33) In den amtlichen Einwohnerzahlen sind die Angehörigen der ausländischen Stationierungsstreitkräfte sowie der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen mit ihren Familienangehörigen nicht erfasst. Die jeweilige Anzahl der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungskräfte findet in einer Anrechnung nicht in gleicher Weise Berücksichtigung, wie die statistisch ausgewiesene Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune zum Stichtag.[25]

(34) Die landschaftlichen und topografischen Gegebenheiten sowie die geografische Grenzlage werden über kartografische Analysen ermittelt, die Erfordernisse der Raumordnung aus dem Landesentwicklungsprogramm IV entnommen. Die Wirtschafts- und Finanzkraft auf der kleinräumigen Ebene wird über die Datenbasis der amtlichen Statistik ermittelt.

(35) Nach der Erfassung und Würdigung eines oder mehrerer besonderer Ausnahmegründe erfolgt eine abschließende Abwägung, ob kein gemeindeimmanenter Gebietsoptimierungsbedarf besteht. Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden können daher trotz der Unterschreitung der gesetzlich geregelten Mindesteinwohnerzahlen als nicht fusionspflichtig gelten, wenn hinreichend gewichtige besondere Gründe vorliegen. Die Wirkung der Ausnahme-

---

24 Zur Bevölkerung einer Gemeinde werden alle Personen gezählt, die dort ihre alleinige Wohnung oder – bei mehreren Wohnsitzen – ihre Hauptwohnung haben. Der Begriff der Hauptwohnung ist in § 12 Absatz 2 des Melderechtsrahmengesetzes wie folgt definiert: Hauptwohnung ist grundsätzlich die vorwiegend benutzte Wohnung. Hauptwohnung eines verheirateten Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie. In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt. Zur Bevölkerung zählen auch die im Bundesgebiet gemeldeten Ausländer.

25 Vgl. Begründung KomVwRGrG – B zu den einzelnen Bestimmungen, Drucksache 15/4488, Landtag Rheinland-Pfalz, S. 32.

tatbestände kann sich im Rahmen der Gesamtabwägung in Einzelfällen auch kumulativ entfalten.

(36) Über das Vorliegen der besonderen Gründe hinaus müssen die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden „die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen“ (§ 2 Abs. 3 S. 2 KomVwRGrG) und somit eine dauerhafte Leistungsfähigkeit sicherstellen.

2.2 Konkretisierung der Ausnahmetatbestände

Die vorangegangene Aufzählung besonderer Ausnahmegründe ist als nicht abschließend zu bezeichnen. Durch die zentrale Bedeutung der Einwohnerzahl im Rahmen der territorialen Neugliederung wird daher neben den gesetzlich vorgegebenen besonderen Ausnahmetatbeständen auch die demografische Entwicklung als weiterer besonderer Ausnahmegrund in den gutachterlichen Prüfvorgang einbezogen.

2.2.1 Mindesteinwohnerzahl

(37) § 2 Abs. 2 S. 1 KomVwRGrG benennt verschiedene Mindesteinwohnerzahlen für verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden. Die Differenzierung liegt in der unterschiedlichen Aufgabenstellung dieser kommunalen Gebietskörperschaften begründet. Die verbandsfreien Gemeinden nehmen grundsätzlich alle örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten wahr. Demgegenüber sind den Verbandsgemeinden außer örtlichen Auftragsangelegenheiten und der Führung der Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden lediglich einige Selbstverwaltungsaufgaben als eigene Aufgaben übertragen. Für die örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben und die damit verbundenen öffentlichen Einrichtungen sind prinzipiell die Ortsgemeinden zuständig. Aus den unterschiedlichen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung resultieren für Verbandsgemeinden höhere Mindesteinwohnerzahlen als für verbandsfreie Gemeinden (§ 2 Abs. 2 S. 1 KomVwRGrG).

(38) § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG, lässt an sich Ausnahmen zu. Die dortige Festlegung der Mindesteinwohnerzahl nimmt auf einen „Grundsatz“

Bezug, verweist also von vornherein auf Abwägungen. Der hier genannte Grundsatz umfasst drei Dimensionen, die keineswegs immer in die gleiche Richtung weisen. Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ortsnähe stehen nicht selten in Widerspruch zueinander. Geboten ist daher der Versuch, die verschiedenen Ziele so weit wie möglich miteinander in Konkordanz zu bringen.

(39) Je stärker die Einwohnerzahl einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde hinter den Werten nach § 2 Abs. 2 S. 1 zurückbleibt, desto schwerer müssen in einer Abwägung die besonderen Gründe wiegen, die für den Fortbestand einer kommunalen Gebietskörperschaft sprechen (*vgl. Karte 1*).[26]

2.2.2 Primäre Ausnahmetatbestände: Ortsgemeindezahl und Fläche

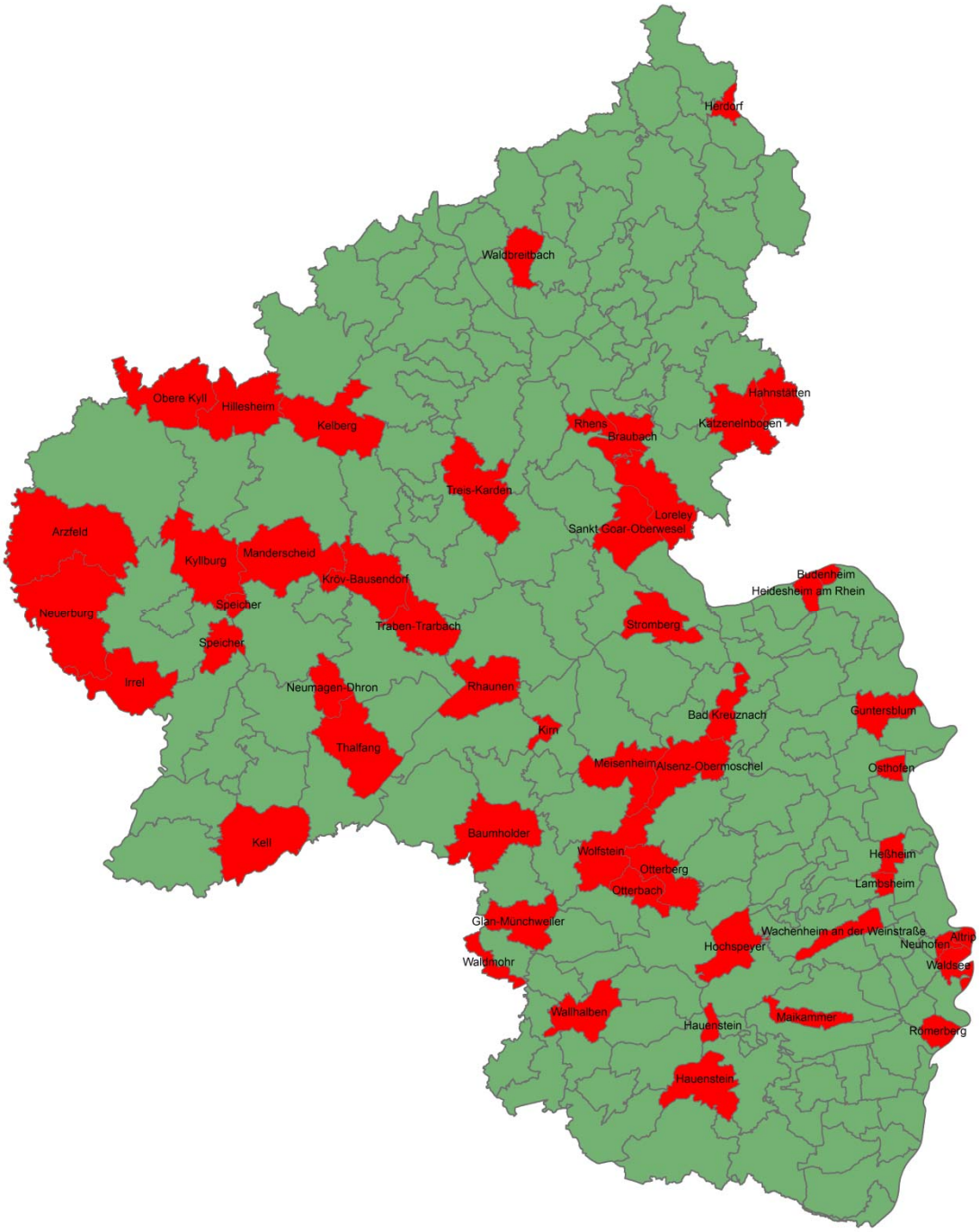
In der *Tabelle 3* sind die Rahmendaten der Verbandsgemeinden, für die in der ersten Prüfstufe die primären Ausnahmegründe geltend gemacht werden könnten, dargestellt. Diese hatten am Stichtag jeweils mehr als 10 000 und weniger als 12 000 Einwohner.

(40) Die Prüfung der „dauerhaften Leistungsfähigkeit“ ist bei den primären Ausnahmegründen nicht erforderlich. Gründe für eine mögliche mangelnde dauerhafte Leistungsfähigkeit sind dann wahrscheinlich nicht von dem jeweiligen Gebietszuschnitt determiniert. Eine Fusion würde bei den vorliegenden Größenverhältnissen den Zielkonflikt zwischen Erhalt der Bürgernähe und Sicherung der Leistungsfähigkeit nicht auflösen können.

(41) In einem zweiten Prüfschritt sind die Verbandsgemeinden, welche in den Korridorbereich eingeordnet wurden, hinsichtlich Flächengröße und der Anzahl ihrer Ortsgemeinden zu prüfen. Verbandsgemeinden, die mehr als 15 Ortsgemeinden aufweisen und deren Katasterfläche größer als 100 km² ist, werden in der Regel von der Fusionspflicht ausgenommen. Wird nur eines der beiden Kriterien erfüllt, bleibt die Fusionspflicht in der Regel bestehen.

26 Vgl. Begründung KomVwRGrG – B zu den einzelnen Bestimmungen, Drucksache 15/4488, Landtag Rheinland-Pfalz, S.31.

Karte 1: Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern zum Stichtag (30.06.2009)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz.

Tabelle 3: Verbandsgemeinden im Korridorbereich
(10 000 bis 12 000 Einwohner)

Gemeinde	Einwohnerzahl (30.06.2009)	Ortsgemeinden	Fläche in km²
VG Wöllstein	11.877	8	61,44
VG Flammersfeld	11.869	26	75,34
VG Westhofen	11.825	10	72,33
VG Bad Hönningen	11.815	4	55,28
VG Deidesheim	11.740	5	57,02
VG Daaden	11.724	9	61,01
VG Nassau	11.664	19	97,33
VG Rockenhausen	11.421	20	140,77
VG Altenahr	11.296	12	153,84
VG Dudenhofen	11.225	3	27,13
VG Bad Münster am Stein-Ebg.	11.121	10	59,42
VG Lauterecken	11.096	26	134,48
VG Thaleischweiler-Fröschen	11.084	8	63,65
VG Gebhardshain	11.064	12	48,98
VG Dierdorf	11.015	6	65,82
VG Kaiserslautern-Süd	10.995	6	94,21
VG Ulmen	10.931	16	146,82
VG Hettenleidelheim	10.898	5	40,31
VG Hagenbach	10.757	4	33,74
VG Bruchmühlbach-Miesau	10.320	5	59,58
VG Kirn-Land	10.243	20	117,94
VG Altenglan	10.243	16	80,79
VG Rheinböllen	10.164	12	108,36
VG Monsheim	10.106	7	45,53

Quelle: Eigene Darstellung; Datenbasis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

(42) Jene Verbandsgemeinden, die nur das Kriterium der überdurchschnittlichen Ortsgemeindezahl erfüllen, sind Altenglan (16 OG), Nassau (19 OG) und Flammersfeld (26 OG). Verbandsgemeinden, die nur das Kriterium der Flächengröße (mehr als 100 km²) erfüllen, sind Altenahr (154 km²) und Rheinböllen (108 km²). Die Prüfergebnisse zur Einordnung der primären Ausnahmetatbestände sind in *Tabelle 4* aufbereitet. Beide primäre Ausnahmetatbestände

(*vgl. Tab. 4 und Prüfnummer 1.2, Abb. 5 u. Karte 2*) werden nur von den folgenden vier Verbandsgemeinden erfüllt:

- Ulmen,
- Kirn-Land,
- Lauterecken und
- Rockenhausen.

Bei diesen Verbandsgemeinden ist daher kein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf zu konstatieren.

Tabelle 4: Verbandsgemeinden mit Erfüllung der primären Ausnahmegründe

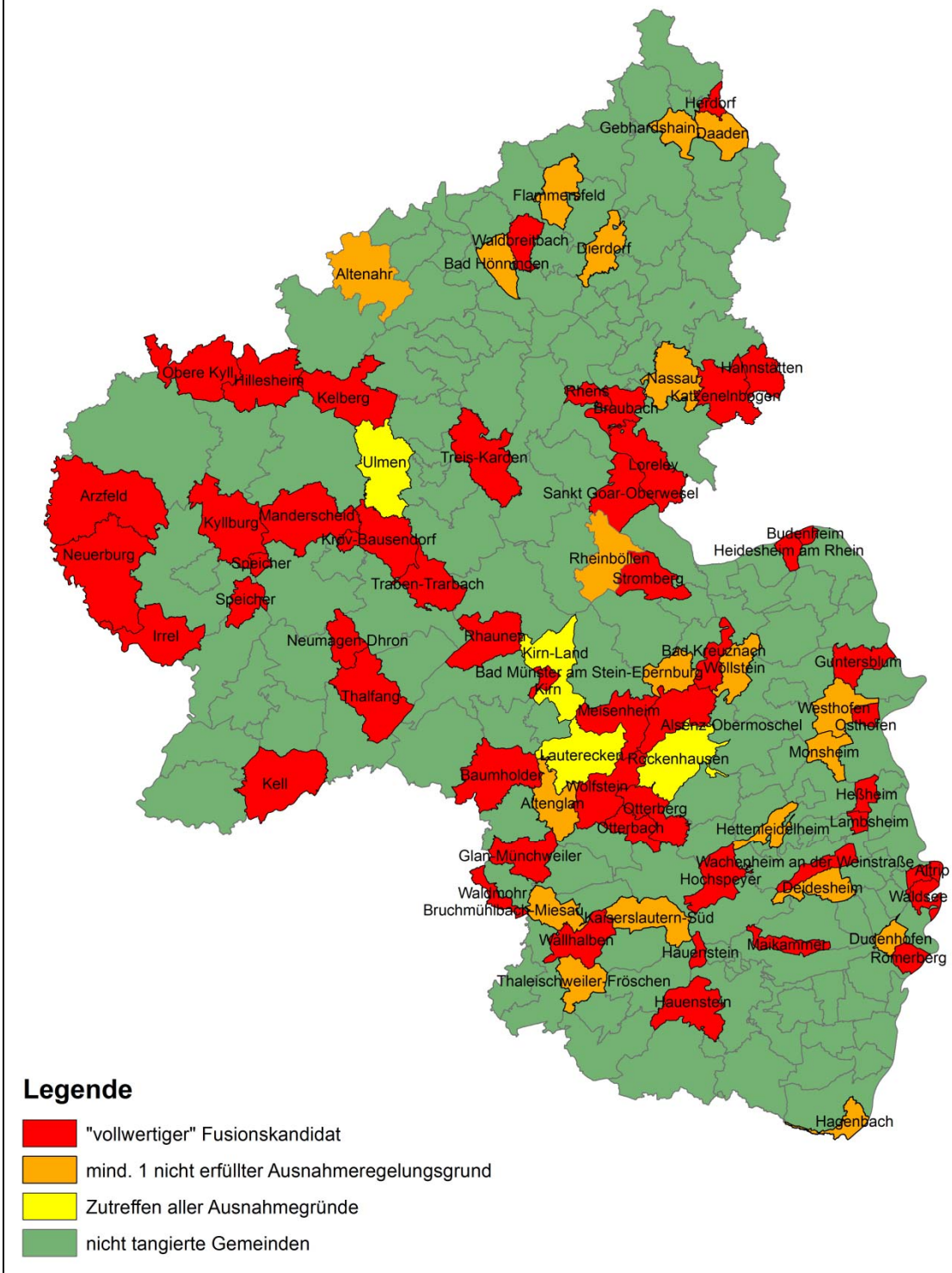
Kommune	Einwohnerzahl (30.06.2009)	Ortsgemeinden	Fläche in km²
VG Rockenhausen	11 421	20	140,77
VG Lauterecken	11 096	26	134,48
VG Ulmen	10 931	16	146,82
VG Kirn-Land	10 243	20	117,94

Quelle: Eigene Darstellung; Datenbasis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

2.2.3 Abwägung besonderer Ausnahmegründe

(43) Neben den primären Ausnahmegründen können verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden besondere Ausnahmegründe geltend machen, die sie unter Umständen von einer Fusionspflicht befreien. § 2 Abs. 3 S. 3 KomVwRGrG enthält hierzu eine nicht abschließende Aufzählung. Im Folgenden werden sowohl die gesetzlich explizit genannten als auch die demografische Entwicklung als weiterer besonderer Ausnahmegrund für verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden geprüft.

Karte 2: Übersicht der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nach Analyse der primären Ausnahmetatbestände



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.3.1 Soldaten

(44) Einige Bevölkerungsgruppen, die in den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden von Rheinland-Pfalz leben, werden von den deutschen Meldevorschriften nicht erfasst. Hierzu zählen die nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte. Das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform räumt eine Berücksichtigung dieser Personen als besonderen Grund ein, die Mindestgrößen von 10 000 Einwohnern bei verbandsfreien Gemeinden und 12 000 Einwohnern bei Verbandsgemeinden zu unterschreiten. Dabei sind die genannten Personen jedoch „nicht in gleicher Weise“ zu berücksichtigen wie Einwohner, die mit Hauptwohnsitz in der jeweiligen Kommune im Melderegister verzeichnet sind.[27] Es ist davon auszugehen, dass die nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte die kommunalen Einrichtungen vor Ort sowie die Leistungen der Kommunalverwaltung nicht im selben Umfang nutzen wie Bürger mit Hauptwohnsitz in der Kommune.

(45) Als Personenanzahl werden die nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte analog zu § 130 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung (GemO), im Sinne der Einheit der Rechtsordnung, mit 50 vom Hundert berücksichtigt und zur originären Einwohnerzahl (Stichtag: 30.06.2009) hinzugerechnet.[28]

(46) Unter den verbandsfreien Gemeinden hat der besondere Ausnahmegrund der nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte keine nennenswerten Auswirkungen (*vgl. Tab. 5*).[29]

---

27 Vgl. Begründung KomVwRGrG – B zu den einzelnen Bestimmungen, Drucksache 15/4488, Landtag Rheinland-Pfalz, S. 29-32.

28 § 13 Abs. 1 Satz 2 der Kommunal-Besoldungsverordnung sieht ebenfalls vor, dass der Einwohnerzahl Familienangehörige der nicht meldepflichtigen Angehörigen der Stationierungsstreitkräfte und nicht kasernierte Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte mit einem Anteil von 50 % hinzuzurechnen sind.

29 Lediglich die Gemeinde Budenheim stellt für 11 nicht kasernierte Soldaten, Zivilangehörige und Familienangehörige der ausländischen Streitkräfte einen Wohnort dar. Durch die Gewichtung von 40 % erhöht sich die Einwohnerzahl lediglich um 6 Personen von 8 477 auf 8 483 Einwohner.

Tabelle 5: Nicht kasernierte Soldaten, Zivil- und Familienangehörige der ausländischen Streitkräfte in den verbandsfreien Gemeinden

Gemeinde	Originäre Einwohnerzahl	Soldaten und Angehörige	50 % analog § 130 Abs. 2 Satz 1 GemO	Modifizierte Einwohnerzahl
Lambsheim	6 338	0	0	6 338
Herdorf	6 979	0	0	6 979
Neuhofen	7 141	0	0	7 141
Altrip	7 742	0	0	7 742
Osthofen	8 229	0	0	8 229
Kirn	8 371	0	0	8 371
Budenheim	8 477	11	6	8 483
Römerberg	9 245	0	0	9 245

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

(47) Von den Verbandsgemeinden unter 12 000 Einwohnern sind 38 Gebietskörperschaften Wohnsitz von nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte. Unter ihnen sind 14 Verbandsgemeinden, bei denen die Anzahl der nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte die Hundertermarke überschreitet. Die Verbandsgemeinden Altenglan (615), Otterberg (652), Otterbach (675), Wallhalben (687), Kyllburg (944) und Kaiserslautern-Süd (984) erhalten (nicht gewichtet) zwischen 500 und 1 000 zusätzliche Personen, die Verbandsgemeinden Glan-Münchweiler (1 033), Bruchmühlbach-Miesau (1 414), Speicher (3 858) und Baumholder (5 013) überschreiten durch zusätzliche Personen, die auf ihrem Gebiet leben, sogar die Tausendergrenze.

(48) Die Verbandsgemeinden mit den vier höchsten Personenanzahlen erhöhen ihre Einwohnerzahl wie folgt: Glan-Münchweiler kommt durch die Steigerung von 9 662 auf 10 179 Einwohner, Bruchmühlbach-Miesau nimmt in der Einwohnerstärke von 10 320 auf 11 090 Einwohner zu, Speicher erhöht seine Einwohnerzahl von 7 824 auf 9 753 Einwohner und Baumholder erreicht durch 5 013 weitere Personen eine Erhöhung der Einwohnerzahlen von 9 861 auf 12 368 Einwohner (*vgl. Tab. 6*).

Tabelle 6: Verbandsgemeinden mit hohem Anteil an nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Streitkräfte

Verbands-gemeinde	Originäre Einwohnerzahl	nicht kasern. Soldaten und Angehörige	50 % analog § 130 Abs. 2 Satz 1 GemO	Modifizierte Einwohnerzahl
Speicher	7 824	3 858	1 929	9 753
Glan-Münchweiler	9 662	1 033	517	10 179
Bruchmühlbach-Miesau	10 320	1 414	707	11 090
Baumholder	9 861	5 013	2 507	12 368

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

(49) Um allein durch dieses Kriterium als besonderen Ausnahmegrund kein Neugliederungserfordernis zu haben, müssen die Verbandsgemeinden mit ihrer Einwohnerzahl im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 2 KomVwRGrG und 50 % der Zahl der nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen den Schwellenwert von 12 000 Einwohnern überschreiten. Dieser Grenzwert wird allein von der Verbandsgemeinde Baumholder erreicht.

2.2.3.2 Landschaftliche und topografische Gegebenheiten, geografische Grenzlage

(50) Die Ausnahmegründe „landschaftliche und topografische Gegebenheiten“ sowie „geografische Grenzlage“ werden aufgrund ihrer engen inhaltlichen Verbindung zusammengefasst, da sie ähnliche Dimensionen der möglichen Ausnahmetatbestände behandeln. So kann sich beispielsweise die topografische Barrierewirkung in Verbindung mit einer geografischen Grenzlage zu einem Nachbarland und/oder Nachbarstaat stark auf die Fusionseignung auswirken, beispielsweise indem kein territorialer Zusammenschluss mit potenziellen Fusionspartnern erfolgen kann. Als „Lage im Gelände“ ist die Topografie mit dem Tatbestand der geografischen Grenzlage sachlogisch eng verknüpft. Diese Lagefaktoren können sich wechselseitig verstärken oder abschwächen. Um die semantische Nähe beider Ausnahmegründe zu verdeutlichen, können diese auch als politisch-administrative und topografische Grenzlage interpretiert werden.

(51) Topografische Besonderheiten, die im Landesgebiet eine massive Barrierewirkung hinsichtlich eines Gebietsänderungsvorhabens entfalten, etwa extreme Höhenlagen (Akropolislagen), Mulden- bzw. Tallagen oder Spornlagen (Mündung eines Flusses in einen anderen), und die deshalb allein einen hinreichenden besonderen Grund für den unveränderten Fortbestand einer verbandsfreien Gemeinde oder einer Verbandsgemeinde bilden, konnten nicht identifiziert werden. Mit Blick auf die Lage im Verkehrsnetz und den Lagebeziehungen der Siedlungen zueinander lassen sich für Rheinland-Pfalz keine Hinderungsgründe feststellen, die so bedeutsam sind, dass sie für sich bereits einer Gebietsänderung entgegenstehen können.

(52) Kommunen mit geografischer Grenzlage sind im Sinne des Landesgesetzes über die Kommunal- und Verwaltungsreform Gebietskörperschaften „unmittelbar an der Grenze zu einem Nachbarstaat oder Nachbarland (§ 2 Absatz 3 Satz 3). Dieser Ausnahmetatbestand trifft im weiteren Sinne auf 22 Kommunen in Rheinland-Pfalz zu, für die nach der primären Ausnahmetatbestandsprüfung ein Gebietsänderungsbedarf konstatiert wurde (*vgl. Tab. 7*).

Tabelle 7: Kommunen mit Grenzlage

Kommune	Nachbarstaat oder Nachbarland
VG Altenahr, VG Obere Kyll, VG Hillesheim, vfrG Stadt Herdorf, VG Daaden	Nordrhein Westfalen
VG Hahnstätten, VG Katzenelnbogen, VG Loreley, VG Heidesheim am Rhein, vfrG Budenheim, VG Guntersblum	Hessen
vfrG Altrip, VG Waldsee, vfrG Römerberg	Baden-Württemberg
VG Waldmohr, VG Glan-Münchweiler, VG Baumholder, VG Kell	Saarland
VG Hagenbach	Frankreich, Baden-Württemberg
VG Irrel, VG Neuerburg	Luxemburg
VG Arzfeld	Belgien, Luxemburg

Quelle: Kartographische Analyse; Datenbasis: Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz.

(53) Eine geografische Grenzlage im engeren Sinne, d. h. mit nur einem potenziellen Fusionspartner innerhalb der rheinland-pfälzischen Landesgrenzen weisen allein die Verbandsgemeinden Hagenbach (Grenzlage zu Frankreich und Baden-Württemberg) und Waldmohr (Grenzlage zum Saarland) auf (*vgl. Tab. 7*). Die jeweiligen direkten Nachbarn in Rheinland-Pfalz eignen sich

jedoch hinsichtlich Erreichbarkeit bzw. verkehrsinfrastruktureller Anbindung generell für eine Fusion. So würde sich für die Einwohner der Verbandsgemeinde Hagenbach die Erreichbarkeit des Verwaltungssitzes von neun bis 20 auf zehn bis 24 Minuten PKW-Fahrzeit verlängern. Für die Einwohner der Verbandsgemeinde Waldmohr würde sich die PKW-Fahrzeit von acht bis zwölf auf sieben bis 16 Minuten erhöhen(*vgl. Tab.* 8).[30] Auch die jeweiligen Landkreisgrenzen müssten dabei nicht verändert werden.

Tabelle 8: Erreichbarkeit der Kommunen mit Grenzlage im engeren Sinn

Gemeinde	direkte Nachbarn in Rheinland-Pfalz	Erreichbarkeit: direkter Nachbar*	Verkehrs-infrastrukturelle Anbindung	Erreichbar-keit: bisheriger Verwaltungs-sitz*	verkehrs-infrastruktu-relle Anbin-dung
VG Hagenbach		vfrG Wörth am Rhein		Hagenbach, Stadt	
OG Berg (Pfalz)		19-23	K 20, L 556; L 540; B 9	11-12	L 540; K 20, L 556
Hagenbach, Stadt		10-12	L 540; A 65; B 9, L 540	--	--
OG Neuburg am Rhein		16	L 556	9	L 556
OG Scheibenhardt		23-24	K 16, K 15; K 16, B 9; L 540	15-20	L 545, L 540; K 16; K 20, L 556
VG Waldmohr		VG Schönenberg-Kübelberg		OG Waldmohr	
OG Breitenbach		14-16	L 355, K 5; K 4, L 354; B 423, L 354	12	L 354
OG Dunzweiler		7	K 4	8	L 354, K 4
OG Waldmohr		7-9	B 423; B 423, L 355	--	--

* Fahrzeit in Pkw-Minuten

Quelle: Kartographische Analyse; Datenbasis: Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz; Routenplaner: Google Maps.

(54) Allein für die Verbandsgemeinde Hagenbach führt die geografische Grenzlage zu einem Sonderfall. Durch die Nachbarschaft zu lediglich einer Kommune, die zudem einen anderen kommunalrechtlichen Status hat (verbandsfreie Stadt Wörth am Rhein) und eine relativ hohe Einwohnerzahl

30 Die individuelle Fahrzeit wurde dabei auf Ortsgemeindeebene erhoben.

aufweist (17 331 Einwohner), liegen Anhaltspunkte für einen unveränderten Fortbestand der Verbandsgemeinde vor. Eine andere Zuordnung der Verbandsgemeinde ist aufgrund der Lage am Rande des Landkreises Germersheim ausgeschlossen.

2.2.3.3 Raumordnung

(55) Im umfassenden Sinne bedeutet Leistungsfähigkeit auch die Fähigkeit der Kommunen, künftige Leistungen und Angebote im Vorhinein zuverlässig zu planen bzw. vorzusorgen. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten kann mit der Planungsfähigkeit auch die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gestärkt werden. Planungsfähigkeit hat aber noch eine weitere Dimension. Entscheidungen über Unternehmensansiedlungen und Infrastruktureinrichtungen aller Art müssen heute – nicht zuletzt wegen des weltweiten Wettbewerbs der Regionen – für wesentlich größere Räume als bisher getroffen werden.

(56) Die aktuelle Betrachtung der Versorgungssituation wurde im Raumordnungsbericht 2008 für Ober- und Mittelzentren auf der Grundlage von Einrichtungen oberzentraler und mittelzentraler Bedeutung in Anlehnung an Vorgaben des LEP III (Krankenhaus der Grundversorgung, Schule mit Abschluss Hochschulreife, Hallenbäder) und Einrichtungen aus dem Orientierungsrahmen für Mindestversorgungsstandards in Bereichen mit unterschiedlicher zentralörtlicher Funktion (s. LEP IV, Tab. 5, S. 89) durchgeführt.[31]

(57) Bei den Oberzentren erreichen mit Ausnahme von Ludwigshafen alle eine Vollausstattung bei den Einrichtungen mit oberzentraler Bedeutung. In Ludwigshafen fehlen ein Landgericht und ein ICE-Haltepunkt. Bei den Mittelzentren erreichen 27 eine Vollausstattung. 22 Mittelzentren weisen Defizite bei zwei zentralörtlichen Einrichtungen mittelzentraler Bedeutung auf. Acht Mittelzentren halten dagegen nur eine Einrichtung oder zwei Einrichtungen vor.

(58) Allein das Mittelzentrum Baumholder verfügt über keine dieser Einrichtungen. In Einzelfällen haben Mittelzentren aber auch eine Ausstattung mit

31 Vgl. ROJAHN, G. (2010): Das „Zentrale-Orte-Konzept“. In: Ministerium des Innern und für Sport - Oberste Landesplanungsbehörde (2010) (Hrsg.): Die zukünftige Rolle der Zentralen Orte. Dokumentation der Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. Mainz, S. 16.

oberzentralen Einrichtungen, z. B. Fachhochschul- bzw. Universitätseinrichtungen. Einzelne Grundzentren verfügen über ausgewählte mittelzentrale Einrichtungen. Wesentliche quantitative Defizite in der Raumkategorie der ländlichen Räume, die durch eine vergleichsweise niedrige Bevölkerungszahl und einen absehbaren Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet sind, sind derzeit weder in monozentralen Mittelbereichen, d. h. Mittelbereichen mit nur einem Mittelzentrum, noch bei den mittelzentralen Verbünden, d. h. Mittelbereichen mit mehreren kooperierenden Mittelzentren, vorhanden.

(59) Nur die Mittelzentren Hermeskeil und Dahn verfügen in ihrem Mittelbereich über vier oder fünf der untersuchten Einrichtungen, während die übrigen „monozentralen“ Mittelzentren sechs oder sieben Einrichtungen abdecken. Die kooperierenden Mittelzentren decken in ihren Mittelbereichen in der Regel in der Summe die untersuchten Einrichtungen vollständig ab. Nur in Einzelfällen wird eine Einrichtung durch keines der kooperierenden Zentren abgedeckt. Um die umfassende Versorgung in zumutbarer Erreichbarkeit auch zukünftig sicherstellen zu können, ist im LEP IV für diese Mittelbereiche ein Kooperationserfordernis formuliert worden. Während im Verdichtungsraum zwischen einer Vielzahl an Angeboten gewählt werden kann, sind in den ländlichen Räumen nur eine begrenzte Anzahl oder auch nur eine Einrichtung (z. B. Krankenhaus) in zumutbarer Entfernung verfügbar.[32]

(60) Über die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen hinaus ist auch die Einwohnerzahl der zentralen Orte und ihrer Versorgungsbereiche (Mittelbereiche) zu prüfen, da sie eine wichtige Grundlage für die Tragfähigkeit der zentralörtlichen Einrichtungen darstellen. Die Forderung nach einer Vorhaltung dieser Einrichtungen unabhängig von Tragfähigkeitsüberlegungen ist nur dann aufrechtzuerhalten, wenn eine entsprechende Subventionierung aufgrund des öffentlichen Interesses erfolgen kann und soll.

(61) Dabei ist auch die mittel- bis langfristige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen. Die Größenordnungen der Zentralen Orte sind, gemessen an der Einwohnerzahl, sehr heterogen. Die Einwohnerzahl der bisherigen Mittelzentren im Grundnetz reicht von ca. 4 700 (St. Goar/St. Goarshausen) bis 80 000 (Worms) Einwohnern, die der bisherigen Mittelzentren im Ergänzungsnetz von 1 700 (Neuerburg) bis 21 000 (Haßloch) Einwohnern. Die Mittelbereiche haben im Durchschnitt ca. 60 000 Einwohner, in 18 Fällen liegt eine

32 Vgl. ebd., S. 18.

Einwohnerzahl von 60 000 bis 120 000 und in neun Fällen sogar eine Einwohnerzahl von mehr als 120 000 vor. In Rheinland-Pfalz wird in elf Mittelbereichen in den ländlichen Räumen eine Grenze von 50 000 Einwohnern unterschritten:

- drei Mittelbereiche mit 35 000 bis 50 000 Einwohnern: Diez, Altenkirchen, St. Goar/St. Goarshausen;
- vier Mittelbereiche mit 30 000 bis 35 000 Einwohnern: Daun, Prüm, Gerolstein und Boppard;
- vier Mittelbereiche mit weniger als 30 000 Einwohnern: Bad Bergzabern, Dahn, Saarburg und Bad Ems.

(62) Im Verdichtungsraum weisen nur zwei Mittelbereiche eine Einwohnerzahl von weniger als 50 000 Einwohnern auf: die Mittelbereiche Grünstadt und Ingelheim. Bei einer Prüfung der Neuzuschnitte von Mittelbereichen, z. B. auch durch Zusammenlegung von Mittelbereichen im Zuge der territorialen Neugliederung, ist deshalb zu prüfen, ob für die dann einbezogenen Einwohner eine wirtschaftliche Tragfähigkeit und Mindeststandards der Erreichbarkeit der Einrichtungen und Dienstleistungen gewährleistet werden können.[33] Dieser Prüfschritt erfolgt allerdings erst bei der regionalen Ermittlung und Bewertung der potentiellen Fusionspartner.

(63) Die durch steigende Mobilität der Bürgerinnen und Bürger ermöglichte verbesserte Erreichbarkeit zentraler Orte und die sich daraus ergebenden Wahlmöglichkeiten haben in der Folge zu zum Teil erheblichen Überschneidungen von Verflechtungsbereichen, insbesondere in den Verdichtungsräumen geführt. Entsprechend hat das LEP III von 1995 die Verflechtungsbereiche der Mittelzentren aus dem LEP von 1980 nur noch als Analyseräume und als Bezugsrahmen für den kommunalen Finanzausgleich übernommen und von einer Neuabgrenzung abgesehen. Das Anhörungsverfahren zum LEP IV hat deutlich gemacht, dass zumindest in Einzelfällen die Zuordnung von Verflechtungsräumen nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entspricht und deshalb auch diese Frage Gegenstand der Neupositionierung des Zentrale-Orte-Konzepts sein muss. Methodisch wird die Prüfung und Definition von funktionalen Verflechtungen problematisiert.[34]

33 Vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn, S. 178-191.

34 Vgl. ROJAHN, G. (2010): Das „Zentrale-Orte-Konzept“, a. a. O., S. 19 f.

(64) Rund 40 % der Erwerbstätigen haben ihren Arbeitsplatz in ihrer Wohngemeinde und rund drei Viertel der Erwerbstätigen pendeln nicht weiter als 25 km.[35] Damit wird insbesondere für eine Vielzahl von Mittelzentren deutlich, dass sich Pendlerverflechtungen innerhalb der „klassischen“ Mittelbereiche bewegen. Die Aktionsradien der Menschen haben sich in Bezug auf den Arbeitsplatz trotz erhöhter Mobilität für die Mehrheit der Beschäftigten nicht wesentlich erweitert. Sofern innerhalb eines Mittelbereichs entsprechende Versorgungsangebote auch in den unterschiedlichen anderen Bereichen (Einkaufen, Freizeit, Kultur, Soziales usw.) bestehen, ist zu vermuten, dass auch diese vorrangig von den ansässigen Einwohnern genutzt werden.

(65) Vor diesem Hintergrund bieten die Einzugsbereiche einen wichtigen Anhaltspunkt für die Gebietsoptimierungsrechnung zur Ermittlung geeigneter Gebietszuschnittsvarianten. Sie allein bilden jedoch keinen hinreichenden besonderen Ausnahmegrund bei der Beurteilung eines Gebietsänderungsbedarfes. Eine besondere Schutzbedürftigkeit der Zentren, insbesondere mit Blick auf die Verwaltungsfunktion, kann im Untersuchungsraum nicht ausgemacht werden.

(66) Für die Beurteilung der Nahbereiche gilt, dass im Rahmen der Regionalplanung eine analoge Behandlung der Nahbereiche mit entsprechenden Vorgaben erfolgen muss und hierbei auch die Überlegungen aus der Kommunal- und Verwaltungsreform in Bezug auf den Neuzuschnitt von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden einzubeziehen sind, da diese in der Regel auch den Bezugsrahmen der Nahbereiche darstellen. Zur Sicherung der Versorgung in dünn besiedelten Räumen, insbesondere fernab der Verdichtungsräume, kommt den Grundzentren besondere Bedeutung zu, welche durch eine Gebietsänderung jedoch nicht bedroht wird.

(67) Aufgrund der demografischen Entwicklung kann es ohne eine umfassende Neugliederung jedoch zur Gefährdung der Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen und damit zur Funktionsgefährdung zentraler Orte kommen. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es der Konzentration auf ein Netz leistungsfähiger zentraler Orte, insbesondere durch Konzentration der zentralörtlichen Einrichtungen auf den Kernort in integrierter städtebaulicher Lage, ausreichend große Einwohnerzahlen im Ort und in dem darauf bezogenen Verflech-

35 STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2009): Die meisten Erwerbstätigen pendeln nicht mehr als 25 Kilometer. Auto wichtigstes Verkehrsmittel für den Weg zur Arbeit. Pressemitteilung Nr. 52 vom 29.04.2009.

tungsraum und ggf. durch gemeinsame, kooperierende Funktionswahrnehmung von als zentralörtlich eingestuften Gemeinden.

(68) Bei zentralörtlicher Kooperation nehmen zwei bis vier Orte gemeinsam die zentralörtlichen Funktionen war. Das bedingt jedoch die Kooperationseignung der beteiligten Orte (keine zu große Entfernung, möglichst nicht über 10 km und zentralörtliche Potentiale zur wechselseitigen Ergänzung). Der Zentrenverbund weist zudem einen gemeinsamen Verflechtungsraum auf und stimmt die Kooperation der zentralörtlichen Funktionsaufgaben ab. In den Verbandsgemeinden, welche den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen, sind die Ortsgemeinden Meisenheim, Baumholder, Traben-Trarbach, Neuerburg, Dierdorf sowie St. Goar Mitglieder in einem mittelzentralen Verbund. Gleiches gilt für die verbandsfreie Stadt Kirn (*vgl. Tab. 9*).

Tabelle 9: Mittelzentrale Verbünde (kooperierende Zentren)

Zentrenverbund	Landkreis
Bad Sobernheim, *Kirn* und *Meisenheim*	Bad Kreuznach
Baumholder, Birkenfeld und Idar-Oberstein	Birkenfeld
Bernkastel-Kues und *Traben-Trarbach*	Bernkastel-Wittlich
Bitburg und *Neuerburg*	Eifelkreis Bitburg-Prüm
Dierdorf und Neuwied	Neuwied
Nastätten, *St. Goar* und St. Goarshausen	Rhein-Hunsrück-Kreis und Rhein-Lahn-Kreis

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des LEP IV.

(69) Die Einwohnerzahl der Gemeinde und des dazugehörigen Verflechtungsbereiches muss auch längerfristig eine gesicherte Tragfähigkeit für die zentralörtliche Ausstattung beinhalten. Allerdings sind eindeutig abgrenzbare eigene Verflechtungsräume für die angestrebte zentralörtliche Funktionszuweisung (Nahbereich, Mittelbereich, Oberbereich) problematisch.

(70) Gemäß dem raumordnerischen Gegenstromprinzip soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll jedoch umgekehrt auch die Gegebenheiten

und Erfordernisse der jeweiligen Teilräume berücksichtigen. Im Sinne der gesamträumlichen Gebietsoptimierung aus Gemeinwohlgründen entspricht dieses Prinzip der zweistufigen Vorgehensweise aus Freiwilligkeitsphase und der anschließenden Möglichkeit zur Gebietsänderung ohne Zustimmung der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung planerischer Vorgaben und Entwicklungsziele.

(71) Für die Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform ist das Landesentwicklungsprogramm zu berücksichtigen; insbesondere sind die Nahbereichsabgrenzung und die zentralörtliche Gliederung bei der Änderung bestehender Gebietszuschnitte zu beachten. Das Zentrale-Orte-Konzept ist flexibel und dynamisch anzuwenden; es kann somit die Pflicht zu einer Gebietsänderung nicht kategorisch ausschließen. Diesbezüglich ist der Landesplanung in Rheinland-Pfalz beizupflichten, nach deren Einschätzung das Festhalten an starren Ausstattungskatalogen zunehmend in den Hintergrund tritt.[36]

(72) Gerade die Sicherung von dauerhafter Tragfähigkeit und Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften in ländlich geprägten Regionen des Landes bildet ein gemeinsames Kernziel. Insgesamt verdeutlicht das gesetzgeberische Vorhaben auch die im Hinblick auf die Gliederungen des kommunalen Verwaltungsraumes zentralen Zielsetzungen der Kommunal- und Verwaltungsreform: Ein vorrangiges Ziel der Reform liegt in der Stärkung der Zentralorte sowie darin, die ländlichen Bereiche des Landes zu stabilisieren. Dabei sind zwischen den landesplanerischen Entwicklungsansätzen und denjenigen der Kommunal- und Verwaltungsreform deutliche Kongruenzen zu konstatieren. Die Schaffung von leistungsfähigen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ist im Interesse der Schaffung gleichwertiger und verwaltungspolitisch gleichgewichtiger Lebensräume auch in raumordnerischer und landesplanerischer Hinsicht geboten. Damit wird eine zumindest annähernde Kongruenz des Verflechtungsraums mit dem Verwaltungsraum hergestellt.

36 Vgl. WINKEL, R. (2010): Zentrale Orte als Standorte der Daseinsvorsorge. In: Ministerium des Innern und für Sport - Oberste Landesplanungsbehörde (2010) (Hrsg.): Die zukünftige Rolle der Zentralen Orte. Dokumentation der Auftakt-veranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. Mainz, S. 44

2.2.3.4 Demografische Entwicklung

(73) Dieser Ausnahmetatbestand wird aus dem Kriterium der Raumordnung abgeleitet. Schließlich verlangen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung eine Berücksichtigung der demografischen Entwicklung. Zudem bildet die jeweilige Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften den zentralen gesetzgeberisch konkretisierten Indikator zur Einschätzung des Gebietsänderungsbedarfs.

(74) Die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes bietet dabei eine anerkannte Abschätzungsmethode zur künftigen Bevölkerungsentwicklung. Durch eine Regionalisierung der auf Kreisebene erfolgten Vorausberechnung mit dem Basisjahr 2006 wurden für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis zum Jahr 2020 die Ergebnisse der mittleren Modellvariante auf die zugehörigen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden für diese kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung „herunterskaliert".

(75) In der mittleren Variante der zweiten regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung ist – bezogen auf Rheinland-Pfalz – eine konstante Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau, eine bis 2020 um etwa zwei Jahre steigende Lebenserwartung und ein jährlicher Wanderungsüberschuss in Höhe von 5 000 Personen unterstellt. Die Verteilung der Geburten und Sterbefälle, der Zu- und Fortzüge über die Kreisgrenze sowie der Wanderungen innerhalb des Landkreises auf die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wurde anhand der durchschnittlichen Entwicklung im Stützzeitraum der Jahre von 2002 bis 2006 in der jeweiligen Gebietskörperschaft vorgenommen.

(76) Die Vorausberechnung für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden erfolgt nur für eine mittlere Frist, also bis zum Jahr 2020 (*vgl. Tab. 10*). Angesichts der zu berücksichtigenden spezifischen Rahmenbedingungen bei kleinräumigen Vorausberechnungen wird eine längerfristige Projektion als „nicht sinnvoll" charakterisiert.[37]

37 Vgl. BÖCKMANN, L./KIRSCHEY, T. (2008): Bevölkerungsvorausberechnung für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis 2020. In: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) Statistisches Monatsheft Rheinland-Pfalz, Heft 9/2008. Bad Ems, S. 670-679.

Tabelle 10: Demografische Entwicklung der Fusionskandidaten mit positiver Bevölkerungsentwicklung nach der Bevölkerungsvorausberechnung (2006-2020)

Gemeinde	Einwohner am 31.12.2006 (Basisjahr)	Einwohner am 30.06.2009	Vorausberechnete Einwohnerzahl im Jahre 2020	Prozentuale Bevölkerungsentwicklung (2006-2020)
VG Bad Kreuznach	9 001	8 997	9 852	+ 9,5 %
VG Heidesheim am Rhein	9 786	9 790	10 656	+ 8,9 %
vfrG Lambsheim	6 226	6 338	6 632	+ 6,5 %
VG Wachenheim a. d. W.	10 089	9 853	10 733	+ 6,4 %
vfrG Römerberg	9 163	9 245	9 543	+ 4,1 %
VG Rhens	8 836	8 701	9 172	+ 3,8 %
VG Rheinböllen	10 199	10 164	10 548	+ 3,4 %
VG Heßheim	9 567	9 583	9 839	+ 2,8 %
VG Dudenhofen	11 295	11 225	11 601	+ 2,7 %
VG Wöllstein	11 945	11 877	12 222	+ 2,3 %
VG Irrel	8 654	8 706	8 785	+ 1,5 %
VG Katzenelnbogen	9 611	9 506	9 687	+ 0,8 %
vfrG Altrip	7 818	7 742	7 852	+ 0,4 %
vfrG Budenheim	8 555	8 477	8 572	+ 0,2 %
VG Hahnstätten	9 818	9.674	9 828	+ 0,1 %

Quelle: Eigene Berechnungen; Datenbasis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

(77) Allein die Verbandsgemeinde Wöllstein erfüllt unter Berücksichtigung der Mindesteinwohnergrenzwerte den Ausnahmetatbestand „demografische Entwicklung“. Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat für die Verbandsgemeinde Wöllstein, ausgehend von 11 945 Einwohnern zum 31. Dezember 2006 (Basisjahr), einen Anstieg der Einwohnerzahl bis zum Jahr 2020 auf 12 222 Einwohner und damit auf einen Wert über der Mindesteinwohnerzahl für Verbandsgemeinden von 12 000 Einwohnern prognostiziert. Allerdings ist die Einwohnerzahl entgegen der langfristigen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz bereits auf 11 757 Einwohner zum 31. Dezember 2011 gesunken – das bedeutet einen Rückgang von etwa 1,6 % in fünf Jahren (*vgl. Tab. 10*). Somit ist allerdings nur etwa ein Drittel des Prognosezeitraums abgedeckt, in welchem eine Verringerung der Einwohnerzahl zu konstatieren ist. Daher ist der besondere Ausnahmegrund „demografische Entwicklung“ für Wöllstein in die Gesamtabwägung einzustellen.

Tabelle 11: Demografische Entwicklung der Verbandsgemeinde Wöllstein (2006-2011)		
Jahr	Einwohner am 31.12.2006 (Basisjahr)	Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr
2006	11 945	+ 0,1 %
2007	11 920	- 0,2 %
2008	11 912	- 0,1 %
2009	11 851	- 0,5 %
2010	11 788	- 0,5 %
2011	11 751	- 0,3 %
Quelle: Eigene Berechnungen; Datenbasis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.		

(78) Weitere demografische „Wachstumsinseln“ konnten nicht identifiziert werden. Nach den Prognoseerkenntnissen wird bei einer positiven Bevölkerungsentwicklung in den übrigen Verbandsgemeinden die 12 000-Einwohnergrenze bis zum Jahre 2020 nicht erreicht werden. Auch in den verbandsfreien Gemeinden wird zum Zieljahr der Bevölkerungsvorausberechnung die 10 000-Einwohnergrenze nicht überschritten. Der „Stichtagsansatz" zum 30.09.2009 wird im Grundsatz in Bezug auf sämtliche Zahlenrichtwerte verfolgt, um die Gleichbehandlung der von den Gebietsneugliederungen betroffenen Kommunen zu gewährleisten. Analog zu den gesetzlichen Bestimmungen wurde darauf verzichtet, Kommunen, die nach dem Stichtag bereits die festgelegte Mindesteinwohnerzahl unterschreiten, rückwirkend als Gebietskörperschaften mit einem Gebietsänderungsbedarf einzustufen.

(79) Weil die auf kleinräumige und amorphe Gebietsstrukturen bezogenen Entwicklungsdaten wegen der geringen statistischen Masse mit einem Unsicherheitsfaktor behaftet sind, wird darauf verzichtet, die Entwicklungsprognose als alleinigen Ausnahmegrund zu implementieren. Die demografische Entwicklung wird somit nur als weiterer Abwägungsbestandteil aufgefasst und erfordert im Rahmen der Gesamtabwägung die Erfüllung der beiden Prüfkriterien auf dauerhafte Leistungsfähigkeit.

2.2.3.5 Wirtschafts- und Finanzkraft

(80) Als weiterer besonderer Ausnahmegrund im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG ist die Wirtschafts- und Finanzkraft der verbandsfreien

Gemeinden und Verbandsgemeinden aufgeführt. Dieser Ausnahmegrund berücksichtigt die wirtschaftliche Situation vor Ort und damit letztlich das grundsätzliche Einnahmenpotential der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Denn die finanziellen Rahmenbedingungen sind für die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen von entscheidender Bedeutung. Aufgrund einer starken finanziellen Ausstattung und somit hohen Ausprägung der Wirtschafts- und Finanzkraft wird für einige kommunale Gebietskörperschaften, deren Einwohnerzahl die im Landesgesetz über die Grundsätze zur Kommunal- und Verwaltungsreform festgelegten Mindesteinwohnerzahlen unterschreiten, kein Gebietsänderungsbedarf gesehen.

(81) Auf der kleinräumigen Ebene der Gemeinden kann die empirische Erfassung der Wirtschaftskraft nicht anhand des gebräuchlichsten Indikators – der Wirtschaftskraft in Form des Bruttoinlandsprodukts – vorgenommen werden. Dieser liegt nicht regionalisiert vor. Daher wird die Wirtschafts- und Finanzkraft einer Kommune über die Auswertung der Steuerkraft näherungsweise erfasst.[38]

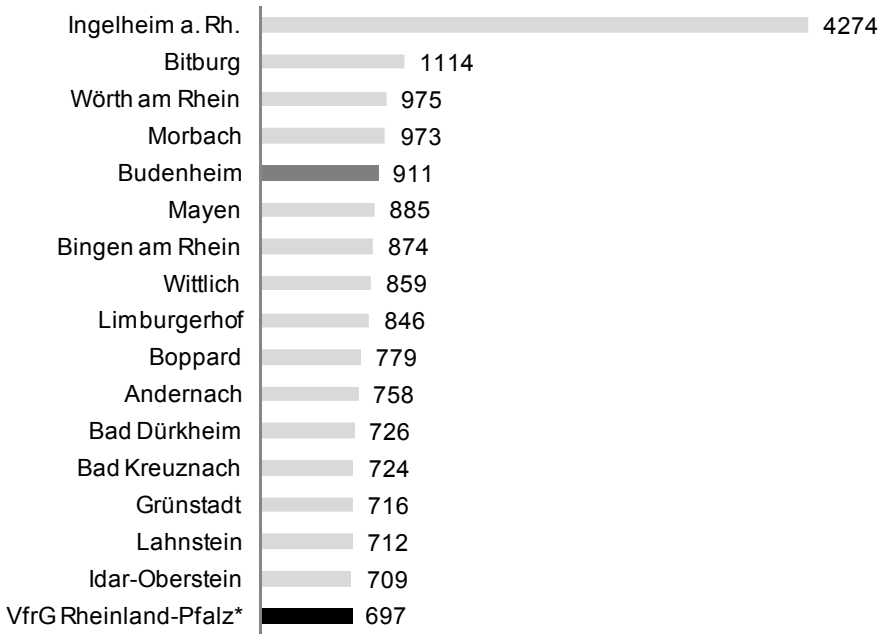
(82) Hierzu wurden die Jahre 2001 bis 2009 betrachtet und der Indikator der Steuerkraft in Euro je Einwohner gebildet. Eine positive Abweichung vom Durchschnitt des jeweiligen Gebietstyps[39] im Mehrjahresdurchschnitt führt zur Erfüllung des Ausnahmegrundes „Wirtschafts- und Finanzkraft“.

(83) Die Steuerkraft der verbandsfreien Gemeinden liegt im Durchschnitt bei 835 Euro je Einwohner. Die hohe Steuerkraft der Stadt Ingelheim am Rhein liegt mit 4 274 Euro je Einwohner im 5-fachen Bereich des Durchschnittswertes. Aus diesem Grund findet dieser Wert bei der Durchschnittsermittlung des Gemeindetyps der verbandsfreien Gemeinde keine Berücksichtigung. Die Berechnung des Mittelwerts der Steuerkraft führt in diesem bereinigten Rechenschritt zu 697 Euro je Einwohner (*vgl. Abb. 6*).

38 Als Finanzindikator verdeutlicht die Steuerkraft, mit welcher originären Finanzausstattung eine Kommune ihrem Finanzbedarf begegnet. Die allgemeinen Deckungsmittel werden nicht als Gesamtindikator angewandt, da sie u. a. auch allgemeine Zuweisungen beinhalten. Zur Beurteilung der Ausnahmeregelung hinsichtlich Wirtschafts- und Finanzkraft wird allerdings nur die originäre Einnahmebasis der jeweiligen Gebietskörperschaft betrachtet.

39 Die verbandsfreie (große kreisangehörige) Stadt Ingelheim am Rhein weist mit einer Steuerkraft in Höhe von 4 274 Euro je Einwohner im Durchschnitt 2001 bis 2009 einen erheblich überdurchschnittlichen Wert auf. Um die daraus resultierenden Verzerrungen bei der Bewertung der übrigen verbandsfreien Gemeinden zu vermeiden, wurde der Mittelwert für diesen Gemeindetyp als arithmetisches Mittel unter Ausschluss der Werte für Ingelheim gebildet.

Abbildung 6: Verbandsfreie Gemeinden mit überdurchschnittlicher Finanzkraft
(Steuerkraft in Euro je Einwohner)



* Mittelwert ohne Ingelheim a. Rh.

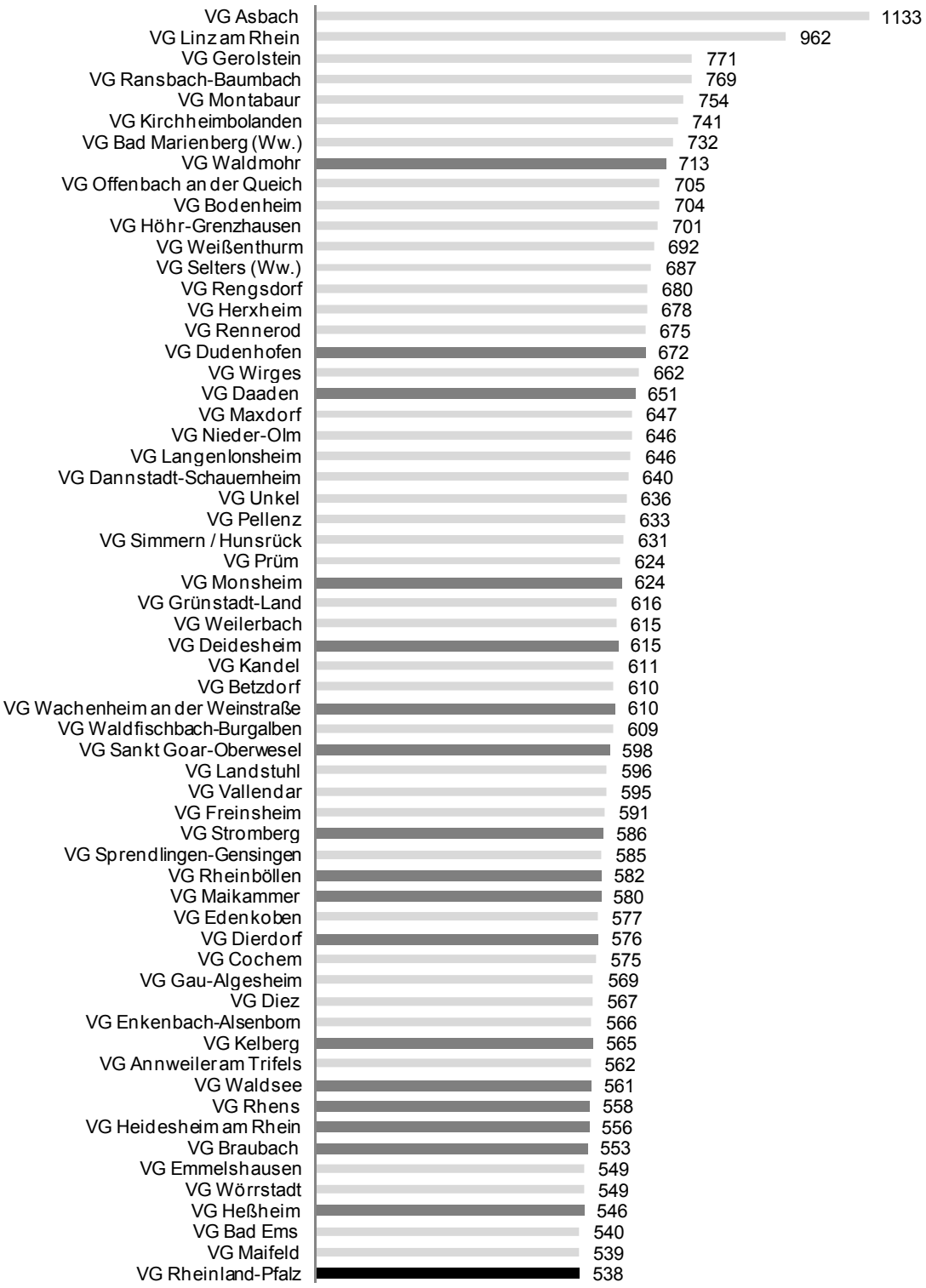
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

(84) In den Verbandsgemeinden beträgt die durchschnittliche Steuerkraft 538 Euro je Einwohner. Dieser Wert liegt 23 % unter den durchschnittlichen Steuereinnahmen der verbandsfreien Gemeinden (*vgl. Abb. 7*).

(85) Unter den acht verbandsfreien Gemeinden, die zum Stichtag des 30. Juni 2009 weniger als 10 000 Einwohner hatten, reicht die Pro-Kopf-Steuerkraft im Mehrjahresdurchschnitt von 512 Euro je Einwohner in Herdorf bis zu 911 Euro je Einwohner in Budenheim. Lediglich Budenheim weist unter den verbandsfreien Gemeinden mit 911 Euro je Einwohner und somit einem Wert, der 31 % über dem Durchschnitt des Gemeindetyps liegt, eine überdurchschnittliche Finanzkraft als besonderen Ausnahmegrund auf (*vgl. Abb. 6*). Die Städte Kirn und Neuhofen liegen mit 684 Euro je Einwohner bzw. 680 Euro je Einwohner knapp unter dem Durchschnitt der verbandsfreien Gemeinden.

(86) Insgesamt erfüllen neben der verbandsfreien Gemeinde Budenheim 17 Verbandsgemeinden mit weniger als 12 000 Einwohnern den besonderen Ausnahmegrund einer überdurchschnittlichen Finanzkraft. Diese 17 Verbandsge-

Abbildung 7: Verbandsgemeinden mit überdurchschnittlicher Finanzkraft
(Steuerkraft in Euro je Einwohner)



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

meinden sind folgende: Daaden, Stromberg, Rhens, Dierdorf, Rheinböllen, Sankt Goar-Oberwesel, Braubach, Kelberg, Monsheim, Deidesheim, Wachenheim an der Weinstraße, Waldmohr, Maikammer, Dudenhofen, Heßheim, Waldsee und Heidesheim am Rhein (*vgl. Abb. 7*).

(87) An der Spitze der Pro-Kopf-Steuerkraft steht die Verbandsgemeinde Waldmohr mit 713 Euro je Einwohner. Dieser Wert liegt 33 % über dem Durchschnittswert der Gemeindetypenklasse. Ebenfalls hohe Steuereinnahmen je Einwohner haben die Verbandsgemeinden Dudenhofen (672 Euro/Ew.) und Daaden (651 Euro/Ew.).

2.3 Konsistenzprobleme

(88) Obwohl die Prüfung primärer Ausnahmegründe hinsichtlich Ortsgemeindeanzahl und Flächengröße bereits in den unveränderten Fortbestand von vier Verbandsgemeinden im Korridorbereich mündete, ist auch die Betrachtung des erweiterten Korridorbereichs für die Beurteilung des Gebietsänderungsbedarfs sachgerecht. Dabei sind auch Gebietskörperschaften im Rahmen der besonderen Ausnahmeregelungen zu prüfen, die nur geringfügige Abweichungen von den Charakteristika der die primäre Ausnahmeprüfung erfüllenden Verbandsgemeinden aufweisen.

(89) Die Fläche und die Zahl der Ortsgemeinden sollten nicht nur in der paritätischen Stellung gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG als primäre Ausnahmetatbestände, sondern ebenso darüber hinaus bei der differenzierten Bewertung Berücksichtigung finden. Zwischen einer Verbandsgemeinde mit 11 300 Einwohnern, 154 km² Fläche und 16 Ortsgemeinden (VG Ulmen) und einer Verbandsgemeinde mit 10 900 Einwohnern, 147 km² Fläche und 12 Ortsgemeinden (VG Altenahr) ist kein qualitativer Unterschied festzustellen, der in diesem Fall eine Bevorzugung der Verbandsgemeinde mit einer höheren Ortsgemeindezahl rechtfertigen würde. Zudem ist in der Regel mit einer territorialen Neugliederung neben einer Erhöhung der Flächengröße tendenziell eine Verringerung der Ortsgemeindezahl anzustreben. Mit einer solchen weitergehenden Einbeziehung der Flächengröße wird auch die Orientierung der in § 2 Absatz 3 Satz 1 KomVwRGrG genannten Schwellenwerte am Status quo – als durchschnittliche Charakteristika der bestehenden Gebietsgliederung relativiert. Der gegenwärtige Gebietszuschnitt bildet in weiten Teilen des

Landes keineswegs die gesetzlich angestrebten Strukturen ab, an welchen sich die Neugliederungsvorhaben orientieren sollen. Die Flächengröße kann nicht als eigenständiger besonderer Belang angeführt werden, sondern muss mit einer höheren Einwohnerzahl einhergehen:

- Für das Kriterium der Ortsgemeindezahl wird für die Verbandsgemeinde Altenahr mit jeweils 12 Ortsgemeinden eine relativ hohe Schwellenwertabweichung gewährt, die durch eine stark überdurchschnittliche Gemeindefläche (etwa 154 km²) relativiert wird.

- Ansonsten würde bereits eine „fehlende" Ortsgemeinde zur Aberkennung einer Ausnahmeregelung im Rahmen der primären Ausnahmetatbestandsprüfung führen können, obwohl die Einwohnerzahl im Korridorbereich liegt und eine überdurchschnittliche Fläche vorliegt. Allerdings weicht mit Altenahr nur eine Verbandsgemeinde bei der Ortsgemeindezahl als Kriterium der primären Ausnahmeregelung geringfügig vom gesetzlich bestimmten Grenzwert ab und kompensiert diese negative Abweichung durch eine stark überdurchschnittliche Flächengröße (*vgl. Tab. 12*). Diesem Flächenkriterium ist hierbei als wesentliche Determinante des Gebietszuschnitts aus inhaltlichen Gründen ein höheres Gewicht einzuräumen. Der statische Grenzwert wird durch diese „interne Kompensation" innerhalb eines Toleranzbereiches damit dynamisch interpretiert, um Inkonsistenzen und nicht intendierte Wirkungen der gesetzgeberischen Vorgaben zu verhindern.

Tabelle 12: Verbandsgemeinden mit Erfüllung der primären Ausnahmegründe sowie Verbandsgemeinden mit negativer Abweichung allein bei der Ortsgemeindezahl

Kommune	Einwohnerzahl (30.06.2009)	Fläche in km²	Ortsgemeinden	Erfüllung der primären Ausnahmegründe
VG Rockenhausen	11 421	140,77	20	ja
VG Altenahr	11 296	153,84	12	--
VG Lauterecken	11 096	134,48	26	ja
VG Ulmen	10 931	146,82	16	ja
VG Kirn-Land	10 243	117,94	20	ja
VG Rheinböllen	10 164	108,4	12	--

Quelle: Eigene Darstellung; Datenbasis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

(90) Die Bedeutung der Kriterien der Einwohnerzahl, Flächengröße und der Ortsgemeindezahl im Zuge der Prüfung primärer Ausnahmegründe wird im Folgenden auch durch die Prüfung der Rahmendaten von Gebietskörperschaften mit geringfügiger Abweichung von den jeweiligen Grenzwerten gewürdigt. Diese beeinflussen den Zuschnitt der Gebietskörperschaften, den Verwaltungsaufwand und die Erreichbarkeit des jeweiligen Verwaltungssitzes in hohem Maße.

(91) Es stellt sich die Frage, ob auch bei der Einwohnerzahl nur die statischen Schwellenwerte zur Anwendung kommen können. Hier ist ein „Blick über den Tellerrand“ gerechtfertigt, um nur geringfügig unter diesem Einwohnerschwellenwert liegende Gebietskörperschaften in den Abwägungsprozess aufzunehmen.

(92) Demzufolge treten zwei Verbandsgemeinden zusätzlich in den Fokus. So verfehlen die Verbandsgemeinden Arzfeld und Neuerburg aufgrund einer mit jeweils weniger als 40 Einwohnern je Quadratkilometer sehr geringen Bevölkerungsdichte den ursprünglichen Korridorbereich, erfüllen jedoch selbst bei Verdopplung der für die primären Ausnahmetatbestände angelegten Maßstäbe (mehr als 30 Ortsgemeinden und 200 km² Gemeindefläche) beide Kriterien. Arzfeld umfasst 43 Ortsgemeinden auf einer Fläche von 267 km²; Neuerburg 49 Ortsgemeinden und 245 km² Gemarkungsfläche. Damit gehören diese im Landesvergleich zu den größten rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden.

(93) Daher ist es sachgerecht, bei geringfügiger negativer Abweichung vom Korridorbereich und gleichzeitiger Kompensation durch hohe Überschreitungen der angelegten Maßstäbe für die primären Ausnahmegründe, welche bei Arzfeld (9 737 Ew.) und Neuerburg (9 641 Ew.) gegeben sind, nicht von einem gemeindeimmanenten Gebietsänderungsbedarf auszugehen (*vgl. Tab. 13*). Insbesondere aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte, verbunden mit einer stark überdurchschnittlichen Ausprägung bei den Indikatoren Flächengröße und Ortsgemeindezahl, ist hier kein Gebietsänderungsbedarf zu konstatieren. Der bestehende Gebietszuschnitt der betrachteten Verbandsgemeinden überschreitet selbst die der gesetzlich angestrebten Neugliederungen in besonderem Maße. Festzuhalten bleibt, dass hier mit jeweils mehr als 9 600 Einwohnern die 10 000-Einwohnergrenze nur um weniger als 5 % verfehlt wird.

Tabelle 13: Rahmendaten der Verbandsgemeinden Arzfeld und Neuerburg			
Kommune	Einwohnerzahl (30.06.2009)	Ortsgemeinden	Fläche in km²
VG Arzfeld	9 737	43	265,62
VG Neuerburg	9 641	49	245,22
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.			

(94) Vor dem Hintergrund des Ausgleichsziels, also der Schaffung homogenerer Einheiten, sind Obergrenzen für die grundsätzlich maximale Größe der Neugliederungen zu schaffen. Diese wurden an der bestehenden Kommunalstruktur orientiert. Somit entspricht die jeweils höchste Indikatorenausprägung dem größten derzeit aktuellen Wert:

- Bevölkerungszahl: 38 568 Einwohner (Verbandsgemeinde Montabaur);
- Fläche: 465 km² (Verbandsgemeinde Prüm);
- Anzahl der Ortsgemeinden: 51 (Verbandsgemeinde Bitburg-Land).

2.4 Gesamtabwägung

(95) Generell lässt sich feststellen, dass mit zunehmender Gemeindegröße die Leistungsfähigkeit bei der Infrastruktur, bei der Qualität und beim Umfang des Leistungsangebots, bei der betriebswirtschaftlichen und politischen Führung sowie bei der Innovationsfähigkeit steigt. Gemäß der Theorie der Skalenerträge sind große Kommunen kostengünstiger zu verwalten, weil die Kosten pro Einwohner mit steigender Einwohnerzahl abnehmen. Der öffentliche Dienst profitiert von fallenden Durchschnittskosten, wenn sich sein Kundenkreis erweitert. Gebietskörperschaften brauchen Mindestgrößen, um spezialisierte Dienste anzubieten oder bestimmte Leistungen finanzieren zu können; fehlt diese „kritische Masse“, dann wird entweder zu teuer (Überversorgung) oder gar nicht (Unterversorgung) produziert.[40]

(96) Das Vorliegen obenstehend ermittelter besonderer Gründe kann nicht den Schluss zulassen, dass eine verbandsfreie Gemeinde oder eine Verbandsgemeinde keinen immanenten Gebietsoptimierungsbedarf hat. Denn erst durch die Gewähr der langfristigen, wirtschaftlichen sowie bürger-, sach-

40 Vgl. GEMEINDEAMT DES KANTONS ZÜRICH (Hrsg.) (2007): Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen – Schlussbericht. Zürich, S. 29 f.

und ortsnahen Wahrnehmung der eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität als notwendige Bedingung kann eine verbandsfreie Gemeinde oder Verbandsgemeinde weiterhin ihren unveränderten Fortbestand begründen. Besondere Ausnahmegründe können somit lediglich in Verbindung mit einer dauerhaft sichergestellten Leistungsfähigkeit einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde dazu führen, dass einzelne Kommunen unterhalb der Mindesteinwohnergrenzen unverändert bestehen können.

(97) Die Gewährleistung und Sicherung dauerhafter Leistungsfähigkeit der Kommunen ist für das anstehende Reformprojekt von entscheidender Bedeutung. Zahlreiche Klein- und Kleinstkommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft werden mittel- und langfristig zunehmend Probleme haben, ihre Aufgaben in angemessener Qualität und zu vertretbaren Kosten zu erfüllen. Der Gesetzgeber sieht einen Gebietsänderungsbedarf ausnahmsweise als nicht gegeben an, wenn die Kommunen besondere Ausnahmegründe aufweisen *und* „die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen“ (§ 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG). Der Fortbestand kleinerer Kommunen durch besondere Ausnahmegründe kann nur ermöglicht werden, wenn ein belastbarer Nachweis nicht nachhaltiger Finanzierung vorliegt.

(98) Ausgangspunkt ist dabei stets die Frage, ob die jeweilige Kommune in der Lage ist, ihre Aufgaben finanziell angemessen zu erfüllen. Im Ansatz entspricht diese Argumentation den Formulierungen der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz. Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen (§ 93 Abs. 4 GemO).

(99) Da nicht jedes einzelne Kriterium der gesicherten Aufgabenerfüllung nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG einer empirischen Erfassung unterzogen werden kann, wird im Folgenden überprüft, ob die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden über das Ausgleichen ihrer Haushalte die fiskalische Möglichkeit haben, „die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah“ langfristig wahrzunehmen. Hierzu dienen die Finanzierungssalden als fiskalisches Ergebnis der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Kommunen, die ihre Haushalte nicht nachhaltig finanzieren oder dauerhaft nicht ausgleichen können, finanzieren

ihre Aufgaben letztlich über die Aufnahme von Schulden. Dies kann nicht Reformziel sein.

(100) Die dauerhafte Leistungsfähigkeit der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wird über die Finanzierungssalden der Jahre 2001 bis 2009 mittels zweier Kriterien beurteilt. Das erste Kriterium erfordert einen im 9-Jahresdurchschnitt ausgeglichenen Finanzierungssaldo. Zu dieser langjährigen Sicherstellung der kommunalen Leistungsfähigkeit tritt ein zweites Kriterium, welches gewährleistet, dass die jeweilige verbandsfreie Gemeinde oder Verbandsgemeinde seit dem Jahr 2007 maximal ein Jahr mit negativem Finanzierungssaldo aufweist. Die Prüfung dieses zweiten Kriteriums berücksichtigt die aktuellsten Daten der kommunalen Haushaltslage, um verstärkt die derzeitige Finanzsituation abzubilden.

(101) Die Verbandsgemeinden Altenahr, Rhens, Dierdorf, Traben-Trarbach, Hillesheim, Wöllstein, Wachenheim an der Weinstraße, Otterberg, Glan-Münchweiler, Waldsee, Thaleischweiler-Fröschen und Wallhalben können eine dauerhafte Leistungsfähigkeit gewährleisten (*vgl. Tab. 14*).

(102) Nachdem die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden den beiden Prüfungskategorien der primären und der besonderen Ausnahmegründe unterzogen worden sind und die Prüfung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit erfolgte, kann nun ein Überblick über die Kommunen erfolgen, die einen oder mehrere Ausnahmetatbestände erfüllen (*vgl. Tab. 15).*

(103) Die Verbandsgemeinden Ulmen, Kirn-Land, Lauterecken und Rockenhausen erfüllen die primären Ausnahmegründe im Korridorbereich zwischen 10 000 und 12 000 Einwohnern durch ihre Flächengröße und die Anzahl der Ortsgemeinden.

(104) Analog zum Umgang mit den Kriterien Flächengröße und Ortsgemeindezahl für Verbandsgemeinden im Korridorbereich wird auch den besonderen Ausnahmetatbeständen für Verbandsgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern ein besonderes Gewicht beigemessen.

(105) Vier Verbandsgemeinden verfügen über eine überdurchschnittliche Wirtschafts- und Finanzkraft *und* erfüllen zudem beide Prüfkriterien der dauerhaften Leistungsfähigkeit. Dies sind die Verbandsgemeinden Rhens, Dierdorf, Wachenheim an der Weinstraße und Waldsee (*vgl. Tab. 16*). Durch ihre hohen

Tabelle 14: Dauerhafte Leistungsfähigkeit
Verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden, die mindestens ein Kriterium der Leistungsfähigkeitsprüfung erfüllen

Kommune	Kriterium 1	Kriterium 2	dauerhafte Leistungsfähigkeit
	ausgeglichener Finanzierungssaldo im Durchschnitt 2001-2009	maximal ein Defizitjahr 2007-2009	beide Kriterien erfüllt
Vfr. G. Osthofen, St.	ja	-	-
Vfr. G. Lambsheim	ja	-	-
Vfr. G. Römerberg	-	ja	-
VG Altenahr	ja	ja	ja
VG Flammersfeld	-	ja	-
VG Bad Kreuznach	ja	-	-
VG Bad Münster a. St.-Ebg.	-	ja	-
VG Stromberg	ja	-	-
VG Baumholder	ja	-	-
VG Treis-Karden	-	ja	-
VG Rhens	ja	ja	ja
VG Bad Hönningen	-	ja	-
VG Dierdorf	ja	ja	ja
VG Waldbreitbach	-	ja	-
VG Sankt Goar-Oberwesel	-	ja	-
VG Braubach	-	ja	-
VG Hahnstätten	-	ja	-
VG Katzenelnbogen	ja	-	-
VG Nassau	-	ja	-
VG Manderscheid	-	ja	-
VG Traben-Trarbach	ja	ja	ja
VG Kyllburg	-	ja	-
VG Speicher	-	ja	-
VG Hillesheim	ja	ja	ja
VG Kelberg	-	ja	-
VG Kell am See	-	ja	-
VG Westhofen	-	ja	-
VG Wöllstein	ja	ja	ja
VG Deidesheim	-	ja	-
VG Wachenheim a. d. W.	ja	ja	ja
VG Hagenbach	-	ja	-
VG Kaiserslautern-Süd	-	ja	-
VG Otterberg	ja	ja	ja
VG Glan-Münchweiler	ja	ja	ja
VG Maikammer	-	ja	-
VG Dudenhofen	-	ja	-
VG Waldsee	ja	ja	ja
VG Thaleischweiler-Fr.	ja	ja	ja
VG Wallhalben	ja	ja	ja

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des statistischen Landesamtes.

Tabelle 15: Erfüllte Ausnahmekategorien vor Gesamtabwägung

Kommunen	1.1 (Einwohner-zahl)	1.2 (primäre Aus-nahmegründe)	2.1 (besondere Aus-nahmegründe)	2.2 (dauerhafte Leis-tungsfähigkeit)
verbandsfreie Gemeinden	28	--	1	--
Verbandsgemeinden	97	4	20	12
Insgesamt	125	4	21	12

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 16: Kommunen und erfüllte besondere Ausnahmegründe vor Gesamtabwägung
(Verbandsgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern werden *durch Unterstreichung* hervorgehoben.)

Kommune	abwägungsrelevante, besondere Ausnahmetatbestände	dauerhafte Leistungsfähigkeit	
		Finanzierungssaldo 2001-2009	
		Kriterium 1	Kriterium 2
		im Durchschnitt ausgeglichen	max. 1 Jahr <0 seit 2007
VG Dierdorf	Wirtschafts- und Finanzkraft	ja	ja
VG Wachenheim a. d. W.	Wirtschafts- und Finanzkraft	ja	ja
VG Rhens	Wirtschafts- und Finanzkraft	ja	ja
VG Waldsee	Wirtschafts- und Finanzkraft	ja	ja
VG Wöllstein	demografische Entwicklung	ja	ja
VG Stromberg	Wirtschafts- und Finanzkraft	ja	--
VG Sankt Goar-Oberwesel	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	ja
VG Braubach	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	ja
VG Kelberg	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	ja
VG Deidesheim	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	ja
VG Maikammer	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	ja
VG Dudenhofen	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	ja
VG Rheinböllen	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	--
VG Waldmohr	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	--
VG Monsheim	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	--
VG Heßheim	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	--
VG Heidesheim am Rhein	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	--
VfrG Budenheim	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	--
VG Daaden	Wirtschafts- und Finanzkraft	--	--

Quelle: Eigene Darstellung.

Abweichungen von den angestrebten territorialen Größenverhältnissen bei den Verbandsgemeinden Rhens, Wachenheim an der Weinstraße und Waldsee, kann für diese Kommunen der Ausnahmetatbestand „Wirtschafts- und Finanzkraft“ in Verbindung mit der Gewährleistung dauerhafter Leistungsfähigkeit jedoch nicht geltend gemacht werden (*vgl. Tab. 17*). Insbesondere für Klein- und Kleinstkommunen ist dies kein eigenständiger besonderer Belang, da der kleinräumige Gebietszuschnitt diese bevorteilt. Eine überdurchschnittliche Wirtschafts- und Finanzkraft muss einhergehen mit einem den gesetzgeberisch angestrebten Größenverhältnissen zumindest annähernd entsprechendem Territorium. Ansonsten kann das Ziel der Nivellierung von gebietlichen Disparitäten nicht erreicht werden. Daher kann lediglich für die Verbandsgemeinde Dierdorf von einer Gebietsänderung abgesehen werden.

Tabelle 17: Rahmendaten der Kommunen mit überdurchschnittlicher Wirtschafts- und Finanzkraft *und* Gewährleistung dauerhafter Leistungsfähigkeit

Kommune	Einwohnerzahl (30.06.2009)	Fläche in km²	Orts-gemeinden	Steuerkraft in Euro/Ew.	
				in Euro/Ew.	Gem.-Typ-Ø = 100
VG Dierdorf	11 015	65,8	6	576	107
VG Wachenheim a. d. W.	9 853	42,0	4	610	113
VG Rhens	8 701	28,8	4	558	104
VG Waldsee	8 685	28,5	2	561	104

Quelle: Eigene Darstellung.

(106) Bei Abweichungen von diesem Nivellierungsziel müssen die besonderen Ausnahmegründe umso gewichtiger sein, je stärker die jeweiligen räumlichen Charakteristika hinter diesen zurückbleiben. Bei mehr als nur geringfügigen Abweichungen ist eine Ausnahme auch im Sinne der Gleichbehandlung der untersuchten Gebietskörperschaften nicht vertretbar. Die nivellierende Wirkung der territorialen Neugliederung beschränkt sich schließlich nicht nur auf die Annäherung an die landesweiten Mittelwerte für die Indikatoren Einwohnerzahl, Fläche und Ortsgemeindezahl, sondern bezieht auch Indikatoren für Steuerkraft und Schulden, Pendlerverflechtung und Entfernung mit in das Ausgleichsziel ein. Vor diesem Hintergrund bedeutet ein Gebietsänderungsbedarf für die jeweiligen Kommunen keine Stigmatisierung, da sich beispielsweise auch wirtschafts- und finanzkräftige Klein- und Kleinstkommunen dem Ausgleichsziel unterzuordnen haben. Die Ausgleichsfunktion der Reform

ist zugleich der Grund dafür, dass einer auf die einzelgemeindliche Leistungsfähigkeit ausgerichteten Schaden-Nutzen-Analyse nur selten Entscheidungsrelevanz hinsichtlich der konkreten Neugliederungsmaßnahme zukommen kann. Abundante Kommunen verzeichnen im Falle der Eingliederung finanzschwacher Gebietskörperschaften stets – zumindest vorübergehend − eine Schwächung ihrer Finanzkraft.

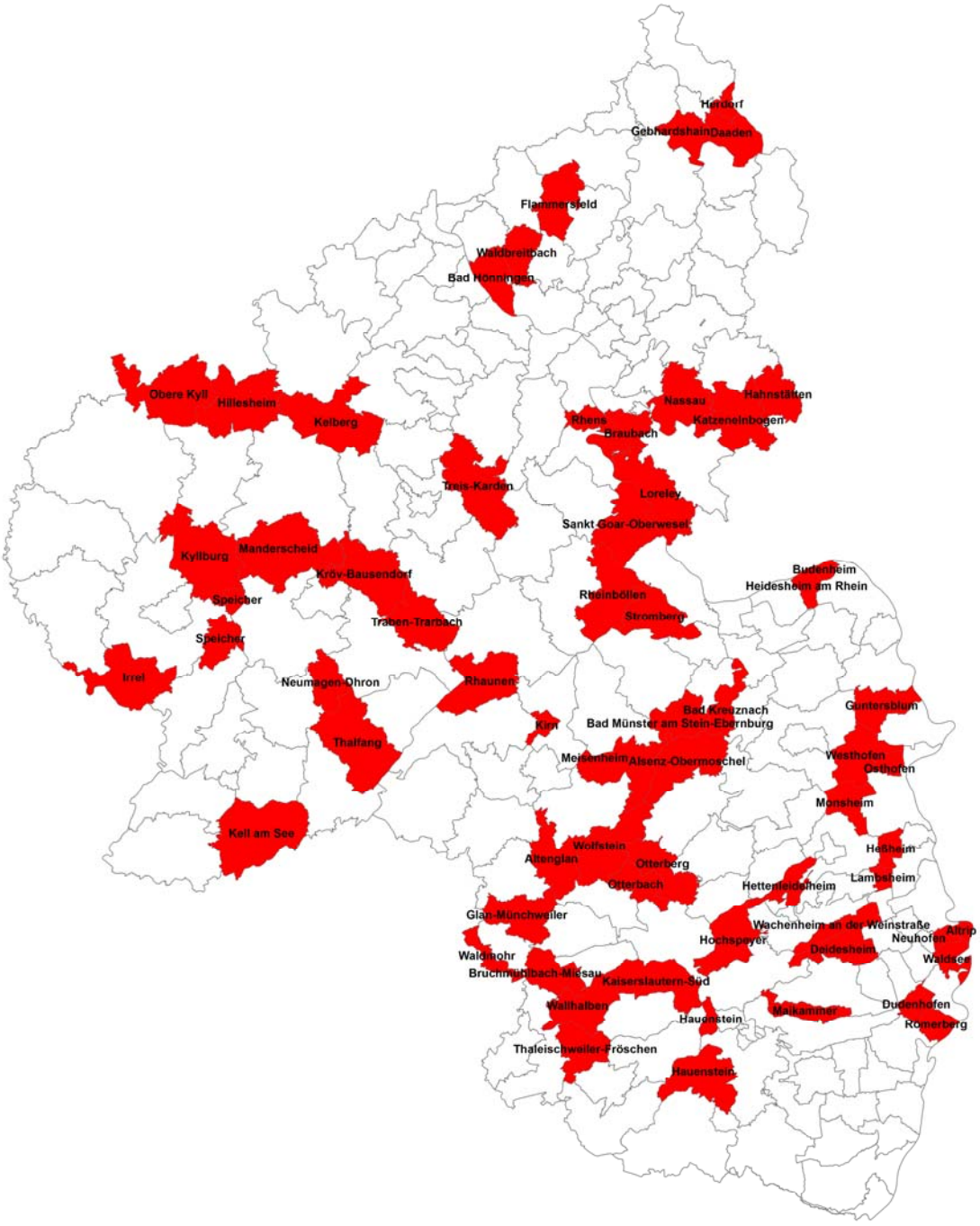
(107) Besondere Ausnahmegründe, die zwingend für einen unveränderten Fortbestand weiterer Kommunen anzuführen sind, können nicht konstatiert werden. Insgesamt ergibt sich somit landesweit für fünf verbandsfreie Gemeinden, drei verbandsfreie Städte und 55 Verbandsgemeinden ein regionsimmanenter Gebietsänderungsbedarf im Sinne des § 2 Abs. 2 S. 1 KomVwRGrG nach Abwägung der primären und besonderen Ausnahmegründe gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 bis 3 KomVwRGrG. Dies sind:

- die verbandsfreien Gemeinden Altrip, Budenheim, Lambsheim, Neuhofen und Römerberg sowie die verbandsfreien Städte Herdorf, Kirn und Osthofen (*vgl. Karte 3*);

- des Weiteren die Verbandsgemeinden Alsenz-Obermoschel, Altenglan, Bad Hönningen, Bad Kreuznach, Bad Münster am Stein-Ebernburg, Braubach, Bruchmühlbach-Miesau, Daaden, Deidesheim, Dudenhofen, Flammersfeld, Gebhardshain, Glan-Münchweiler, Guntersblum, Hahnstätten, Hauenstein, Heidesheim am Rhein, Heßheim, Hettenleidelheim, Hillesheim, Hochspeyer, Irrel, Kaiserslautern-Süd, Katzenelnbogen, Kelberg, Kell am See, Kröv-Bausendorf, Kyllburg, Loreley, Maikammer, Manderscheid, Meisenheim, Monsheim, Nassau, Neumagen-Dhron, Obere Kyll, Otterbach, Otterberg, Rhaunen, Rheinböllen, Rhens, Sankt Goar-Oberwesel, Speicher, Stromberg, Thaleischweiler-Fröschen, Thalfang am Erbeskopf, Traben-Trarbach, Treis-Karden, Wachenheim an der Weinstraße, Waldbreitbach, Waldmohr, Waldsee, Wallhalben, Westhofen, und Wolfstein (*vgl. Karte 3*).

(108) Da die flächenhafte Verbreitung von Klein- und Kleinstkommunen jeweils einen oder mehrere komplementäre Fusionspartner erfordert, ist nach aktuellem Forschungsstand von einer landesweiten Betroffenheit durch das Reformvorhaben auszugehen. So müssen auch größere Kommunen trotz Erfüllung der gesetzlichen Kriterien als Fusionspartner in die Analyse einbezogen werden.

Karte 3: Übersicht der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden mit Gebietsänderungsbedarf



Quelle: Eigene Darstellung.

3 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

(109) Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Bestimmungen wurde geprüft, bei welchen verbandsfreien Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern und Verbandsgemeinden mit weniger als 12 000 Einwohnern nach Abwägung der primären und besonderen Ausnahmetatbestände von einer Gebietsänderung abgesehen werden kann.

(110) Die Prüfung und Abwägung der Ausnahmeregelungen im Rahmen der gesetzgeberischen Systematik hat zu dem Ergebnis geführt, dass für elf Verbandsgemeinden (Ulmen, Kirn-Land, Lauterecken, Rockenhausen, Altenahr, Baumholder, Wöllstein, Arzfeld, Neuerburg, Dierdorf und Hagenbach) entsprechende Ausnahmen von der Fusionspflicht geltend gemacht werden können (*vgl. Tab. 18, Karte 4*). Die verbandsfreien Gemeinden zeichnet ein im Vergleich sehr kleinteiliger Gebietszuschnitt aus. Zu den elf kleinsten untersuchten Gemeinden zählen alle acht verbandsfreien Städte und Gemeinden. Sie weisen neben einer unterdurchschnittlichen Einwohnerzahl dabei eine Fläche von durchschnittlich nur ca. 16 km² auf und waren somit nicht in der Lage, diese Defizite über das Vorliegen besonderer Gründe zu kompensieren.

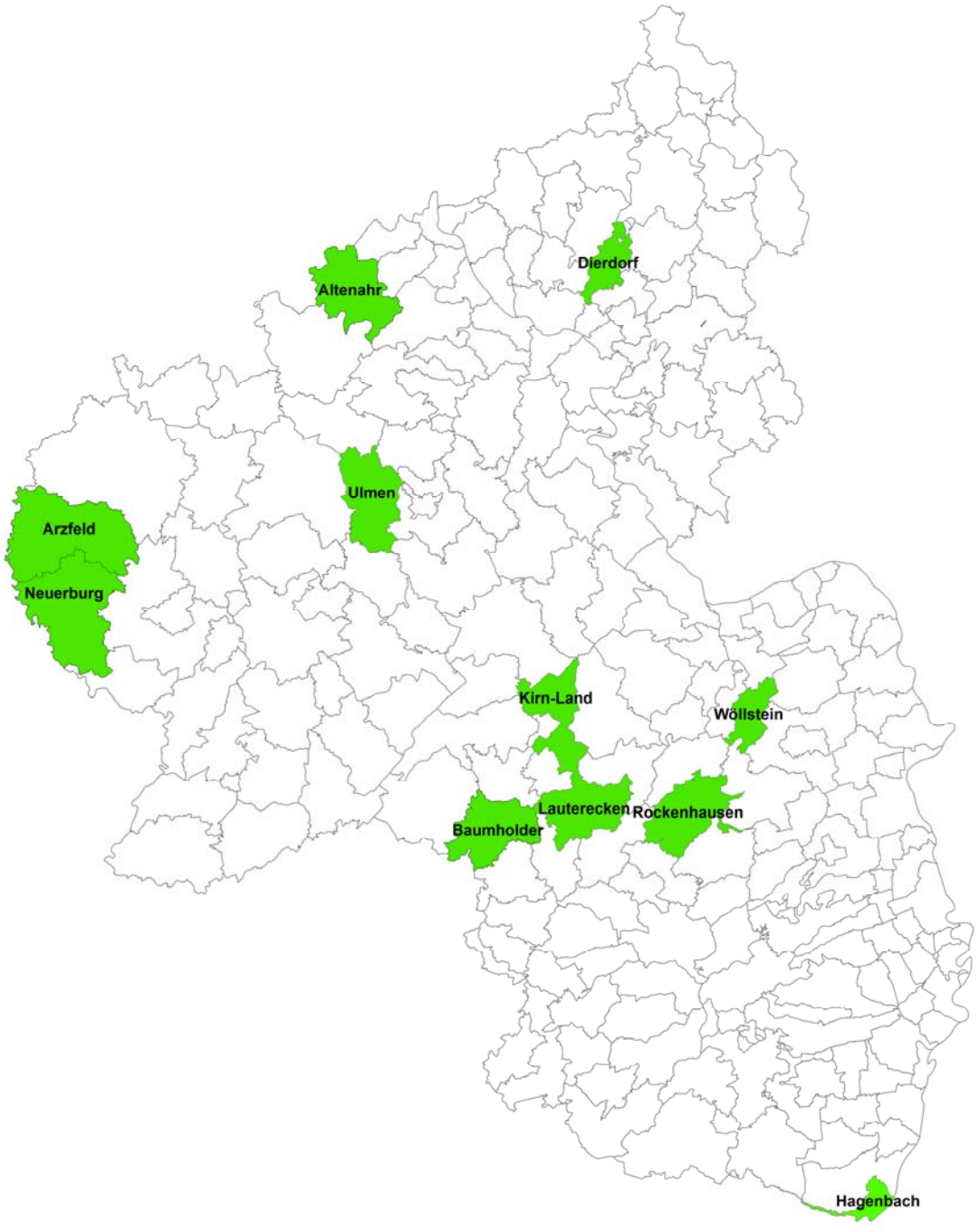
(111) Nahezu jede dritte Kommune (63 von 197 verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden) weist somit einen gemeindeimmanenten Gebietsänderungsbedarf auf.[41] Dieser Betroffenheitsgrad erfordert auch über die Freiwilligkeitsphase hinaus eine intensive und konstruktive Auseinandersetzung mit dem Themenfeld der Gebietsänderung von Kommunen.

(112) Der Fortbestand von in ihrer Leistungskraft eingeschränkten verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden würde dauerhaft zu einem Ungleichgewicht bei der Entwicklung gleichwertiger Lebens− und Wirtschaftsverhältnisse innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz führen, was einer gemeinwohlorientierten Lösung abträglich wäre. Dabei wird der umfassende territoriale Reformbedarf durch die geringe Zahl von Ausnahmefällen bestätigt.

41 Obwohl die Anzahl der Gebietskörperschaften, die sich bereits in der Freiwilligkeitsphase für eine territoriale Neugliederung entschieden haben, noch nicht abschließend bekannt ist, kann von der Notwendigkeit einer merklichen Verringerung der Zahl kleiner Kommunen ausgegangen werden.

Tabelle 18: Kommunen und erfüllte Ausnahmekategorien nach Gesamtabwägung	
Gemeinde	abwägungsrelevante Ausnahmetatbestände
VG Ulmen	primäre Ausnahmegründe (Einwohnerzahl, Ortsgemeindezahl und Flächengröße)
VG Kirn-Land	primäre Ausnahmegründe (Einwohnerzahl, Ortsgemeindezahl und Flächengröße)
VG Lauterecken	primäre Ausnahmegründe (Einwohnerzahl, Ortsgemeindezahl und Flächengröße)
VG Rockenhausen	primäre Ausnahmegründe (Einwohnerzahl, Ortsgemeindezahl und Flächengröße)
VG Altenahr	primäre Ausnahmegründe (Kompensation der Grenzwertverletzung bei der Ortsgemeindezahl durch überdurchschnittliche Flächengröße)
VG Arzfeld	primäre Ausnahmegründe (stark überdurchschnittliche Merkmalsausprägungen bei Ortsgemeindezahl und Flächengröße bei geringfügiger Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl)
VG Neuerburg	primäre Ausnahmegründe (stark überdurchschnittliche Merkmalsausprägungen bei Ortsgemeindezahl und Flächengröße bei geringfügiger Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl)
VG Dierdorf	Wirtschafts- und Finanzkraft
VG Wöllstein	demografische Entwicklung
VG Baumholder	Anzahl nicht kasernierter Soldaten
VG Hagenbach	Grenzlage
Quelle: Eigene Darstellung.	

Karte 4: Übersicht der Verbandsgemeinden, bei denen von einer Gebietsänderung abgesehen werden kann



Quelle: Eigene Darstellung.

(113) Bei keiner der Kommunen sind Gründe in Hinblick auf geografische Gegebenheiten, auskömmliche Wirtschaftskraft, geschichtliche Zusammenhänge oder Ähnliches vorgetragen worden oder erkennbar, die einem gemeinwohlorientierten Zusammenschluss entgegenstehen und ausnahmsweise den

unveränderten Fortbestand der Kommune rechtfertigen könnten (*vgl. Tab. 19*). Zur Vermeidung von Abwägungsfehleinschätzungen sollte den Kommunen jedoch im Rahmen eines Anhörungsverfahrens die Gelegenheit gegeben werden, weitere abwägungsbeachtliche Belange vorzutragen, oder den Nachweis für die Gewähr dauerhafter Leistungsfähigkeit in anderer Form zu erbringen.

Tabelle 19: Vergleich der Rahmendaten von Kommunen mit einem Gebietsänderungsbedarf und jenen ohne Gebietsänderungsbedarf
arithmetisches Mittel nach Typen der Kommunen

Gemeindetyp	Einwohner		Fläche in km²		Ortsgemeinden	
	Kommunen					
	mit	ohne	mit	ohne	mit	ohne
	Neugliederungserfordernis					
VG	9 397	17 915	89	117	12	15
vfrG	7 815	20 445	16	51	--	--
Insgesamt	9 196	17 829	80	101	--	--

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz.

(114) Die Reform der rheinland-pfälzischen Kommunalstrukturen sollte sich nicht auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden beschränken. Auch die rheinland-pfälzischen Landkreise sind im Bundesvergleich relativ klein und unterliegen in einigen Regionen überdies gleichermaßen der Problematik einer merklich schrumpfenden Einwohnerzahl. Zudem steht die derzeitige kleinteilige Struktur in vielen Fällen den räumlichen Verflechtungsmustern entgegen. Die im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform angestrebte Übereinbringung von Verwaltungs- und Lebensräumen ist auf Ebene der Landkreise ebenfalls notwendig. Die Problemlagen der kommunalen Ebene, insbesondere in fiskalischer Hinsicht, liegen in Rheinland-Pfalz schwerpunktmäßig auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte (z. B. bei den Stadt-Umland-Beziehungen). Darüber hinaus wird sich die Frage nach der Abgrenzung der Landkreise infolge der angestrebten Vergrößerung von Verbandsgemeinden neu stellen:

- Eine Neugliederung der Ortsgemeinden sollte geprüft werden, da der Arbeitsaufwand für die Verbandsgemeinde bei der Verwaltung ihrer Ortsgemeinden für die sehr kleinen Ortsgemeinden überproportional hoch ist (z. B. Erstellung des Jahresabschlusses, Gremienbetreuung, etc.).

- Im Sinne einer Minderung von Kern-Peripherie-Problemen ist bei den direkt an eine kreisfreie Stadt angrenzenden Kommunen, eine Eingliederung in die zentrale Stadt in Erwägung zu ziehen, wenn auf diese Wiese eine weitgehende Übereinbringung von Funktional- und Verwaltungsräumen ermöglicht werden kann. Pendler-, Schüler- und Einkaufsverflechtungen geben hier Hinweise für die sinnvolle Abgrenzung des Verwaltungsraumes. Für den ländlichen Raum hat sich das Prinzip der Verbandsgemeinde bewährt. In den verstädterten Gegenden von Rheinland-Pfalz bedarf es aber anderer, innovativerer Formen kommunaler Selbstverwaltung.

(115) Gesetzgeberische Leitvorstellungen für die Regelung problematischer Stadt-Umland-Beziehungen bedürfen insoweit noch einer Entwicklung und einer konkreten Festlegung.

Literaturverzeichnis

AUER, L. v./MÜLLER-FÜRSTENBERGER, G. u.a. (2011): Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Modellprojekt für den Landkreis Vulkaneifel und den Eifelkreis Bitburg-Prüm. Projektdokumentation. Universität Trier.

BÖCKMANN, L./KIRSCHEY, T. (2008): Bevölkerungsvorausberechnung für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis 2020. In: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) Statistisches Monatsheft Rheinland-Pfalz, Heft 9/2008. Bad Ems, S. 670-679.

BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit von G. Micosatt (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Gütersloh.

BUCHER, P./SAUTER, C. (2005): Mehr Effizienz bedingt Nachdruck. Professionellere Dienstleistungen in größeren Gemeinden. In: Neue Zürcher Zeitung v. 29. Dezember 2005.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.

HESSE, J. unter Mitarbeit v. E. BERNAT, S. VOGEL u. B. BÄR (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Berlin.

JUNKERNHEINRICH, M. u. a. (2010): Ausgabenintensität und Gemeindegröße. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern.

JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./BRAND, S./STEINMÜLLER, L./HOLLER, B. (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern.

JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, S. u. a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung für das erste und zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsstrukturreform. Beurteilung der Effizienz von kommunalen Ebenen und angestrebten Reformmaßnahmen durch Analyse der kommunalen Zuschussbedarfe. Kaiserslautern.

KETTIGER, D. (2004): Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten. PuMaConsult GmbH, Bern.

LEWENTZ, R. (2012): Die aktuelle Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz – Konzept und Umsetzung. Mainz.

MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2008): LEP IV. Mainz.

MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT RHEINLAND-PFALZ (2009): Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz.

O.V. (2010): Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. (KomVwRGrG).

ROJAHN, G. (2010): Das „Zentrale-Orte-Konzept“. In: Ministerium des Innern und für Sport/Oberste Landesplanungsbehörde (2010) (Hrsg.): Die zukünftige Rolle der Zentralen Orte. Dokumentation der Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. Mainz, S. 8-22.

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.) (2008): Rheinland-Pfalz 2020 - Zweite kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2006). Ergebnisse für die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Bad Ems.

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.) (2010): Rheinland-Pfalz 2050. Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Pflegebedarf. Bad Ems. (= Statistische Analysen Nr. 16/2010).

STEINER, R./LADNER, A. (2006): Die Schweizer Gemeinden im Focus. Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005. In: Glatthard, A./Isch, U. (Hrsg.): Perspektiven für Gemeindefinanzen. O. O., S. 8-35. (= Schriftenreihe Finanzen der Öffentlichen Hand. Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden).

STEINER, R. (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern, Stuttgart u. Wien.

TARKAN, B. (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz – Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Lohmar/Köln. (= Forum Finanzwissenschaft und Public Management, Bd. 8):.

WINKEL, R. (2010): Zentrale Orte als Standorte der Daseinsvorsorge. In: Ministerium des Innern und für Sport/Oberste Landesplanungsbehörde (2010) (Hrsg.): Die zukünftige Rolle der Zentralen Orte. Dokumentation der Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. Mainz, S. 36-46.