

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, für Sport und Infrastruktur**

- Endbericht für die Untersuchungsregion 1 -

Autoren:

Martin Junkernheinrich
Florian Boettcher
Stephan Brand
Lena Steinmüller
Benjamin Holler

Kaiserslautern, Juni 2011

Kurzfassung

Anlass für eine Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

(1) Mit zwei Gemeindeverbandsebenen (24 Landkreise und 163 Verbandsgemeinden), 12 kreisfreien Städten, 36 verbandsfreien Gemeinden und 2 258 Ortsgemeinden verteilen sich die 4 Millionen Einwohner des Landes Rheinland-Pfalz auf eine im Bundesvergleich sehr kleinteilige Kommunalstruktur. Größere Gebietseinheiten besitzen aus betriebswirtschaftlichen Gründen in der Regel eine höhere administrative Leistungsfähigkeit. Dies ist zum einen auf positive Skaleneffekte zurückzuführen und zum anderen, dass sie oftmals professionelleres Personal binden können. Mit Blick auf die immer geringer werdenden finanziellen Handlungsmöglichkeiten in den Kommunen – die kommunalen Einnahmen haben mit der Zunahme der kommunalen Aufgabenbelastung nicht Schritt gehalten; Kosten der kommunalen Infrastruktur müssen von immer weniger Einwohnern getragen werden – ist eine Vergrößerung der Verwaltungseinheiten angezeigt. Alternative Möglichkeiten zur Verringerung von Infrastrukturkosten über interkommunale Zusammenarbeit wurden in den untersuchten Regionen weitgehend ausgeschöpft. Die Fusion von Kommunen als nächster Schritt der kommunalen Integration ist somit folgerichtig und vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen auch im Sinne des sozioökonomischen und technischen Wandels und der steigende Mobilität der Bürger angemessen.

(2) Die Prüfung von Fusionsoptionen zur Optimierung der gesamträumlichen Leistungsfähigkeit – nicht zur einzelgemeindlichen Besserstellung – wird für vier Untersuchungsregionen durchgeführt. Diese sind:

- eine große und sehr heterogene Region mit relativ großflächigen Gebietseinheiten, bestehend aus Teilräumen der Regionen Westpfalz und Rheinhessen-Nahe (Untersuchungsregion 1),
- der kleinteilig strukturierte und hinsichtlich funktionaler Bezüge stark mit den Mittel- und Oberzentren Ludwigshafen, Mannheim, Speyer und Frankenthal (Pfalz) verflochtene Rhein-Pfalz-Kreis (Untersuchungsregion 2),
- der aufgrund seiner Pendlerverflechtungen und der Verkehrsverflechtungen stark auf Nordrhein-Westfalen ausgerichtete und durch die Höhenzüge und Täler im Westerwald geprägte Teilraum des Landkreises Altenkirchen (Westerwald) (Untersuchungsregion 3),

- die aufgrund ihrer Lage in der Rheinebene zwischen Mainz und Bingen sehr gut untereinander und mit den angrenzenden Zentren verbundenen Kommunen eines Teilraumes des Landkreises Mainz-Bingen (Untersuchungsregion 4).

Zielsystem für die Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete

(3) Der Zuschnitt der administrativen Einheiten beeinflusst die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der öffentlichen Hand in vielfältiger Weise. Dabei muss zwischen dem Einfluss auf eine einzelne Gemeinde und auf den Gesamttraum unterschieden werden. Zur Ermittlung optimaler Fusionsoptionen in den Untersuchungsregionen werden zentrale Einflussgrößen identifiziert und hinsichtlich der Ziele der Gebietsreform bewertet. Zwei generelle Zieldimensionen bilden dabei den Rahmen der Bewertung:

- die kommunale Leistungsfähigkeit und
- die Bürgernähe.

(4) Eine hohe kommunale Leistungsfähigkeit lässt sich zum einen durch die Vergrößerung der Gebietseinheiten erreichen. Aufgrund einer besseren Auslastung der Produktionsfaktoren werden Skaleneffekte ermöglicht und damit Produktionskosten der öffentlichen Leistungserbringung gesenkt. Zudem kann durch die Anpassung des Verwaltungszuschnitts an funktionsräumliche Einheiten (Arbeitsmarkregion, Schuleinzugsgebiet, zentralörtlicher Verflechtungsbereich) die Äquivalenz zwischen Kostenträgern, Nutzern und Anbietern verbessert werden, wodurch effizienzmindernde Spillover-Effekte verhindert werden können und eine bessere Zuordnung der Finanzierungsverantwortung hergestellt wird. Daneben werden Transaktionskosten, wie sie bei der interkommunalen Kooperation mehrerer Kommunen entstehen, u.a. durch den Wegfall von Vetospielern vermindert. Nicht zuletzt muss für einen langfristig tragfähigen Gebietszuschnitt auch die zukünftige Einwohnerentwicklung betrachtet werden. Neu geschaffene Gebietseinheiten sollte eine ausgeglichene demographische Entwicklung aufweisen.

(5) Eine hohe Bürgernähe im Sinne dieses Gutachtens besteht dann, wenn die Gemeindeverwaltung gut erreichbar ist und ein präferenzgerechtes Leistungsangebot bereitgestellt wird. Für die Erreichbarkeit des Verwaltungszentrums sind die Größe der verwalteten Gebietseinheit, die verkehrlichen Gegebenheiten und die räumlichen Verflechtungsbeziehungen zu betrachten. Um die Nachfrage der Bürger nach öffentlichen Leistungen ausreichend

abzubilden (Präferenzenthüllung) und adäquat zu erfüllen (Präferenzbedien-
ung) sollten die neu geschaffenen Gebietseinheiten demzufolge nicht zu
groß werden.

(6) Eine Optimierung der gesamträumlichen Gebietsstruktur setzt zudem
voraus, dass die zuvor skizzierten Ziele zusätzlich unter der Voraussetzung
eines gesamträumlichen Disparitätenausgleichs erfolgen. Die administrative
Effektivität wird von den sozioökonomischen und demographischen Res-
ourcen einer Region beeinflusst, da diese die Einnahmelmöglichkeiten und
Ausgabenbedarfe einer Verwaltungseinheit mitprägen. Ein gebietsstrukturel-
ler Einfluss kann festgestellt werden, wenn eine starke Inhomogenität hin-
sichtlich dieser Faktoren besteht. Während sich für Ballungsgebiete aus einer
ungleichen Entwicklung monetäre Vorteile (z. B. höhere Steuereinnahmen)
ergeben, treten die Kosten einer solchen Entwicklung häufig in nicht-
monetärer Form auf (z. B. Umweltverschmutzung) und ein gesamträumlich
nicht optimales Wachstum entsteht. Der horizontale und vertikale Finanzaus-
gleich mindert zwar die mit dieser Entwicklung entstehenden Disparitäten,
eine am Ausgleich orientierte Gebietsstruktur kann jedoch dazu beitragen,
negative Effekte bereits im Voraus zu vermeiden und somit mit diesem In-
strument verbundene potenzielle Ineffizienzen zu reduzieren.

(7) Die Ermittlung von Fusionsempfehlungen steht damit vor einer doppel-
ten Herausforderung. Sie muss

- zwischen den beiden teilweise konfliktären Zieldimensionen kommunale
Leistungsfähigkeit (tendenziell große Gebietseinheiten) und Bürger-
nähe (tendenziell kleine Gebietseinheiten) abwägen
- und einen Ausgleich zwischen einzelgemeindlichen Verbesserungser-
fordernissen und einem gesamträumlich optimalen Gebietszuschnitt
herstellen.

Methodischer Analyserahmen

(8) Die Analyse der Untersuchungsregionen ist in zwei Schritte gegliedert:

- erstens die fusionsorientierte Strukturanalyse und
- zweitens die Gebietsoptimierungsrechnung, deren Ergebnisse anhand
der Erkenntnisse aus der Strukturanalyse evaluiert werden.

(9) Zur Ermittlung gesamträumlich optimaler Fusionsempfehlungen werden die genannten Zieldimensionen mittels zentraler Kennziffern operationalisiert, empirisch erfasst und bewertet. Die Ableitung konkreter Fusionsoptionen erfolgt dann im Rahmen von Gebietsoptimierungsrechnungen. Aus der Perspektive jeder Gebietseinheit in der Untersuchungsregion wird jede mögliche Fusionsoption simuliert. Die jeweiligen Indikatoren der Modellrechnungen werden mit Punkten zwischen null (Kriterien überhaupt nicht erfüllt) und fünf (Kriterien voll erfüllt) anhand der vorgegebenen Kriterien (vgl. Tab 5) bewertet. Eine optimale Fusionsoption besteht in diesem Sinne im Falle der Maximierung des aggregierten Punktwertes für den Gesamttraum.

Ziel-dimension	Bürgernähe				Kommunale Leistungsfähigkeit			
Analyse-kriterien	Räumliche Nähe und Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograph. Entwicklung	
Kriterien	Hohe Pendlerverflechtungen	Minimierung der Entfernung	Angleichung der Fläche	Angleichung der Ew.-Zahl	Egalisieren der Steuerkraft	Egalisieren der Kassenkredite	Ausgleich der Ew.-Entw.	Hohe Ew.-Zahl in Zukunft

Quelle: Eigene Darstellung.

(10) Analog zu den vorgestellten Zieldimensionen kann eine optimale Gebietsstruktur erreicht werden,

- wenn die kommunale Leistungsfähigkeit langfristig durch eine ausgeglichene demographische Entwicklung und eine ausreichende Einwohnerzahl gesichert werden kann,
- wenn die demographischen und fiskalischen Disparitäten im Untersuchungsraum weitgehend ausgeglichen werden,
- wenn in Hinblick auf die Pendlerverflechtungen räumliche Ineffizienzen bei der Infrastrukturbereitstellung durch eine weitgehende Übereinkunft von Funktional- und Verwaltungsräumen vermieden werden,
- wenn eine adäquate Präferenzbedienung durch die Vermeidung zu großer Einheiten erreicht wird und

- wenn durch die Minimierung der Entfernung von altem und neuen Verwaltungszentrum eine gute Erreichbarkeit für den Bürger gewährleistet wird.

(11) Vor dem Hintergrund der Gewährleistung von Bürgernähe und des Ausgleichs räumlicher Disparitäten im Land gehen nur Fusionsoptionen in die Berechnung mit ein, die einen Schwellenwert hinsichtlich ihrer Ausdehnung, Einwohnerzahl und der Anzahl der zu verwaltenden Ortsgemeinden nicht überschreiten. Diese maximalen Obergrenzen wurden an der bestehenden Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz orientiert.

(12) Zusätzlich wird der gesamte Untersuchungsraum in einer Strukturanalyse anhand weiterer für eine Gebietsreform als relevant identifizierten Indikatoren dargestellt. Ziel der Strukturanalyse ist die Ableitung oder der Ausschluss von Fusionsoptionen. Dabei werden über die rein quantitative Betrachtungsweise der Gebietsoptimierungsrechnung hinaus auch schwerer qualifizierbare Kriterien wie die topographischen Gegebenheiten, die bestehenden interkommunalen Kooperationen oder die infrastrukturellen Verflechtungen berücksichtigt. Die einzelgemeindliche Darstellung ermöglicht ein umfassenderes Verständnis der Ergebnisse der Gebietsoptimierungsrechnung. Die gewonnenen Erkenntnisse fließen dementsprechend in die Beurteilung der Ergebnisse der Gebietsoptimierungsrechnung mit ein und ermöglichen eine Anpassung an die spezifischen lokalen Gegebenheiten.

Analyseergebnisse für die Untersuchungsregion

(13) In der Untersuchungsregion 1 bestimmen vor allem zwei Aspekte die Fusionsvorschläge. Zum einen sind die unterschiedlichen räumlichen Verflechtungen von Belang – vor allem hinsichtlich der Pendler-, Schüler- und Einzelhandelsverflechtungen wirkt die Nord-Süd-Teilung der Region zwischen einer Ausrichtung der nördlichen Verbandsgemeinden auf die Stadt Bad Kreuznach und der südlichen Verbandsgemeinden auf die Stadt Kaiserslautern prägend – zum anderen ist der Disparitätenausgleich in dieser wirtschafts- und bevölkerungsstrukturell sehr heterogenen Region für die Herstellung eines gesamträumlich optimalen Gebietszuschnitts von besonderer Bedeutung. Auf Grundlage dieser Überlegungen wurden zwei Fusionsvorschläge vorgestellt. Eine Fusion der Verbandsgemeinde Rüdenheim ist in beiden Fällen nicht vorgesehen. Aufgrund der funktionalen Orientierung (Arbeitsmarkt, Schulen, interkommunale Kooperationen) der Gemeinden im Randbereich des Untersuchungsraumes zu Kommunen außerhalb der

Untersuchungsregion wurden diese Gemeinden und Gemeindeverbände in die Untersuchung einbezogen, wenn die gesamtäumliche Leistungsfähigkeit hierdurch verbessert werden konnte. Der erste Vorschlag sieht die folgenden Fusionen vor:

- Fusion der Verbandsgemeinden Wöllstein und Sprendlingen-Gensingen: Diese Fusion ist aufgrund der Bürgernähe, ihrer fiskalischen und demographischen Leistungsfähigkeit, der guten verkehrsstrukturellen Verbindung und der gemeinsamen Zugehörigkeit zum Weinanbaugebiet Rheinhessen sinnvoll.
- Fusion der Verbandsgemeinden Bad Kreuznach und Bad Münster am Stein: Diese Fusion ermöglicht bei hinreichend kleiner Größe – die Fläche und die Anzahl der Ortsgemeinden entspricht in etwa dem Landesdurchschnitt – hinsichtlich der fiskalischen und demographischen Leistungsfähigkeit einen Ausgleich. Vor dem Hintergrund der eindeutigen Ausrichtung beider Fusionspartner auf die große kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach als Zentrum sollte eine Eingliederung in diese in Betracht gezogen werden.
- Fusion der Verbandsgemeinden Alsenz-Obermoschel und Rockenhausen: In Bezug auf die Internalisierung interkommunaler Verflechtungen und der Nivellierung der Steuerkraft ist diese Fusion als positiv zu bewerten.
- Fusion der Verbandsgemeinden Lauterecken und Meisenheim: In dieser eher strukturschwachen Region ermöglicht die Fusion den bestmöglichen Disparitätenausgleich. Aufgrund der gestiegenen Einwohnerzahl können Skaleneffekte realisiert werden. Die Landkreiszugehörigkeit sollte vor Ort geklärt werden.
- Fusion der Verbandsgemeinden Wolfstein und Weilerbach: Für die Fusion sprechen insbesondere die Steigerung der fiskalischen und demographischen Leistungsfähigkeit sowie die gemeinsame räumliche Orientierung auf Kaiserslautern und damit verbunden auch die gute Verkehrsverbindung beider Gemeinden. Aufgrund der Ausrichtung auf Kaiserslautern ist ein Übergang der Verbandsgemeinde Wolfstein in den Landkreis Kaiserslautern zu empfehlen. Bei einer Größe die hinsichtlich Einwohnerzahl, Fläche und Anzahl der Ortsgemeinden mit der

von Rüdesheim vergleichbar ist, kann auch eine ausreichende Bürgernähe gewährleistet werden.

- Fusion der Verbandsgemeinden Kusel und Altenglan: Zwischen beiden Kommunen bestehen bereits enge Pendler-, Schüler- und Einkaufsverflechtungen sowie intensive interkommunalen Kooperationen. Mit der Fusion wird eine homogene Verwaltungseinheit geschaffen, die zusätzliche Synergien ermöglicht.

(14) Der zweite Fusionsvorschlag erreicht eine etwas geringere Gesamtpunktzahl. Hinsichtlich der Übereinbringung der interkommunalen Kooperationen mit der administrativen Struktur ist er jedoch als etwas besser zu bewerten. Er sieht die folgenden Fusionen vor:

- Fusion der Verbandsgemeinden Wöllstein und Bad Kreuznach.
- Fusion der Verbandsgemeinden Bad Münster am Stein, Alsenz-Obermoschel und Meisenheim.
- Fusion der Verbandsgemeinden Rockenhausen und Winnweiler.
- Fusion der Verbandsgemeinden Lauterecken und Wolfstein.
- Fusion der Verbandsgemeinden Altenglan und Kusel (entsprechend dem ersten Fusionsvorschlag).

(15) Insgesamt lässt sich feststellen, dass bei einer konsequenten Anwendung der Fusionsvarianten die kommunale Leistungsfähigkeit der betrachteten Kommunen in Rheinland-Pfalz langfristig verbessert werden kann. Die Einbeziehung der Bürgernähe als einem maßgeblichen Faktor in der Gebietsoptimierungsrechnung gewährleistet die Schaffung ausreichend kleiner und homogener Einheiten. Die kommunale Leistungserbringung kann damit unter den Kriterien der Präferenzgerechtigkeit und skalenökonomischer Vorteile gewährleistet und effizienter gestaltet werden. Der mit der Umsetzung der Fusionsvarianten erfolgte Disparitätenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften ermöglicht ein gesamtträumlich optimiertes Wachstum der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz.

Ausblick und weiterer Handlungsbedarf

(16) Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sind nur ein erster Schritt auf dem Weg zur Schaffung langfristig leistungsfähiger

Gebietseinheiten. Neben ihnen sind noch eine Reihe weiterer Schritte sinnvoll und notwendig:

- 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 schrumpfenden Einwohnerzahl. Zudem steht die derzeitige kleinteilige Struktur in vielen Fällen den räumlichen Verflechtungsmustern entgegen. Dies ist insbesondere im Umland der kreisfreien Städte (Untersuchungsräume 2 und 4), mit gewissen Einschränkungen jedoch auch im Untersuchungsraum 1 der Fall. Die im Rahmen der Verbandsgemeindereform angestrebte Übereinbringung von Verwaltungs- und Lebensräumen ist auf Ebene der Landkreise ebenfalls notwendig und lässt sich hier überdies besonders effektiv realisieren. Die Problemlagen der kommunalen Ebene, insbesondere in fiskalischer Hinsicht, liegen in Rheinland-Pfalz auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, z.B. bei den Stadt-Umland-Beziehungen. Darüber hinaus wird 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 – die kleinste im gesamten Untersuchungsraum ist die Gemeinde Hausschild in der Verbandsgemeinde Lauterecken (Untersuchungsraum 1) – überproportional hoch ist (z. B. Erstellung des Jahresabschlusses, Gremienbetreuung, etc.).
- Bei der Fusion von Kommunen mit unterschiedlicher administrativer Struktur muss eine geeignete Verwaltungsform gefunden werden. Ihre Ermittlung sollte die Bedeutungsverhältnisse zwischen den Fusionspartnern hinsichtlich ihrer Funktion im räumlichen System sowie das Verhältnis der Einwohnerzahl zwischen größter Ortsgemeinde und verbandsfreier Gemeinde/Stadt berücksichtigen.
- Im Sinne einer Minderung von Kern-Peripherie-Problemen ist bei den direkt an eine kreisfreie Stadt angrenzenden Kommunen, eine Eingliederung in die zentrale Stadt zu überlegen, wenn somit eine weitge-

hende 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.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
Inhaltsverzeichnis	11
Verzeichnis der Abbildungen	13
Verzeichnis der Tabellen	14
Verzeichnis der Karten.....	16
Verzeichnis der Abkürzungen	17
1 Aufgabe und Ziele des Gutachtens	18
1.1 Problemstellung und thematische Einführung	18
1.2 Ziele der Gebietsreform.....	21
1.3 Gesetzliche Bestimmungen der Gebietsreform	24
1.4 Leitende Fragestellungen des Gutachtens.....	25
2 Ökonomische und verwaltungswissenschaftliche Anforderungen an eine Gemeindegebietsreform	28
2.1 Einfluss der Gebietsstruktur auf die ökonomisch- administrative Handlungsfähigkeit.....	28
2.1.1 Einzelgemeindliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Bestimmungsgröße der kommunalen Handlungsfähigkeit.....	28
2.1.1.1 Gebietszuschnitt und administrative Effizienz	28
2.1.1.2 Gebietszuschnitt und administrative Effektivität	31
2.1.2 Gesamtstaatliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Einflussgröße der staatlichen Handlungsfähigkeit	34
2.1.2.1 Entwicklung durch räumlichen Disparitätenausgleich	34
2.1.2.2 Entwicklung durch leistungsfähige Wachstumspole	36
2.2 Anforderungen an eine ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvolle Gebietsstruktur	36
2.2.1 Räumlich-administrative Indikatoren	39
2.2.2 Demographische Indikatoren	41
2.2.3 Fiskalische Indikatoren	42

2.2.4	Sozioökonomische Indikatoren	43
2.3	Zuordnung der Indikatorengruppen zu den Zieldimensionen	43
2.3.1	Zieldimension: Bürgernähe	45
2.3.2	Zieldimension: Kommunale Leistungsfähigkeit	48
2.4	Kriterien einer Gebietsfusion	51
3	Methodik und Gang der Analyse	52
3.1	Fusionsorientierte Strukturanalyse	52
3.2	Gebietsoptimierungsrechnung.....	53
4	Entwicklung der Fusionsempfehlungen	58
4.1	Untersuchungsregion 1: Teilraum der Regionen Westpfalz und Rheinhessen-Nahe.....	59
4.1.1	Fusionsorientierte Strukturanalyse.....	60
4.1.2	Ausschluss von Fusionsmöglichkeiten anhand von Schwellenwerten.....	77
4.1.3	Analyse und Darstellung der Fusionsempfehlungen.....	80
	Literaturverzeichnis.....	95
	Anhang	98

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Gesetzlich vorgegebene Zieldimensionen der Gebietsreform.....	22
Abbildung 2: Zieldimensionen zur Optimierung der Leistungsfähigkeit von Gebietsstrukturen.....	23
Abbildung 3: Gebietsreform als Optimierungsproblem	38

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Zieldimensionen einer langfristig leistungsfähigen Gebietsstruktur	5
Tabelle 2: Zuordnung der Indikatorengruppen zu den Zieldimensionen	44
Tabelle 3: Indikatoren zur Messung der Zieldimension Bürgernähe	47
Tabelle 4: Indikatoren zur Messung der Zieldimension Kommunale Leistungsfähigkeit	50
Tabelle 5: Kriterien zur Schaffung einer langfristig leistungsfähigen Gebietsfusion	55
Tabelle 6: Fusionsmöglichkeiten gemäß der räumlichen Lage in Untersuchungsregion 1	61
Tabelle 7: Bürgernähe und räumliche Verflechtung in Untersuchungsregion 1	72
Tabelle 8: Schwellenwerte – Zweier und dreier Optionen in Untersuchungsregion 1	78
Tabelle 9: Schwellenwerte – Vierer Optionen in Untersuchungsregion 1	79
Tabelle 10: Gebietsoptimierungsrechnung für Untersuchungsregion 1: Punktwerte in der Fusionsempfehlung 1	80
Tabelle 11: Gebietsoptimierungsrechnung für Untersuchungsregion 1: Punktwerte in der Fusionsempfehlung 2.....	88
Tabelle 12: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Alsenz-Obermoschel.....	98
Tabelle 13: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Altenglan	98
Tabelle 14: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Bad Kreuznach	99
Tabelle 15: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg.....	99
Tabelle 16: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Lauterecken	100
Tabelle 17: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Meisenheim.....	100
Tabelle 18: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Rockenhausen	101
Tabelle 19: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Rüdesheim.....	101

Tabelle 20: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Wolfstein	102
Tabelle 21: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Wöllstein	102
Tabelle 22: Untersuchungsregion 1: Anzahl der Kooperationen zwischen den Gemeinden	103
Tabelle 23: Untersuchungsregion 1: Verfügbarkeit von Verwaltungsräumen	104

Verzeichnis der Karten

Karte	1: Untersuchungsräume in Rheinland-Pfalz.....	27
Karte	2: Regionale Planungsgemeinschaften in Rheinland-Pfalz.....	41
Karte	3: Die vier Untersuchungsregionen.....	58
Karte	4: Gebietsstrukturelle Ausgangslage in Untersuchungsregion 1.....	60
Karte	5: Grenzen der Landkreise in Untersuchungsregion 1.....	62
Karte	6: Pendlerverflechtungen in Untersuchungsregion 1.....	64
Karte	7: Pendlerverflechtungen – nördlicher Teilraum in Untersuchungsregion 1.....	65
Karte	8: Verkehrstechnische Gegebenheiten mit Haupt- und Nebenstraßen sowie SPNV in Untersuchungsregion 1.....	66
Karte	9: Topographische und naturräumliche Gegebenheiten in Untersuchungsregion 1.....	68
Karte	10: Interkommunale Kooperationen in Untersuchungsregion 1.....	70
Karte	11: Bevölkerungsentwicklung bis 2020 in Untersuchungsregion 1....	74
Karte	12: Netto Steuereinnahmen 2008 in Untersuchungsregion 1.....	75
Karte	13: Kassenkredite 2008 in Untersuchungsregion 1.....	76
Karte	14: Fusionsempfehlungen 1 für Untersuchungsregion 1.....	82
Karte	15: Fusionsempfehlungen 2 für Untersuchungsregion 1.....	90

Verzeichnis der Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ca.	circa
Ew	Einwohner
f./ff.	fortlaufend / fortfolgend
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
KVR	Kommunal- und Verwaltungsreform
OG	Ortsgemeinde
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PIG	Planungsgemeinschaft
rd.	rund
RLP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite / Satz
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Tab.	Tabelle
VG	Verbandsgemeinde
Vgl.	Vergleiche
z. B.	Zum Beispiel

1 Aufgabe und Ziele des Gutachtens

1.1 Problemstellung und thematische Einführung

Die Durchführung einer Funktional- und Gebietsreform auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz ist kein Selbstzweck, sondern die notwendige Folge der *Veränderung äußerer 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 drei ursächliche Komplexe benannt werden:

- Der *demographische Wandel*, der 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 wird, weil durch die zunehmende Alterung neue Anforderungen an das kommunale Leistungsangebot gestellt werden,
- *technische und soziale Entwicklungen*, die neue Formen der Verwaltungstätigkeit ermöglichen und gleichzeitig notwendig machen, da eine zunehmend mobilere Bevölkerung höhere Serviceansprüche an die Gemeindeeinrichtungen stellt und verlangt, durch Formen des eGovernment, der aufsuchenden Verwaltung und bürgerfreundlichere Gestaltung von Verwaltungsabläufen und Öffnungszeiten ihren Bedürfnissen entgegen zu kommen,¹
- sowie die *fiskalischen Problemlagen*, die sich, gerade auch in Rheinland-Pfalz, durch ein zunehmendes Leistungsangebot und die sozioökonomischen Umwälzungen des Wirtschaftsstrukturwandels zu einer seit 20 Jahren anhaltenden Finanzkrise entwickelt haben, wobei auch in absehbarer Zeit keine fiskalische Entspannung zu erwarten ist.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit, die kleinteiligen Verwaltungsstrukturen in Rheinland-Pfalz dahingehend zu optimieren, dass auch

1 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.

langfristig eine leistungsfähige und Bürgernahe öffentliche Verwaltung im Land garantiert werden kann. Die langfristige kommunale Leistungsfähigkeit bestimmt den Grad, zu dem die Kommune gemeindliche Aufgaben für die Bevölkerung heute und zukünftig wahrnehmen kann. Sie beinhaltet dabei sowohl quantitative Aspekte des benötigten sowie qualitative Aspekte des gewünschten Verwaltungsumfangs unter der notwendigen Maßgabe ausgeglichener Haushalte.

Die *kommunale Selbstverwaltung* ist gemäß Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 49 der Landesverfassung Rheinland-Pfalz den Gemeinden und Gemeindeverbänden garantiert und umfasst neben der eigenverantwortlichen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze auch eine erforderliche finanzielle Ausstattung. Diese Rechte sind jedoch keine unmittelbaren individuellen Bestandsrechte einzelner Kommunen, sondern verpflichten den Landesgesetzgeber, eine Kommunalstruktur zu schaffen, die eine eigenständige kommunale Selbstverwaltung ermöglicht.

Aus fiskalischer Sicht ist die Situation der Kommunen in Rheinland-Pfalz angespannt. Seit 20 Jahren verbuchen die Kommunen auch in Boomzeiten einen negativen Finanzierungssaldo.² 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 Gemeinden über schlechtere Haushaltsergebnisse und Schuldenstände verfügen, die wenig Einwohner haben und stark vom demographischen Wandel betroffen sind, also im Zentrum der Fusionsüberlegungen im Zuge der Kommunalreform stehen.³ Insgesamt ist für diese Gemeindetypen davon auszugehen, dass sich ihre fiskalische Situation aufgrund des demographischen Wandels und der bestehenden Gesamtschuldenbelastung weiter anspannen wird. Dies beeinträchtigt, wenn nicht eingegriffen wird, die aktuelle wie langfristige Fähigkeit zur Erbringung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge und macht grundsätzlichen Handlungsbedarf deutlich.

Angesichts des hohen fiskalischen Problemdrucks der rheinland-pfälzischen Kommunen und der hieraus resultierenden großen Risiken für ihre dauerhafte

2 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2009): Kommunalbericht 2009. Speyer.

3 BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M.: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. a.a.O., S. 42.

(finanzielle) Handlungs- und Leistungsfähigkeit erscheint es gerechtfertigt, den Aspekt der Kosteneffizienz als Maßstab kommunaler Wirtschaftlichkeit in diesem Gutachten zu einem wesentlichen Entscheidungskriterium zu machen und den zentralen Kern der Sicherung der langfristigen Leistungsfähigkeit in der Erhöhung der kommunalen Wirtschaftlichkeit in der gemeindlichen Leistungserbringung zu sehen. Kommunale Gebietsreformen sind daher auch dahingehend zu prüfen, inwieweit sie zur höheren Wirtschaftlichkeit und einem Ausgleich bestehender sozioökonomischer Disparitäten im Raum beitragen.⁴ Die theoretische Überlegung, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen der Vergrößerung der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung besteht, konnte im Wesentlichen bereits in der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung bestätigt werden. Gemäß dieser Untersuchung gibt es einen signifikanten Effekt der Ortsgröße auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung für die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz.⁵ Dies zeigt, dass die Vergrößerung der Gebietsstrukturen ein probates Mittel für die Steigerung der kommunalen Wirtschaftlichkeit darstellt, allerdings besagt es nicht, dass die Fusion hauptsächlich an der Gemeindegröße festgemacht werden sollte.

Eine ökonomische und betrieblich zweckmäßige Organisation von Verwaltung mit einer sachbezogenen Gliederung der Aufgaben und deren Zuweisung an leistungskräftige Behörden und an Fachpersonal ist, wie dies in den tatsächlichen Verhältnissen deutlich wird, nur mit einer Mindestanzahl von Einwohnern möglich.⁶ Diese Regelgröße zur Ermöglichung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung wurde im Gesetz mit 10 000 bzw. 12 000 Einwohnern beziffert; die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung empfiehlt sogar Größenordnungen von 13 000 bis 15 000 Einwohnern.⁷ Kleine Kommunen mit wenigen Nut-

-
- 4 Ein Zusammenschluss mehrerer Verbandsgemeinden kann die finanziellen Lasten der veränderten Rahmenbedingungen für die einzelnen Kommunen abmildern, da Leistungen für mehr Einwohner bereitgestellt werden können und sowohl die Fixkosten als auch die Kosten für Umstrukturierungsmaßnahmen auf mehr Einwohner umgelegt werden können, wodurch positive Skalenerträge entstehen. Siehe dazu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland – Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Gütersloh.
 - 5 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, J. u.a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zum 1. und 2. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. a.a.O.
 - 6 Vgl. LEEMANN, H. (1980): Zur Frage nach minimalen Gemeindegrößen im Thurgau. Frauenfeld, S. 48.
 - 7 Die Frage nach der konkreten Höhe einer künftigen Mindestortsgröße wurde mit Hilfe einer Varianzanalyse untersucht. Im Verbandsgemeindebereich ergeben sich demnach zwei methodisch begründbare Wirtschaftlichkeitsgrenzen. Die erste liegt bei einer Einwohnerzahl von 10.700, die zweite ergibt sich bei einer Trennung bei etwa 13.000 Einwohnern, siehe dazu JUNKERNHEIN-

zern können hingegen teilweise nicht einmal bestimmte Produktionsanlagen bzw. Verwaltungseinrichtungen kostengünstig nutzen, weshalb die Bürger vollständig auf diese Leistungserbringung innerhalb ihrer Kommune verzichten müssten, wenn nicht durch interkommunale Kooperationen eine Mindestauslastung ermöglicht wird.⁸ Neben der Einwohnerzahl werden in der nachfolgenden Analyse für die Neuabgrenzung von Gemeindegebieten weitere korrespondierende Faktoren zusätzlich berücksichtigt. Nur durch die zusammenfassende Beachtung sämtlicher Faktoren kann eine hohe kommunale Leistungskraft sowie eine ausreichende Orts-, Sach- und Bürgernähe für das neue Gemeindegebiet gewährleistet werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Einflussfaktoren für die kommunale Wirtschaftlichkeit vielfältiger Natur sind und von der Ortsgröße über die rechtlichen (v.a. Vorgaben zur Aufgabenzuständigkeit sowie Verfahrensvorschriften und Zielwertvorgaben) und individuelle Faktoren (v.a. Aspekte der politischen Kultur) bis hin zu strukturellen (v.a. sozioökonomischen sowie siedlungs- und raumstrukturellen) Faktoren reichen. Der Einfluss dieser Faktoren ist jedoch nicht linear oder stets richtungsgleich: Auf der einen Seite steigt die kommunale Wirtschaftlichkeit mit zunehmender Ortsgröße, auf der anderen Seite kann aber auch die Kleinheit einer Verwaltungseinheit zu einer zunehmenden Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung beitragen. Die dahinterstehenden theoretischen Überlegungen werden im Folgenden vorgestellt und begründen die Auswahl an zu untersuchenden Indikatoren und das weitere methodische Vorgehen.

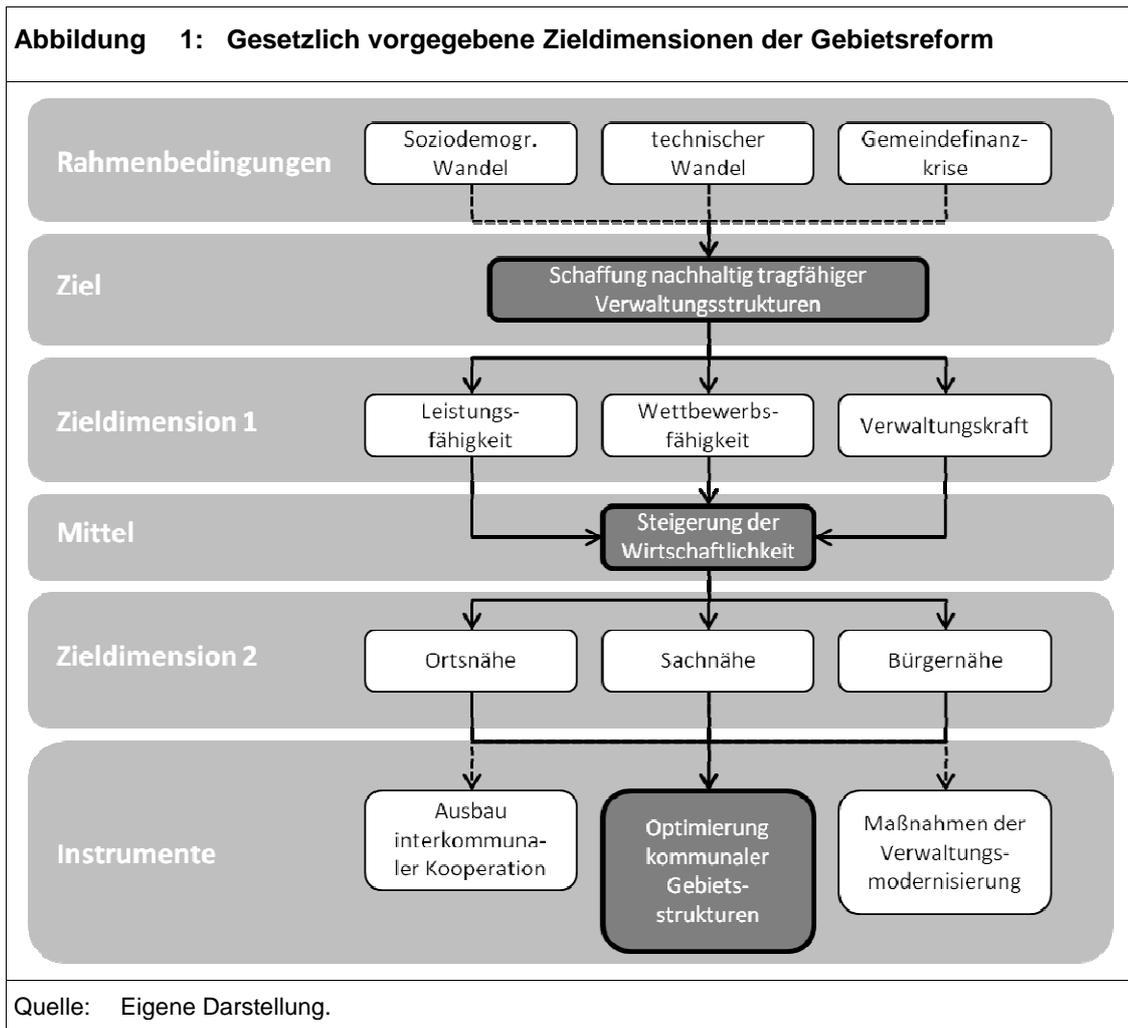
1.2 Ziele der Gebietsreform

Vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen und einer damit verbundenen Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraums hat das Land im Ersten Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform die Schaffung nachhaltig tragfähiger Verwaltungsstrukturen als anzustrebendes Oberziel festgelegt (vgl. Abb. 1). Für den anstehenden Reformprozess wird dieser Begriff operationalisiert, indem die Erhöhung der Leistungsfähigkeit, der Wettbe-

RICH, M./ZIEKOW, J. u.a.: Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zum 1. und 2. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. a.a.O., S. 7).

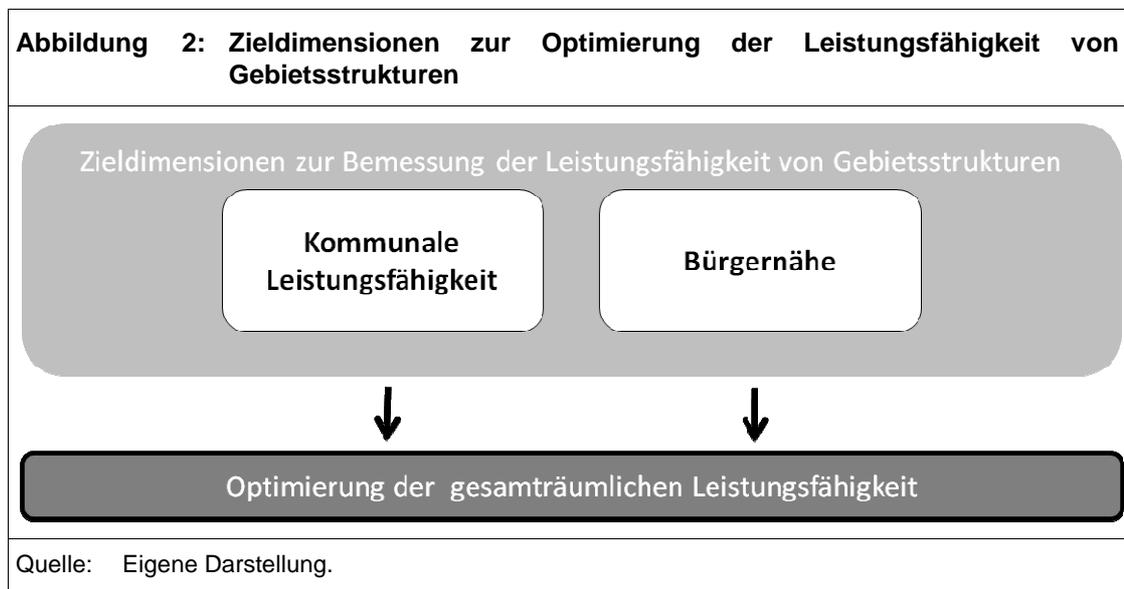
8 Zum Beispiel technisch bedingte Mindestgrößen oder Unteilbarkeiten bei Kläranlagen oder Müllverbrennungsanlagen. Bereits bestehende Kooperationen fließen bei der Bewertung von potentiellen Fusionsvarianten mit ein.

werbsfähigkeit wie auch 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.



Gleichfalls, als besonderes Merkmal eines kleinteilig strukturierten Landes, sollten alle Maßnahmen der Kommunalreform den Bedingungen einer möglichst 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 Aufgabenwahrneh-

mung 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.⁹



Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgaben steht im Zentrum dieses Gutachtens die Schaffung leistungsfähiger Gebietseinheiten, die sowohl unter den Bedingungen einer hohen kommunalen Leistungsfähigkeit, als auch einer hohen Orts-, Sach- und Bürgernähe – im Folgenden in der Zieldimension Bürgernähe zusammengefasst – langfristig bestehen. Die kommunalen Gebietsstrukturen werden in diesem Gutachten dann als leistungsfähig angesehen, wenn sie hinreichend groß und in der Bewertung der Kriterien nach der Fusion bessere Resultate erzielen können als davor oder in einer alternativen Variante, zumindest jedoch zum Abbau räumlicher Disparitäten und damit der Schaffung homogener Strukturen beitragen. Zu berücksichtigen ist hierbei nicht nur die Positionierung der einzelnen Verbandsgemeinde, sondern ein optimiertes Gesamtergebnis für die Untersuchungsregion. Damit wird dem Ziel eines Aus-

⁹ Daher wird diese Zieldimension im weiteren Verlauf dieses Gutachtens bei der Formulierung von Reformvorschlägen besonders berücksichtigt. 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 Bürger an die Verwaltung leichter für größere Gebiete erfüllt werden kann und damit die qualitative Dimension der „Bürgernähe“ erfüllt wird.

gleichs zwischen den Kommunen Vorrang vor der Schaffung einiger weniger, sehr leistungsstarker Einheiten gegeben.¹⁰

1.3 Gesetzliche Bestimmungen der Gebietsreform

Neben den sachlichen Zwängen bilden die gesetzlichen Regelungen einen Rahmen für die Fusionsvorschläge, der im Folgenden näher beschrieben werden soll:

- Der Fusionszwang gilt gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 – 3 Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in der Regel für alle Verbandsgemeinden mit weniger als 12 000 Einwohnern oder verbandsfreien Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern. Gemäß der gesetzlich getroffenen Ausnahmeregelung ist im Falle einer Ausdehnung von über 100 km², einer Anzahl von mehr als 15 Ortsgemeinden sowie einer Einwohnerzahl von mindestens 10 000 in der Regel von der angestrebten *Mindesteinwohnerzahl* von 12 000 Einwohnern abzuweichen.
- In § 2 Abs. 3 sind mit landschaftlichen und topographischen Gegebenheiten, der geographischen Lage an der Landesgrenze, einer hohen Wirtschafts- und Finanzkraft, den Erfordernissen der Raumordnung¹¹ oder der Zahl nicht kasernierten Soldaten und ziviler Angehöriger der ausländischen Streitkräfte¹² *Ausnahmegründe* genannt, die eine Abweichung von der Einwohnermindestzahl als zentrale Orientierungsgröße für die Gebietsreform erlauben könnten. Diese Gründe beschreiben zum einen Belastungen, die nicht durch die Gemeinde selbst verschuldet sind, zum anderen stecken dahinter strukturelle Gründe und theoretische Überlegungen, die eine niedrige Wirtschaftlichkeit der Gemeinde

10 In der kommunalen Praxis werden Fusionen zwischen „reichen“ und „armen“ Gemeinden in der Regel von der wohlhabenderen Kommune vehement abgelehnt. Jedoch ist der räumliche Ausgleich zwischen strukturstarken und –schwachen Kommunen eine wesentliche Aufgabe der Verbandsgemeinden gem. § 67 Abs. 7 GemO RP. Darüber hinaus werden temporäre fiskalische Unterschiede als Ausfluss gegebener Ausgangsbedingungen verstanden, die durch die Reform gerade eben positiv verändert werden sollen.

11 Gemeint ist die Einordnung von Gemeinden in das raumplanerische Konzept der Zentralen Orte. Dieser Faktor wird im Gutachten nicht geprüft, da durch die vorgesehenen Maßnahmen dieses Konzept nicht beeinträchtigt wird, zumal Verbandsgemeinden keine Siedlungskörper sind. Im Gegenteil kann durch eine Stärkung der Verwaltungskraft das Konzept der Zentralen Orte noch gestützt werden.

12 Diese Regelung ist vor dem Hintergrund einer Entscheidung (B 1/05) des Verfassungsgerichts Rheinland-Pfalz zu sehen, nach der besondere – u.a. streitkräftebedingte – Belastungen für die kommunalen Einrichtungen und Leistungen gesondert, neben der Einwohnerzahl, im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden müssen (Urteilsbegründung, S. 13).

rechtfertigen oder von einem generellen und dauerhaften Vorteil der bestimmten Kommune ausgehen lassen.

- Als *Begründung für ein Abweichen von der Regel* sind diese Faktoren zulässig, solange dauerhaft „die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah erledigt werden können“. Die „fachlich hohe Qualität“ zielt vor allem auf die Qualifikation der Mitarbeiter, die durch die Gebietsreform nur mittelbar beeinflusst wird. In der Regel sind in größeren Verwaltungen mehr Aufstiegs- und Fortbildungsmöglichkeiten gegeben; sie ziehen daher qualifizierte und motivierte Mitarbeiter eher an als in kleineren Verwaltungseinheiten.
- Ein *Überschreiten der Landkreisgrenzen* ist bei der derzeitigen Gesetzeslage gemäß § 2 Abs. 4 KomVwRGrG nur in Ausnahmen möglich, „vor allem wenn innerhalb desselben Landkreises ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich ist“.

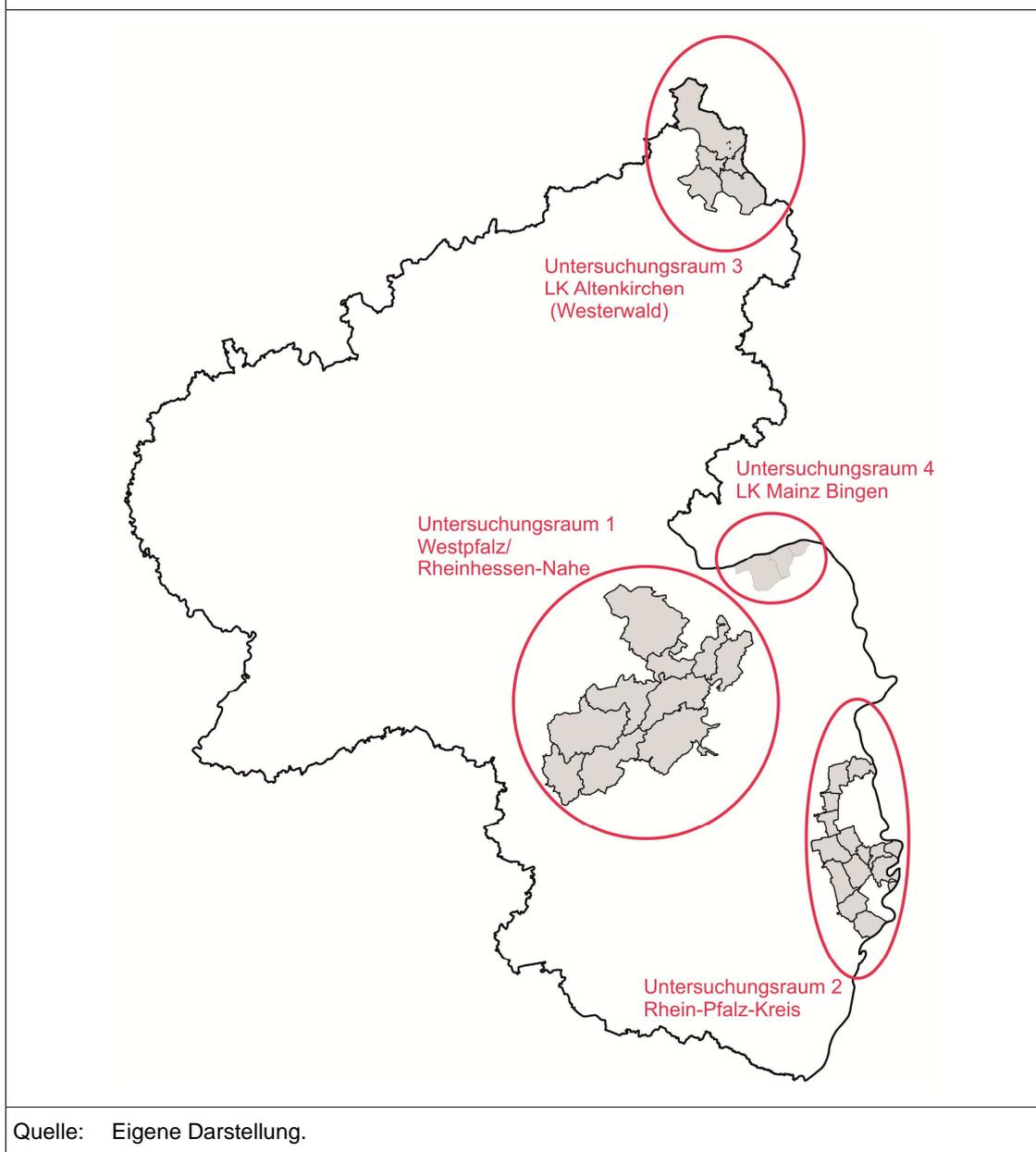
1.4 Leitende Fragestellungen des Gutachtens

Bei der Ausgestaltung der Gebietsreform stellen sich mehrere Fragen im Hinblick auf die Erreichung der Reformziele durch die Formulierung von möglichen Fusionsvarianten. Im Einzelnen verfolgt dieses Gutachten die Untersuchung und Beantwortung mehrerer Fragenkomplexe:

- Welche Faktoren der Gebietsstruktur beeinflussen die Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns?
- Welche dieser Faktoren können im Zuge einer Gebietsreform beeinflusst werden und dienen somit als Indikatoren für eine langfristig leistungsfähige Optimierung der Gebiets- und Verwaltungsstrukturen auf der gemeindlichen Ebene?
- Welche sinnvollen Fusionsvarianten sind unter Beachtung dieser Indikatoren möglich?
- Welche Auswirkungen lassen sich auf Grundlage der Fusionsvarianten abschätzen, welche kommunalen Kosten werden beeinflusst und gibt es weitere Folgeeffekte, die mit der Gebietsreform auftreten können?

-
- Welche weiteren Maßnahmen sind zur Steigerung der Effizienz der kommunalen Gebietskörperschaften sowie zur Steigerung der Bedarfsm befriedigung der dortigen Bevölkerung sachgerecht, wo ergeben sich Folgewirkungen und weitere Reformnotwendigkeiten? Inwieweit sollten auch die Umgliederung von Ortsgemeinden und die Änderung von Landkreisgrenzen bei der Optimierung von Gemeindegebieten berücksichtigt werden?

Die Beantwortung der Fragestellungen erfolgt, soweit möglich, am konkreten Beispiel der vier Untersuchungsräume. Als Untersuchungsräume sind von Seiten des Auftraggebers vier Regionen in Rheinland-Pfalz vorgegeben worden (*vgl. Karte 1*), bei denen es sich jedoch nicht um abgeschlossene funktionale Räume mit ähnlichen Problemlagen handelt, sondern vielmehr sind die 32 Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und verbandsfreien Städte in sich sehr heterogen und unterschiedlich stark von den oben beschriebenen Rahmenbedingungen betroffen, stehen daher auch in unterschiedlichem Maße unter einem Anpassungsdruck, um zukünftig leistungsfähiger zu werden.

Karte 1: Untersuchungsräume in Rheinland-Pfalz

Nach Vorstellung der Ausgangslage für den Prozess der Kommunalreform in Rheinland-Pfalz in diesem Kapitel folgt im nächsten Kapitel die theoretische Herleitung der Zusammenhänge von Gebietsgröße und Wirtschaftlichkeit kommunalen Verwaltungshandelns. Daraus abgeleitet werden solche Indikatoren, die für die Formulierung von Fusionsempfehlungen geeignet sind. Dadurch, dass diesen Indikatoren positive oder negative Eigenschaften für die Bewertung von potenziellen Fusionsvarianten beigemessen werden, können sie gleichsam als Kriterien bei der Entwicklung von Reformvorschlägen für die Untersuchungsräume im letzten Kapitel herangezogen werden.

2 Ökonomische und verwaltungswissenschaftliche Anforderungen an eine Gemeindegebietsreform

2.1 Einfluss der Gebietsstruktur auf die ökonomisch-administrative Handlungsfähigkeit

Der Zuschnitt der administrativen Grenzen übt vielfältige Einflüsse auf die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der öffentlichen Hand aus. Die Darstellung und Analyse dieser Einflüsse und Wirkungszusammenhänge ist Gegenstand des vorliegenden Kapitels (*Kap. 2.1*). Auf der Grundlage dieser theoretischen Erkenntnisse werden daran anschließend mögliche Einflussgrößen zur Abgrenzung einer ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvollen Gebietsstruktur diskutiert (*Kap. 2.2*) und zu operationalisierbaren Kriterien einer Gebietsreform verdichtet (*Kap. 2.3*).

2.1.1 Einzelgemeindliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Bestimmungsgröße der kommunalen Handlungsfähigkeit

Die Gebietsstrukturen stellen eine bedeutende Einflussgröße der kommunalen Handlungsfähigkeit dar. In diesem Zusammenhang können Einflüsse auf die administrative *Effizienz* einerseits und auf die verwaltungsmäßige *Effektivität* andererseits unterschieden werden. Der Begriff der administrativen Effizienz zielt auf die Frage nach dem mit der Leistungserbringung verbundenen Ressourceneinsatz – mit anderen Worten: Wird das Richtige in der richtigen Menge und zum richtigen Preis erstellt? Hinter dem zweiten Aspekt steht hingegen die Frage, ob eine Gemeinde in der Lage ist, die an sie gestellten Aufgaben zu erfüllen (Aspekt der Zielerreichung).

2.1.1.1 Gebietszuschnitt und administrative Effizienz

Der gebietsstrukturelle Einfluss auf die administrative Effizienz lässt sich in Anbetracht der Zieldimensionen einer Gebietsreform wiederum in zwei Teilaspekte untergliedern. Zum einen hat die Abgrenzung der Gebietsstrukturen einen Einfluss auf die *Wirtschaftlichkeit der Verwaltung*. Ein weiterer Einfluss lässt sich überdies mit dem Begriff der *Bürgernähe* umschreiben.

Ein erstes Kriterium für die administrative Effizienz bildet die so genannte „Kosteneffizienz“ (auch „Input-Output-Effizienz“ genannt). Eine wirtschaftliche Leistungserbringung setzt voraus, dass alle Güter und Dienstleistungen – der Output der Leistungserbringung – zu den niedrigsten Kosten, d.h. mit einem möglichst geringen Input, hergestellt werden.¹³ In diesem Kontext können *Produktions-* und *Transaktionskosten* unterschieden werden. Während erstere den unmittelbar mit der Leistungserstellung zusammenhängenden physischen Ressourcenverbrauch (Personal, Material, Energie etc.) beinhalten, werden unter dem Begriff Transaktionskosten alle Aufwendungen zusammengefasst, die der Produktion vor- und nachgelagert sind, also z.B. die Entscheidung für die Erstellung einer Leistung oder die Kontrolle ihrer Qualität.¹⁴ Der Gebietszuschnitt spielt in diesem Zusammenhang in zweierlei Hinsicht eine Rolle:

- *Produktionskosten*: Zum einen wird – analog zur Privatwirtschaft – auch im Hinblick auf zentrale Bereiche der kommunalen Leistungserstellung von der Existenz so genannter Produktionsgrößenvorteile ausgegangen.¹⁵ Aufgrund ihres umfangreicheren Nachfragepotenzials sind größere Gemeinden demnach tendenziell eher in der Lage, ihre Produktionsfaktoren effizient auszulasten als Kommunen mit geringer Einwohnerzahl. Dieser Ortsgrößeneffekt auf die Höhe der kommunalen Verwaltungskosten konnte für die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden nachgewiesen werden.¹⁶

13 Hierbei sei angenommen, dass die Höhe des Outputs dem nachgefragten Bedarf entspricht. Alternativ kann das Input-Output-Verhältnis auch outputseitig optimiert werden. Dann gilt es, mit einem festgesetzten Input einen möglichst hohen Output zu erzielen,

14 In diesem Kontext werden insbesondere Informations-, Kommunikations-, Entscheidungs-, Lenkungs- und Kontrollkosten unterschieden. Hohe Transaktionskosten sind beispielsweise dann zu erwarten, wenn die Erstellung einer Leistung einen umfangreichen Koordinationsbedarf nach sich zieht – etwa aufgrund der Beteiligung zahlreicher, möglicherweise mit Vetorecht ausgestatteten Akteuren, (z.B. im Rahmen einer interkommunalen Kooperation) – oder wenn sie mit einem hohen Informationsbedarf über die örtlichen Verhältnisse verbunden ist.

15 Dieser auch unter dem Begriff „zunehmende Skalenerträge“ bzw. „Economies of Scale“ bekannte Effekt, beschreibt Produktionsprozesse, bei denen eine Erhöhung des Inputs eine überproportionale Outputsteigerung - und infolgedessen sinkende Stückkosten - zur Folge hat. Als wesentliche Gründe für „zunehmende Skalenerträge“ können Spezialisierungsvorteile bzw. Lerneffekte (Vorteile von Arbeitsteilung und Professionalisierung), Fixkostendegression (Verteilung der Fixkosten auf größeren Output) sowie Mechanisierung bzw. Automatisierung (Nutzung nicht menschlicher Arbeitskraft) genannt werden.

16 Die Einwohnerzahl stellt demnach zwar nicht die einzige Bestimmungsgröße für die Höhe des administrativen Ressourcenverbrauchs dar, doch insbesondere im fiskalisch besonders bedeutsamen Haushaltsbereich der allgemeinen Verwaltung (Einzelplan 0) hat sie einen deutlich spürbaren Einfluss. Vgl. hierzu JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, J. u.a. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zum 1. und 2. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. a.a.O.

- *Transaktionskosten*: Transaktionskosten fallen insbesondere im Rahmen von interkommunalen Kooperationsvorhaben an.¹⁷ Die Erfüllung einer Aufgabe für das Gebiet mehrerer selbstständiger Gemeinden mit jeweils eigenem Ortsrecht sowie eigenständiger Gemeindevertretung und -verwaltung geht – schon aufgrund der höheren Anzahl potenzieller Vetospieler – mit tendenziell höheren Abstimmungs- und Verhandlungskosten einher, als wenn nur eine einzige Gemeinde betroffen ist. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Transaktionskosten (unter ansonsten vergleichbaren strukturellen Verhältnissen) mit steigender Gemeindegröße tendenziell zurückgehen, da die Anzahl der institutionell begründeten Vetospieler (Vertretungskörperschaften, Bürgermeister etc.) geringer ist. Gegenüber einem gebietsstrukturellen Lösungsansatz ist das Kooperationsinstrument daher systematisch unterlegen.¹⁸

Das zweite, unter dem Begriff *Bürgernähe* gefasste Kriterium administrativer Effizienz stellt hingegen nicht die Leistungserbringung, sondern das Leistungsangebot selbst in den Mittelpunkt der Betrachtung. Von einer effizienten Aufgabenerfüllung kann demnach erst dann gesprochen werden, wenn die bereitgestellten Leistungen dem entsprechen, was von den Bürgern nachgefragt wird – d. h. wenn die von kommunaler Seite bereitgestellten Leistungen präferenzgerecht sind.

- *Präferenzenthüllung*: Eine (pareto-) optimale Versorgung der Gemeindeglieder mit Leistungen der örtlichen Daseinsvorsorge setzt voraus, dass diese ihre Präferenzen für die entsprechenden Güter und Dienstleistungen mitteilen. Da sich der politische Bereich mit steigender Gemeindegröße tendenziell von den sozialen Verhältnissen vor Ort ablöst¹⁹, ist jedoch davon auszugehen, dass auch die politische Integri-

17 Die Anbahnung, Entscheidung und Umsetzung einer Kooperation ist mit spezifischen Kosten verbunden, die den Preis der Zusammenarbeit in die Höhe treiben bzw. die Entscheidung für eine Kooperation gänzlich verhindern können. Vgl. hierzu u.a. TARKAN, B. (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Köln. S. 137ff

18 Siehe dazu auch ROSENFELD, M./KLUTH, W. u.a. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Halle.

19 In kleinen Gemeinden sind die Möglichkeiten und Anreize für politisches Engagement vollkommen andere als in großen Städten. Während partizipationswillige Personen in Großstädten in der Regel den „Filter“ politischer Parteien (bzw. Bürgerinitiativen oder anderer Organisationen) überwinden müssen, verläuft der Weg in kleinen Gemeinden häufig über persönliche Kontakte. Entsprechend geringer ist hier die Hemmschwelle für politisches Engagement. Darüber hinaus nimmt das relative Gewicht jeder Wählerstimme mit sinkender Einwohnerzahl zu. Auch dieser Faktor wirkt positiv auf die Möglichkeiten und Anreize einer Bürgerbeteiligung.

onskraft einer Gemeinde – und mit ihr auch die Intensität der politischen Partizipation – negativ mit der Gemeindegröße korrespondiert.

- *Präferenzbedienung*: Neben der Enthüllung der örtlichen Präferenzen sind auch die Möglichkeiten ihrer Bedienung für die Frage der Präferenzgerechtigkeit – und mithin für die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Leistungserbringung – von zentraler Bedeutung. Die Präferenzen der Bürger für öffentliche Dienstleistungen weisen häufig regionale Unterschiede auf. Diese kommen im Falle großer Gemeinden nicht im gleichen Maße zum Zuge wie in kleinteiligen Gebietsstrukturen. Entsprechend ist damit zu rechnen, dass sich die Möglichkeiten einer adäquaten Präferenzbedienung mit steigender Gemeindegröße verschlechtern.²⁰

2.1.1.2 Gebietszuschnitt und administrative Effektivität

Der Einfluss der kommunalen Gebietsstrukturen beschränkt sich jedoch nicht auf die Effizienz des administrativen Handelns. Die räumliche Aufteilung wirkt sich darüber hinaus auch auf die Effektivität der Gebietskörperschaften aus. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die gebildeten Einheiten in der Lage sind, die an sie gerichteten Aufgaben zu erfüllen – mithin: die ortsansässigen Bürger und Unternehmen mit den erforderlichen Infrastrukturanangeboten zu versorgen – oder ob der räumliche Zuschnitt einer effektiven Leistungserbringung im Wege steht.

Auch das Effektivitätskriterium lässt sich in zwei Teilaspekte untergliedern. Hierbei handelt es sich um die gebietsstrukturelle Berücksichtigung der *räumlichen Funktionalverflechtungen* einerseits und der *sozioökonomischen und demografischen Leistungs- sowie Entwicklungsfähigkeit* der Gebietskörperschaften andererseits. Je nach Gebietszuschnitt können sich hieraus sehr unterschiedliche Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit der administrativen Einheiten ergeben.

Eine optimale infrastrukturelle Versorgung der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung setzt die *Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum* (z. B. Ar-

²⁰ Dies gilt allerdings ausschließlich für die politischen, nicht aber für die technisch-organisatorischen Möglichkeiten einer Präferenzbedienung, die in Anbetracht „unendlicher Bedürfnisse und begrenzter Ressourcen“ nicht alle gleichermaßen berücksichtigt werden können und daher per Mehrheitsregel ausgewählt werden.

beitsmarktregion, Schuleinzugsgebiet, zentralörtlicher Verflechtungsbereich) voraus. Stimmen die entsprechenden Räume weitgehend überein, dann können die geschaffenen administrativen Einheiten ihrer Bevölkerung einen vollständigen Versorgungsraum bieten.²¹ In diesem Fall besteht ein enger räumlicher Verbund zwischen den Nutzern, Kostenträgern und Anbietern der öffentlichen Infrastrukturleistungen. Fallen Funktional- und Verwaltungsraum hingegen systematisch auseinander, dann ist dieser Verbund aufgelöst und es entstehen Spillover-Effekte.²² Aufgrund unzureichender oder gänzlich fehlender Finanzierungsbeiträge der gemeindeexternen Nutzer schränkt die bereitstellende Gemeinde ihr Infrastrukturangebot ein bzw. weitet es gar nicht erst auf ein pareto-optimales Niveau aus.²³ Das Ergebnis ist eine infrastrukturelle Unterversorgung der Region, mit entsprechend negativen Folgen für Wohlfahrt und Entwicklungsfähigkeit. In Abhängigkeit von der räumlichen Reichweite der Infrastrukturangebote sind den Möglichkeiten der regionalen Kongruenz auf kommunaler Ebene gleichwohl Grenzen gesetzt. Dies gilt insbesondere für Gemeindetypen, die unterhalb der Kreisebene angesiedelt sind. Hier ist eine vollständige Kongruenz in der Regel nicht möglich. Nichtsdestotrotz gilt auch unter diesen Bedingungen der Grundsatz einer möglichst weitgehenden Deckungsgleichheit von Funktional- und Verwaltungsraum.

Ein weiterer gebietsstruktureller Einfluss auf die Effektivität der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ergibt sich aus der räumlichen Aufteilung *sozioökonomischer und demografischer Ressourcen bzw. Lasten*. Sowohl die Höhe der kommunalen Einnahmemöglichkeiten als auch der Umfang der Ausgabenbedarfe hängt in erheblichem Maße von der Situation der örtlichen Bevölkerung und Unternehmen ab.²⁴ Verfügen diese über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, dann führt der private Wohlstand tendenziell auch zu umfang-

21 Vgl. hierzu u.a. TARKAN, B. (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Köln. S. 125f. - HESSE, J. J. (2008): Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform. Baden-Baden. S. 26f.

22 Spillover-Effekte sind eine Sonderform der externen Effekte und bezeichnen in der Regionalökonomie positive oder negative Auswirkungen einer Region auf eine andere Region. Diese entstehen, wenn die geographischen Grenzen der Nutzung eines öffentlichen Gutes nicht mit den administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften übereinstimmen – der Kreis von Nutznießern, Kostenträgern und politischen Entscheidern des Gutes also auseinander fällt. Vgl. u.a. BLANKART, C. B. (2006): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 6., vollst. überarb. Aufl. München. - TARKAN, B. (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Köln. S. 114ff.

23 Dieser Trittbrettfahrereffekt ist im Bereich der Städte mit zentralörtlicher Funktion besonders groß.

24 Zu den sozioökonomischen und raumstrukturellen Indikatoren der kommunalen Finanzsituation und ihren Wirkungszusammenhängen siehe ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

reichen kommunalen Steuereinnahmen (v.a. Gewerbe- und Einkommensteuer- sowie Grundsteuereinnahmen) und damit zu öffentlichem Reichtum. Demgegenüber korrespondiert ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau häufig mit überdurchschnittlichen Bedarfen im Sozialbereich – speziell im Bereich der Arbeitslosenunterstützung –, da wertschöpfungsschwache Unternehmen tendenziell weniger gut in der Lage sind, die örtliche Beschäftigungsnachfrage in hinreichendem Maße zu decken. Insbesondere in Ballungsgebieten mit ihrer (Arbeitsplatz-) Versorgungsfunktion für das Umland ist eine geringe Wirtschaftskraft aus diesem Grund fast zwangsläufig mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit verbunden, die sich in hohen kommunalen Sozialausgaben niederschlägt. Neben Wirtschaftskraft und Beschäftigungslage übt auch die demografische Situation (v.a. die Bevölkerungsentwicklung) einen großen Einfluss auf die kommunale Finanzlage aus. Geht die Einwohnerzahl einer Gemeinde deutlich zurück, dann macht sich dies vor allem ausgabenseitig negativ bemerkbar. Aufgrund so genannter Kostenremanenzen²⁵ ist damit zu rechnen, dass die kommunalen Ausgaben nicht proportional zum Bevölkerungsrückgang gesenkt werden können. Die Folge sind steigende Pro-Kopf-Ausgaben, die die finanziellen Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden erheblich einschränken können

Von einem gebietsstrukturellen Einfluss auf die kommunale Handlungsfähigkeit kann dementsprechend dann ausgegangen werden, wenn die in einem Raum vorhandenen sozioökonomischen und demografischen Ressourcen so auf die verschiedenen administrativen Einheiten aufgeteilt sind, dass einzelne Gebietskörperschaften aufgrund ihrer ungünstigen Struktur nicht in der Lage sind, die an sie gestellten Aufgaben zu erfüllen. Ein derartiger Einfluss setzt eine inhomogene räumliche Verteilung der sozioökonomischen und demografischen Ressourcen voraus. Im Falle einer räumlichen Gleichverteilung ist der Gebietszuschnitt im Hinblick auf die strukturelle Leistungs- und Handlungsfähigkeit hingegen irrelevant.²⁶

25 Die Kosten zahlreicher kommunaler bzw. öffentlicher Leistungen lassen sich aufgrund von rechtlichen, technisch-betriebswirtschaftlichen oder auch politisch-administrativen Restriktionen nur in begrenztem Maße zurückführen. Vgl. hierzu JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmenseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen. Essen.

26 In diesem Fall muss die administrative Handlungsfähigkeit auf anderen Wegen (z.B. durch fiskalische Ausgleichssysteme wie den kommunalen Finanzausgleich) sichergestellt werden.

2.1.2 Gesamtstaatliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Einflussgröße der staatlichen Handlungsfähigkeit

Der Gebietszuschnitt wirkt sich jedoch nicht nur – wie zuvor dargestellt – auf die administrative Handlungsfähigkeit der betroffenen Gebietskörperschaften selbst aus. Jenseits der bislang gewählten einzelgemeindlichen Perspektive übt er auch einen Einfluss auf die Wohlfahrt und sozioökonomische Entwicklungsfähigkeit des Gesamttraumes einschließlich der übergeordneten Verwaltungs- und Staatsebenen aus.

Mit Blick auf die Kausalzusammenhänge lassen sich dabei zwei unterschiedliche Theorieansätze mit gegenläufigen Wirkungshypothesen benennen.

- Dem ersten Ansatz liegt das Prinzip des *räumlichen Disparitätenausgleichs* als Voraussetzung einer bestmöglichen gesellschaftlichen Entwicklung zugrunde.
- Eine entgegengesetzte Wirkungshypothese lässt sich aus der *Wachstumspoltheorie* ableiten, der zufolge eine optimale sozioökonomische Entwicklung das Ergebnis leistungsfähiger Wachstumspole – mithin: einer räumlichen Ungleichverteilung der Ressourcen – ist.

2.1.2.1 Entwicklung durch räumlichen Disparitätenausgleich

In ökonomischer Hinsicht lässt sich das Prinzip des Disparitätenausgleichs mit einer wachstumspolitischen Aufgabenstellung begründen. Im Zentrum dieser Aufgabe steht – einmal mehr – die Vermeidung bzw. Linderung von Marktversagen. Demzufolge ist der Markt allein nicht in der Lage eine optimale Ressourcenallokation im Raum sicherzustellen. Dies wird primär durch die Existenz externer Effekte begründet: Während sich in Ballungsgebiete monetarisierbare Agglomerationsvorteile²⁷ ergeben, fallen die Nachteile (z.B.

²⁷ Agglomerationsvorteile ergeben sich v.a. aus einer überdurchschnittlich guten Infrastrukturversorgung, einem großen und stark spezialisierten Arbeitskräfte- sowie Arbeitsplatzangebot, einem großen lokal vorhandenen Nachfragepotenzial, geringen Transportkosten zu Vorleistern und Abnehmern sowie einer hohen Informationsdichte („Spillover-Effekte des Wissens“). Neben den genannten Vorteilen ist auch die steuerliche Ergiebigkeit der ortsansässigen Unternehmen in Agglomerationsräumen höher als in peripheren Räumen. Hierfür sind vor allem zwei Faktoren verantwortlich: Eine ertragsreichere Branchen- und eine größere Betriebsgrößenstruktur. Ballungsräume sind insbesondere für solche Unternehmen attraktiv, die die Vorteile der Agglomeration voll ausschöpfen können (speziell den größeren Arbeitskräftepool und die räumliche Nähe zu Geschäfts-

Überbeanspruchung der natürlichen Ressourcen) der Agglomeration primär in nicht-monetärer Form an. In der Konsequenz kommt es zu einer Überagglomeration, die sich primär auf Kosten peripherer Regionen vollzieht; mit zunehmender sozioökonomischer Entwicklung der Kerngebiete kommt es zu einer nachhaltigen Abkopplung der Peripherie (insbesondere infolge des Abflusses von Humanressourcen und Kapital). Da sowohl die hiermit verbundenen gesellschaftlichen Kosten in der Peripherie als auch die innerhalb der Agglomeration auftretenden Nachteile primär in nicht-monetarisierte Form anfallen, gehen sie jedoch nicht im erforderlichen Umfang in das Kalkül der beteiligten Akteure ein. Eine Wachstumsdämpfung in den Agglomerationsgebieten und die gezielte Förderung peripher gelegener, bislang unteragglomerierter Regionen sollten demnach die Leitlinien einer an einem optimalen Wachstumspfad orientierten Politik darstellen. Der Gebietszuschnitt stellt in diesem Zusammenhang ein erstes Politikinstrument dar. Durch eine am Ausgleich räumlicher Disparitäten orientierte Gebietsaufteilung lassen sich die skizzierten externen Effekte bereits im Voraus vermeiden bzw. auf eine besonders wirksame Weise nachträglich internalisieren. Dies lässt sich auch und gerade darauf zurückführen, dass ein gebietsstruktureller Disparitätenausgleich zusätzliche vertikale (v.a. Bund-Land und/oder Land-Kommunen) sowie horizontale Ausgleichserfordernisse (z.B. Länderfinanzausgleich, Solidarpakt II) – und damit auch die mit diesen verbundenen potenziellen Ineffizienzen – reduziert oder gänzlich obsolet macht.

Neben diesen ökonomischen Gründen lässt sich eine ausgleichsorientierte Gebietsstruktur auch aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bundesrepublik Deutschland ableiten. In diesem Kontext ist insbesondere das in Artikel 72 II GG festgeschriebene Gebot „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ von Bedeutung, das auf die gleichmäßige Entwicklung der Teilräume abzielt und den Fliehkräften des föderalistischen Staatsaufbaus insofern ein auf Konvergenz gerichtetes Leitbild gegenüberstellt.

partnern, Kunden und Konkurrenten), während sie die Ballungskosten (insbesondere höhere Boden- und Lohnkosten) entweder nur schwach zu spüren bekommen oder diese aufgrund ihrer Ertragsstärke ohne weiteres tragen können.

2.1.2.2 Entwicklung durch leistungsfähige Wachstumspole

Der Disparitätenausgleich stellt jedoch nicht die einzige ökonomisch begründete Zielvorstellung für den räumlichen Zuschnitt der Gebietskörperschaften dar. Eine vollkommen entgegengesetzte Wirkungshypothese lässt sich aus der regionalen Wachstumspoltheorie ableiten. Dieser zufolge geht wirtschaftliche Entwicklung von räumlichen Wachstumspolen aus, die – aufgrund bestimmter Standortvorteile und der hieraus resultierenden Magnetwirkung für ökonomische Aktivität – zum Wachstumsmotor für den Gesamttraum werden. Interregionale Entwicklungsunterschiede sind demnach unvermeidlich. Doch für den Gesamttraum geht diese ungleiche Entwicklung mit Nettowohlfahrtsgewinnen einher, da die positiven Effekte von Agglomeration und Polarisierung ihre Nachteile überwiegen. Folgt man dem Ansatz konsequent, dann sollte eine wachstumsorientierte Politik räumliche Unterschiede der Ressourcenausstattung gerade nicht nivellieren, sondern – im Gegenteil – gezielt verstärken. Im Falle einer politischen Umsetzung des Konzeptes ergäben sich hieraus auch Implikationen für den Gebietszuschnitt. Auch in gebietsstruktureller Hinsicht müsste die Politik demzufolge nach dem Prinzip „Stärken stärken“ verfahren und sozioökonomisch sowie demografisch ähnlich strukturierte Regionen nach Möglichkeit unter einem gemeinsamen administrativen Dach zusammenfassen, um den bestehenden Wachstumspolen hinreichende Entwicklungsmöglichkeiten zu gewähren.

Schon in Anbetracht der ausgleichsorientierten rechtlichen und politischen Realität in Deutschland – das Prinzip des räumlichen Disparitätenausgleichs ist in der politischen Kultur, in der finanz- und wirtschaftspolitischen Praxis sowie Verfassungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen tief verwurzelt – wird dieses Konzept im Rahmen der anschließenden methodischen Operationalisierung und Analyse jedoch nicht weiter verfolgt.

2.2 Anforderungen an eine ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvolle Gebietsstruktur

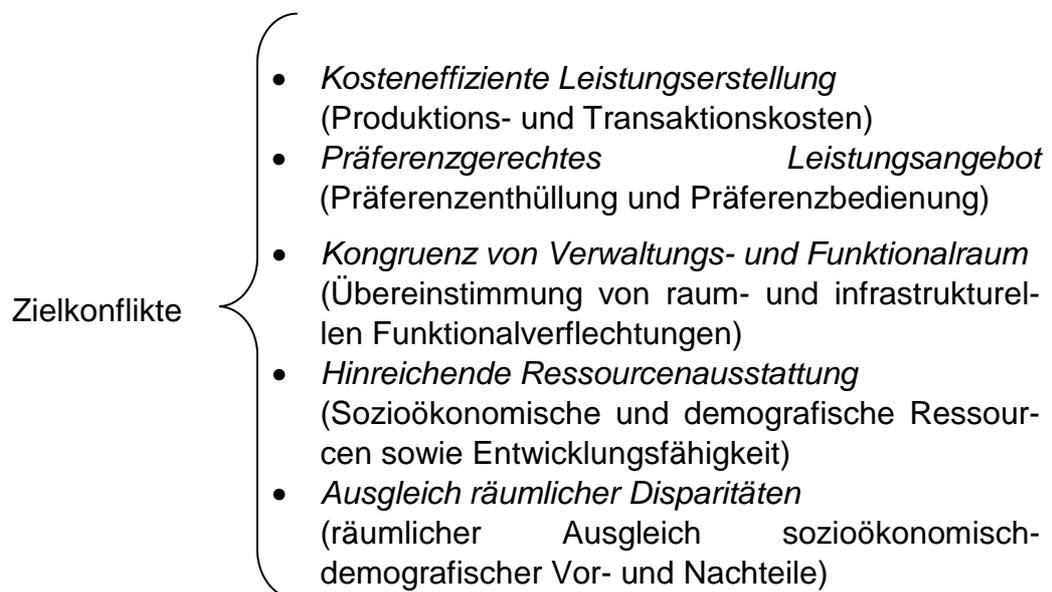
Vor dem Hintergrund der dargestellten Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge zwischen der Gebietsstruktur einerseits und der gesellschaftlichen Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit andererseits, stellt sich die Frage nach

spezifischen Anforderungen an eine Neuabgrenzung der Gebietsstrukturen. Der administrative Raum sollte demnach so abgegrenzt sein, dass er

- eine kosteneffiziente Leistungserstellung (niedrige Produktions- und Transaktionskosten) sowie
- ein präferenzgerechtes Leistungsangebot ermöglicht,
- mit dem Funktionalraum (raum- und infrastrukturelle Funktionalverflechtungen) möglichst deckungsgleich ist,
- eine hinreichende sozioökonomisch-demografische Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit bietet sowie
- übermäßige räumliche Disparitäten der Ressourcen- und Potenzialausstattung ausgleicht.

Schon diese skizzenartige Auflistung der Anforderungen lässt das zentrale Problem einer jeden Gebietsabgrenzung erkennen: Zwischen den einzelnen Anforderungen bestehen – teils unauflösbare – Spannungsverhältnisse (vgl. *Abb. 3*). Besonders deutlich wird dies im Hinblick auf die „Kosteneffizienz“ und „Präferenzgerechtigkeit“, die jeweils mit vollkommen gegenläufigen Wirkungsrichtungen verbunden sind. Doch auch die übrigen Anforderungen sind mit der Gefahr einer Zielkollision verbunden. Ein ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvoller Gebietszuschnitt stellt demzufolge ein komplexes Optimierungsproblem dar, dessen Ziel die optimale Auflösung der bestehenden Spannungsverhältnisse zwischen den relevanten Anforderungen ist.

Abbildung 3: Gebietsreform als Optimierungsproblem



Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf den Gutachtenauftrag stellt sich daher die Frage, wie die theoretisch abgeleiteten, bislang noch nicht hinreichend konkretisierten Anforderungen an einen ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvollen Gebietszuschnitt operationalisiert werden können. Für ein transparentes und einheitliches Bewertungsverfahren sollte dabei weitestgehend auf Daten der amtlichen Statistik oder weitere allgemein verfügbare Informationen zurückgegriffen werden. Strukturfaktoren von hoher Bedeutung können, wenn sie anderweitig nicht vorliegen, auch im Rahmen einer Primärdatenerhebung generiert werden, solange diese einheitlich vorgenommen und einer Plausibilitätsprüfung unterzogen wird. Die Auswahl der untersuchten Indikatoren dockt unmittelbar an die vorangestellten theoretischen Überlegungen an. Das Indikatorenset muss daher hinreichend gut die Erfassung und Bewertung beider Zieldimensionen der Gebietsreform ermöglichen. Durch die Anwendung der Kennziffern muss sowohl eine Verbesserung der administrativen Leistungsfähigkeit als auch eine Beibehaltung oder Verbesserung bürgernaher Verwaltungsdienstleistungen gewährleistet werden. Dabei gilt es den Disparitätenausgleich zwischen den bestehenden Gebietseinheiten wie auch eine Herstellung der fiskalischen Äquivalenz innerhalb der geschaffenen Einheiten darzustellen.

2.2.1 Räumlich-administrative Indikatoren

Eine Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz innerhalb des administrativen Gebietszuschnitts verbessert Leistungsfähigkeit und Bürgernähe in den neu geschaffenen Gebietseinheiten. Allein durch eine Reform des Verbandsgemeindezuschnitts kann vollständige fiskalische Äquivalenz allerdings nicht erreicht werden. Dennoch kann durch die Zusammenfassung von Einwohnern eines raumstrukturellen Verflechtungsgebiets, d.h. die Übereinbringung von Räumen verschiedener Funktion in einer politisch-administrativen Einheit eine größere Deckungsgleichheit von Funktional- und Verwaltungsraum hergestellt werden.

Zur Abbildung der funktionalräumlichen Beziehungen wird auf bestehende Verflechtungen der Verbandsgemeinden untereinander und mit den angrenzenden Städten einer gemeindlichen Neugliederung zurückgegriffen. Diese Verflechtungen resultieren aus einer räumlichen Funktionsteilung zwischen den Daseinsgrundfunktionen Arbeiten, Wohnen, Bildung, Einkaufen und Erholung, die sich in dem Muster der *Pendlerverflechtungen* widerspiegelt. *Topographische Gegebenheiten* sowie die *Verkehrerschließung mittels Straßen und ÖPNV* können zusätzlich Aufschluss über die Erreichbarkeit und damit auch über Verflechtungspotenziale einzelner Verbandsgemeindeteile untereinander geben.²⁸

Auch kann angenommen werden, dass bei bestehenden funktionalen *Kooperationen*, vor allem im Bereich der Ein-Themen-Zweckverbände, eine Äquivalenz von Kostenträgern, Nutzern und Entscheidern besteht und Synergieeffekte sowie Skalenerträge ausgenutzt werden.²⁹ Die Existenz von solchen infrastrukturellen Verflechtungen verringert die Transaktionskosten einer Verbandsgemeindefusion, da auf bestehende technische und persönliche Kontaktpunkte zurückgegriffen werden kann.

Darüber hinaus werden über die Beachtung *lokaler Identitäten* (wie sie z. B. durch historische Zugehörigkeit entsteht) kulturräumliche Verflechtungen berücksichtigt, die die Bürgernähe der Verwaltungseinheiten beeinflussen und

28 Eine unzureichend ausgebaute ÖPNV-Verbindung ist ein negativer Aspekt bei der Bewertung von Fusionsvarianten, jedoch kein Ausschlusskriterium, da von einer möglichen Anpassung entsprechender Verkehrsangebote an die geänderte Verwaltungsstruktur ausgegangen werden kann.

29 Vgl. BLUME, T.: Die ökonomischen Effekte regionaler Kooperation: Theorie und Empirie am Beispiel monozentrischer Regionen Westdeutschlands. a.a.O., S. 60.

die Akzeptanz einer Gebietsreform innerhalb der Bevölkerung steigern.³⁰ Lokale Identitäten lassen sich beispielsweise an einer gemeinsamen Vermarktung einer Region ablesen, wie dies bei der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Weinanbaugebiet der Fall ist. Da eine valide Erfassung der lokalen Identitäten umfangreiche raumsoziologische Vorstudien erfordern würde, wird dieses Kriterium jedoch nur nachrichtlich in die Analyse aufgenommen.

Die Untersuchungsräume können außerdem unterschiedlichen regionalen *Planungsgemeinschaften* zugeordnet werden (vgl. Karte 2). Diese sind für die Aufstellung der Regionalen Raumordnungspläne³¹ zuständig und dienen auch für andere Zwecke als Orientierungslinien für die Grenzziehung (Bsp. Verkehrsverbände etc.).

Bei Überschreitung der Grenzen der Planungsgemeinschaft verändert sich ihr Zuschnitt und eine zeit- und kostenaufwendige Neuaufstellung der Pläne könnte notwendig werden. Diese Folgen können bei Fusionen innerhalb der Untersuchungsregion 1 auftreten, hier verteilen sich die Verbandsgemeinden auf die Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, der unter anderem die Landkreise Bad Kreuznach und Alzey-Worms angehören, und die Planungsgemeinschaft Westpfalz, zu der alle Gemeinden des Donnersbergkreises und des Landkreises Kusel zählen.³² In den übrigen Untersuchungsräumen besteht die beschriebene Problematik nicht. Da jedoch in jedem Fall Anpassungskosten entstehen, wird die Zugehörigkeit zu verschiedenen Planungsgemeinschaften nicht als Ausschlusskriterium betrachtet. In den übrigen Untersuchungsräumen besteht die beschriebene Problematik ohnehin nicht, wenngleich für alle Planungsräume – für die ländlichen Gebiete eher als für die verstädterten Gebiete – die Anpassung beispielsweise von zentralörtlichen Funktionen in schrumpfenden Kommunen berücksichtigt und laufend eingearbeitet werden muss.

30 Bei Befragung der betroffenen Verbandsbürgermeister wurde deutlich, dass landsmannschaftliche Zugehörigkeiten (wie eine Zugehörigkeit zu Preußen oder Bayern) eher als Abwehrgamente von weniger reformwilligen Gemeinden verwendet wurden. Auch die Namensgebung einer Fusionskommune wurde kaum als Problem betrachtet. Die Verbandsgemeinde wird, je nach Interessenlage des Bürgermeisters, nicht als Identitätsstiftende Ebene wahrgenommen, eine Identifikation erfolgt entweder mit der Ortsgemeinde oder über das Autokennzeichen mit dem Landkreis.

31 Regionale Raumordnungspläne bilden das Bindeglied zwischen Landesentwicklungsprogrammen auf Landesebene und den Bauleitplänen auf kommunaler Ebene.

32 Die Grenzen der Planungsgemeinschaft verändern sich bei einer Fusion der Verbandsgemeinden Meisenheim mit Lauterecken oder Alsenz-Obermoschel, sowie der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg oder der Verbandsgemeinde Bad Kreuznach mit Alsenz-Obermoschel.

Karte 2: Regionale Planungsgemeinschaften in Rheinland-Pfalz

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Ministerium des Inneren und für Sport (2010): Planen für Rheinland-Pfalz. Mainz. S. 18.

2.2.2 Demographische Indikatoren

in Anbetracht des Ziels der Schaffung langfristig leistungsfähiger Gebietskörperschaften müssen über das grundsätzliche Kriterium der *Einwohnerzahl* hinaus auch die *demographischen Entwicklungskennziffern* der Bevölkerungszahlen in den Blick genommen werden. Dies gilt insbesondere für technische Anlagen, deren Pro-Kopf-Kosten aufgrund des Remanenzeffektes zunehmen oder bei denen die Durchführung von Anpassungsmaßnahmen Kosten verursacht. Im Rahmen einer Gebietsreform kann hier ein Disparitätenausgleich der demographischen Entwicklung angestrebt und somit insgesamt die Leistungsstruktur verbessert werden.

Nachrichtlich wird zudem die *Altersstruktur* behandelt. Durch zunehmende Alterung entstehen neue kommunale Aufgabenfelder, die Ausgaben für Senioren steigen und Migration und Individualisierung machen höhere gesellschaftspolitische Integrationsmaßnahmen erforderlich. Bei den Ausgaben für Kinder und

Jugendliche³³ werden in der Gesamtsumme Einsparungen möglich sein, die Pro-Kopf-Ausgaben werden jedoch aufgrund eines stärkeren interkommunalen Wettbewerbs, gesteigener Anforderungen und geringerer Auslastungen weiter zunehmen, wenn keine neuen, flexiblen und günstigeren Möglichkeiten gefunden werden.³⁴

2.2.3 Fiskalische Indikatoren

Die kommunale Finanzkraft spiegelt die Möglichkeit der Kommune wider, die an sie gestellten Aufgaben zu bewältigen. Sie ist Resultat der örtlich verfügbaren Finanzierungsmittel.³⁵ Dem ist ein Finanzbedarf, resultierend aus den kommunalen Ausgaben, gegenüberzustellen, um die generelle Finanzausstattung der Kommune und damit deren Finanzierungsspielraum für die Aufgabenerledigung bewerten zu können.

Es ist im Einzelnen zu prüfen, in welchem Umfang die Finanzkraft durch Maßnahmen der Kommunalreform, vor allem der Fusion, gestärkt und damit der langfristig gesicherte Haushaltsausgleich gewährleistet werden kann.³⁶ Für die Möglichkeiten und Sinnhaftigkeit einer Fusion sind ferner die Haushaltsstruktur der betroffenen Gemeinden hinsichtlich *Schulden*³⁷, *Umlagesatz* und *Steuerkraft* zu vergleichen, um Hemmnisse einer Fusion und Synergiepotenziale erkennen zu können. Bei der Schaffung größerer Gebietskörperschaften kann durch einen passenden Zuschnitt ein besserer Ausgleich fiskalischer Disparitäten³⁸ im Raum und damit die Internalisierung externer Effekte erreicht werden.

33 Verbandsgemeinden sind i.d.R. Träger der Grundschulen und einiger RealschulenPlus. Sie sind auch für die Förderung von Sport- und Freizeiteinrichtungen zuständig.

34 Vgl. BOETTCHER, F./BRAND, S.: Die rheinland-pfälzischen Kommunalstrukturen: Ausgangslage, Entwicklungen und Herausforderungen. a.a.O.

35 Eine überdurchschnittlich hohe Finanz- und Wirtschaftskraft ist gem. § 2 Abs. 3 KVR 1 ein Ausnahmegrund für das Fortbestehen einer fusionsbedrohten Kommune, wenn die wirtschaftliche Erledigung aller Aufgaben damit langfristig garantiert werden kann. Siehe Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG).

36 Aus finanzwirtschaftlicher Sicht muss eine Fusion zu einer erhöhten Finanzkraft führen, um den Aufwand dieser Maßnahme ökonomisch zu rechtfertigen.

37 Das Vorhandensein von Verbindlichkeiten in einer Kommune kann für die Fusion mit einer finanziell besser gestellten Kommune ein wesentliches Hindernis darstellen, da die neuabgegrenzte Körperschaft die Rechtsnachfolge der ursprünglichen Kommunen antritt und die Schulden übernimmt. Das Land unterstützt daher den Fusionsprozess mit finanziellen Anreizen (sog. Hochzeitsprämie), um den finanzielle Nachteile zu kompensieren. Es bleibt zu prüfen, ob eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung durch die erhöhte Wirtschaftlichkeit der Kommune erreicht werden kann.

38 Der Begriff der Disparitäten umfasst in diesem Zusammenhang sowohl die Einnahmen- wie Ausgabenseite im absoluten Niveau und dessen Schwankung im konjunkturellen Verlauf.

2.2.4 Sozioökonomische Indikatoren

Die örtliche Sozialstruktur, gemessen an der *Arbeitslosigkeit* und dem Anteil an *SGB-II-Empfängern*, sagt für die Verbandsgemeinden (anders als für die Landkreise) wenig über die Höhe der Soziallasten aus, sondern mehr über das lokale Einnahmepotenzial. Zudem beeinflusst sie die „Nachfrage“ der überörtlichen Sozialeinrichtungen³⁹, die einen der ausgabenintensivsten kommunalen Bereiche darstellen. Da sich deren Einzugsgebiete im Zuge der Kommunalreform vergrößern, können hier unter Umständen Fixkosten gesenkt und Einsparpotenziale realisiert werden.

Die Wirtschaftsstruktur korrespondiert eng mit der sozialen Situation vor Ort. Erhoben wird sie über Indikatoren wie *Branchenstruktur* und *Wertschöpfung*. Sie bestimmt über die Gewerbesteuererinnahmen maßgeblich die lokale Finanzierungskraft zur Bedarfsdeckung bzw. -finanzierung in der Gemeinde. Zudem gibt die Analyse der *örtlichen Unternehmen* und – falls vorhanden – einer besonderen *touristischen Attraktivität* einen Hinweis auf besondere Anforderungen an die kommunale Infrastrukturausstattung sowie bestehende räumliche Wirtschaftsverflechtungen.

2.3 Zuordnung der Indikatorengruppen zu den Zieldimensionen

Eine langfristig leistungsfähige Gestaltung der kommunalen Gebietsstrukturen kann nur unter Beachtung der räumlichen, sozialen und kommunalen Rahmenbedingungen auf der einen Seite und der Sicherung einer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der anderen Seite erfolgen. Die Zielkonflikte, die zwischen den einzelnen Zieldimensionen – dem Erhalt von Bürgernähe und einer optimalen administrativen Leistungsfähigkeit – bestehen, müssen dabei ausgleichend abgewogen werden. Daher wird im Folgenden grundsätzlich beiden Bereichen eine hohe Bedeutung beigemessen.

39 Gemäß § 67 Abs. 1 GemO sind unter Nummer 4 aufgeführt: Sozialstationen, Altenheime, Altenpflegeheime, Jugendheime, Unterkünfte für Obdachlose und Nichtsesshafte oder zu ähnlichen Zwecken bestimmte und geeignete Einrichtungen, die nach ihrer Planung oder nach Standort, Umfang und Ausstattung nicht nur für die Einwohner einer Ortsgemeinde, sondern auch für Einwohner der Mehrheit der Ortsgemeinden derselben Verbandsgemeinde bestimmt und geeignet sind. Kommunale Kindertagesstätten befinden sich in der Regel in Trägerschaft der Ortsgemeinden, können aber auf Verbandsgemeinden übertragen werden.

Indikatorengruppen	Bürgernähe	Kommunale Leistungsfähigkeit
räumlich	✓	✓
administrativ	✓	✓
demographisch	✓	✓
fiskalisch		✓
sozioökonomisch		✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Die scheinbar doppelte Gewichtung der räumlichen, administrativen und demographischen Indikatorengruppen kann auf den ersten Blick überraschen. Jedoch werden hier die einzelnen Indikatoren unterschiedlichen Zieldimensionen, die wiederum in einzelne Analyse Kriterien aufgesplittet werden können, zugeordnet. Die Zieldimension Bürgernähe untergliedert sich in die Analyse Kriterien

- Räumliche Nähe
- Ortsgröße
- Verflechtung
- Zentralörtliche Bedeutung
- Identität und
- Administrative Grenzen,

während der Zieldimension kommunale Leistungsfähigkeit die Analyse Kriterien

- Demographische Entwicklung
- Fiskalische Situation
- Verwaltungsaufwand der Verbandsgemeinden
- Sonderfaktoren zur Beeinflussung der lokalen Finanzkraft
- Lokales Einnahmepotenzial

zugeordnet werden. So hat die Siedlungsstruktur Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand, während Indikatoren wie die Fläche und Erreichbarkeit klar dem Analyse Kriterium „räumliche Verflechtung“ zuzuordnen sind. Die administ-

rativen Indikatoren sind weitgehend der Bürgernähe zugeordnet, einzige Ausnahme bildet hier die Anzahl der Ortsgemeinden, die hauptsächlich den Verwaltungsaufwand beeinflusst. Auch im Falle der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsentwicklung gibt es Überschneidungen, da diese Indikatoren sowohl Einfluss auf das Analysekriterium „Bürgernähe“ (in kleineren Einheiten kann von einer größeren Nähe und Beteiligung ausgegangen werden) als auch auf das Analysekriterium „Demographische Entwicklung“ und damit auch auf die Verwaltungskraft im Sinne einwohnerbasierter Einnahmen und Ausgaben haben.

Die Untersuchung von Fusionsvarianten orientiert sich im Wesentlichen an zwei Zieldimensionen – der Kommunalen Leistungsfähigkeit und der Bürgernähe –, hinter denen Wirkungshypothesen bezüglich der beschriebenen Vor- oder Nachteile einer gemeindlichen Neugliederung bestehen. Sie werden im folgenden Kapitel operationalisiert und mit Hilfe unterschiedlicher Indikatoren messbar gemacht.

2.3.1 Zieldimension: Bürgernähe

Bürgernähe, die durch „räumliche Nähe und geringe soziale Distanz“⁴⁰ erreicht und auch als „Leitziel einer kundenorientierten Verwaltung“⁴¹ bezeichnet wird, stellt sich ein, wenn die Verwaltung für die Bürger problemorientiert handelt und sich als Dienstleistungseinrichtung versteht. Vor dem Hintergrund der Gebietsreform besteht eine hohe Bürgernähe im engeren Sinne⁴² dann, wenn die Gemeindeverwaltung gut erreichbar und flexibel verfügbar ist. Dies setzt oftmals auch eine hohe räumliche Verflechtung im Sinne einer starken strukturellen Verbindung und räumlicher Nähe zweier Fusionspartner zueinander voraus. Sie ermöglicht im Sinne der Korrespondenzprinzipien die Äquivalenz von Nutzern und Kostenträgern, die Konnextität von Entscheidern und Kostenträgern sowie die Kongruenz von Entscheidern und Nutzern bei höchstmöglicher Subsidiarität und kann somit zu einer verbesserten Präferenzgerechtigkeit und damit einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit beitragen, was gemeinhin als

40 JAUCH, D. (1975): Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. In: Böckenhoff, E. (Hrsg.): Hohenheimer Arbeiten, S. 61.

41 HOHN, S. (2007): Public Marketing: Marketing-Management für den öffentlichen Sektor, S. 51.

42 Davon zu unterscheiden wäre eine weiter gefasste Definition von Bürgernähe, die weniger auf die Erreichbarkeit in räumlicher Hinsicht abzielt, sondern Aspekte der Serviceangebote an die Bürger stärker berücksichtigt und damit gewandelten Ansprüchen Rechnung trägt.

Kongruenz von Verwaltungs- und Lebensräumen beschrieben wird. Zudem sollte im Sinne des Disparitätenausgleichs die Schaffung übermäßig großer Gebietsstrukturen vermieden werden, da in diesem Falle eine bürger- und sachnahe kommunale Selbstverwaltung nicht mehr in hinreichendem Maße möglich scheint. Eine Operationalisierung dieser Zieldimension anhand unterschiedlicher Analyse Kriterien, die wiederum mit Hilfe von Indikatoren gemessen werden können, ist in *Tabelle 3* vorgenommen worden.

Die neu geschaffenen Verbandsgemeinden sollten so strukturiert sein, dass etwaige, aus dem räumlichen Zuschnitt der Gemeindeverbände resultierende Ineffizienzen der kommunalen Infrastrukturbereitstellung bestmöglich vermieden werden können. Derartige Ineffizienzen beruhen in erster Linie auf *externen Effekten*⁴³ und übermäßigen *Transaktionskosten* der Infrastrukturbereitstellung⁴⁴. Beide Effekte haben ein suboptimales kommunales Infrastrukturangebot zur Folge und können durch einen sachgerechten Gebietszuschnitt deutlich reduziert werden.⁴⁵

Die externen Effekte der Infrastrukturbereitstellung lassen sich durch den Umfang der interkommunalen *Pendlerverflechtungen* erfassen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird dabei primär auf die Berufspendler abgestellt und untersucht, in welchem Maße die Einwohner einer Verbandsgemeinde die Arbeitsplatzinfrastruktur einer anderen Verbandsgemeinde nutzen. Das Ziel besteht hierbei in der Internalisierung etwaiger externer Effekte der Infrastrukturbereitstellung durch die Fusion von Kommunen mit intensiven Verflechtungsbeziehungen.

43 Z.B. positive Spillover-Effekte der Arbeitsplatzinfrastruktur einer Gemeinde.

44 V.a. im Rahmen der Anbahnung, Entscheidung und Durchführung freiwilliger interkommunaler Kooperationen.

45 Kurzfristig wirken sich externe Effekte und hohe Transaktionskosten auf die Effizienz der kommunalen Infrastrukturbereitstellung aus. Auf lange Sicht bergen sie überdies die Gefahr infrastruktureller Ineffektivität. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine Kommune ihr Infrastrukturangebot aufgrund unzureichender Finanzierungsbeiträge der gemeindeexternen Nutzer einschränkt (bzw. gar nicht erst auf ein pareto-optimales Niveau ausweitet) oder wenn die Bereitstellung eines erforderlichen Infrastrukturangebots (bzw. des erforderlichen Angebotsniveaus) an den hohen Transaktionskosten der interkommunalen Zusammenarbeit scheitert.

Tabelle 3: Indikatoren zur Messung der Zieldimension Bürgernähe					
Analysekriterien	Indikatoren	Erhebungsmethode	Fusionsorientierte Struktur-analyse	Gebietsop-timierungs-rechnung	
Räumliche Nähe	Erreichbarkeit	Kartenanalyse		✓	
	Grenzverlauf	Kartenanalyse	✓		
Ortsgröße	Fläche	Statistische Analyse*	✓	✓	
	Einwohnerzahl	Statistische Analyse		✓	
Verflechtung	Pendlerverflechtung	Statistische Analyse	✓	✓	
	Straßen	Kartenanalyse	✓		
	ÖPNV	SPNV	Kartenanalyse	✓	
		Bus**	Kartenanalyse		
	Orientierung einzelner Ortsgemeinden	Schriftliche Befragung+ Interviews***	✓		
	Topographie	Kartenanalyse	✓		
	Naturräumliche Gegebenheiten	Kartenanalyse	✓		
	Kooperationen	Schriftliche Befragung	✓		
Zentralörtliche Bedeutung	Zentralörtliche Funktionen	Kartenanalyse	✓		
Identität	Verbindende Identitätsstiftende Elemente	Interviews, Textanalyse	✓		
Administrative Grenzen	Landkreisgrenzen	Kartenanalyse	✓		
	Planungsgemeinschaftsgrenzen	Kartenanalyse	✓		
<p>*) Die statistische Analyse erfolgt auf Grundlage der vom statistischen Landesamt zur Verfügung gestellten Daten.</p> <p>**) Busverbindungen bestehen derzeit zwischen alle Regionen der Untersuchungsräume und werden in den ländlichen Regionen durch Ruftaxis ergänzt. Die genaue Ausgestaltung von Streckenführung und Taktung kann prinzipiell flexibel an neuen Gemeindeverwaltungsstrukturen angepasst werden und stellen daher keinen ausschließenden Hinderungsgrund für Fusionsoptionen dar. Daher wurden diese Merkmale nicht in die weitere Analyse einbezogen.</p> <p>***) Die schriftliche Befragung wurde mit Hilfe von standardisierten Fragebögen – für die unterschiedlichen administrativen Einheiten Verbandsgemeinde, verbandsfreie Gemeinde und verbandsfreie Städte wurden jeweils eigene Fragebögen entworfen – durchgeführt.</p> <p>Quelle: Eigene Darstellung.</p>					

Die Berücksichtigung der Transaktionskosten der Infrastrukturbereitstellung erfolgt über die Anzahl der zwischen den untersuchten Verbandsgemeinden bestehenden *interkommunalen Kooperationen*. Eine intensive Zusammenarbeit zeigt an, dass die betreffenden Gemeinden und Gemeindeverbände einen (Groß-) Teil ihrer Infrastruktur gemeinsam betreiben – sie deutet dementsprechend auf enge infrastrukturelle und administrative Verflechtungen zwischen

den betreffenden Kommunen hin. Gemäß der in Kapitel 2.1 skizzierten Transaktionskostentheorie stellen interkommunale Kooperationen im Vergleich mit einer sachgerechten – d.h. die infrastrukturellen Voraussetzungen berücksichtigenden – Gebietsneugliederung lediglich eine „suboptimale Lösung“ dar⁴⁶. Aus diesem Grund können intensive Kooperationen als Indiz dafür herangezogen werden, wie eine Neuabgrenzung der Verbandsgemeinden aus infrastruktureller Sicht sinnvollerweise aussehen sollte.

2.3.2 Zieldimension: Kommunale Leistungsfähigkeit

Die Leistungsfähigkeit einer Kommune entspricht ihrer finanziellen Fähigkeit, die an sie gestellten Aufgaben im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig und selbstverantwortlich zu erfüllen und darüber hinausgehende, freiwillige Aufgaben zu übernehmen.⁴⁷ Die Beurteilung der kommunalen Leistungsfähigkeit erfolgt über eine Betrachtung ihrer Einnahmen und Ausgaben. Die für diese Betrachtung gewählten Analysekriterien und Indikatoren sind *Tabelle 4* zu entnehmen.

Als Gradmesser der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde dient die kommunale Verwaltungskraft. Sie bezeichnet einen Verwaltungsapparat, der eine „rechtsstaatliche, zweckmäßige und hinreichend spezialisierte Verwaltung sicherstellt.“⁴⁸ Zweckmäßigkeit ist nur gegeben, wenn gemäß den Korrespondenzprinzipien eine Kongruenz von Verwaltungs- und Lebensräumen vorherrscht und externe Effekte in Bezug auf die öffentliche Verwaltung nach Möglichkeit internalisiert werden. Eine hinreichende Spezialisierung der Verwaltung kann nur erreicht werden, wenn der Nutzerkreis entsprechend groß ist. Dies ermöglicht zudem eine der Aufgabe angemessene Zweckmäßigkeit.

Die Neuabgrenzung der Verbandsgemeinden sollte so erfolgen, dass bestehende räumliche Disparitäten möglichst bereits durch den Gebietszuschnitt egalisiert werden und ein zusätzlicher Ausgleich (z. B. in Form dauerhafter Fi-

46 Vgl. hierzu auch TARKAN, B. (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Köln. S. 137ff.

47 Vgl. INNENMINISTERIUM MECKLENBURG VORPOMMERN (2010): Kommunalen Finanzausgleich. Online unter: <http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/Themen/Kommunale_Themen/Kommunaler_Finanzausgleich/index.jsp> (Abruf: 16.11.2010).

48 Vgl. FRECH, S./WEBER, R.: Handbuch Kommunalpolitik. a.a.O., S. 124.

nanzausgleichszahlungen oder einmaliger Transfers im Sinne einer „Hochzeitsprämie“) nicht erforderlich ist. In diesem Kontext gilt es vor allem etwaige *ökonomisch-fiskalische Disparitäten* so gut wie möglich auszugleichen, ohne dabei die bestehenden räumlichen Verflechtungen und Identitäten zu missachten oder übermäßig große Gebietsstrukturen zu schaffen.

Die fiskalische Situation der Kommunen wird dabei primär über zwei Indikatoren erfasst: Zum einen ist in diesem Kontext die *originäre Finanzkraft* der Verbandsgemeinden (gemessen anhand der Steuerkraft ihrer Ortsgemeinden) von Bedeutung. In dieser Größe spiegelt sich die wirtschaftlich-fiskalische Leistungsfähigkeit einer Gemeinde wider, die je nach sozioökonomischer und siedlungsstruktureller Situation interkommunal stark divergieren kann. Zum anderen wird die fiskalische Situation der Gemeinden über die Höhe ihrer nicht investiven Verbindlichkeiten – der so genannten *Kassenkredite* – erfasst. Diese eigentlich zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe gedachte Kreditart wird mittlerweile von zahlreichen Gemeinden als langfristiges Finanzierungsinstrument verwendet und hat sich im Laufe des vergangenen Jahrzehnts zu einem ernst zu nehmenden Problem der rheinland-pfälzischen Kommunalfinanzen entwickelt.⁴⁹

Neben der fiskalischen Lage wird die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen auch wesentlich durch ihre demografische Situation und Entwicklung beeinflusst, wobei die Verhältnisse sich auch in diesem Fall interkommunal zum Teil gravierend unterscheiden. Wie die fiskalische Lage wird auch die demografische Situation der Kommune dabei über zwei Indikatoren – die gemeindliche *Einwohnerzahl* sowie ihre *Entwicklungsprognose* für den Zeitraum bis 2020 – erfasst. Um die Entstehung übermäßig großer – und daher nicht hinreichend bürgernaher – Gebietskörperschaften zu vermeiden, wird darüber hinaus auch die kommunale Fläche als Grenzwert berücksichtigt.

49 Angesichts ihres starken Wachstums, der rechtlich kritischen Nutzung als langfristiges Finanzierungsinstrument sowie ihrer inadäquaten inhaltlichen Verwendung für konsumtive Zwecke stellen Kassenkreditschulden zweifellos einen finanzwirtschaftlichen Krisenindikator dar, ganz gleich woher diese Probleme rühren. Vgl. hierzu BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz 2010. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. S. 95ff.

Tabelle 4: Indikatoren zur Messung der Zieldimension Kommunale Leistungsfähigkeit

Analysekriterien	Indikatoren	Erhebungsmethode	Fusionsorientierte Struktur-analyse	Gebietsoptimierungsrechnung
Verwaltungskraft	Einwohnerzahl + Anzahl nicht kasernierter Soldaten und ziviler Angehöriger der ausländischen Streitkräfte*	Statistische Analyse	✓	✓
	Bevölkerungsentwicklung	Statistische Analyse	✓	✓
	Altersstruktur	Statistische Analyse	✓	
Fiskalische Situation	Steuerkraft	Statistische Analyse	✓	✓
	Gewerbesteuer	Statistische Analyse	✓	
	Kassenkredite	Statistische Analyse	✓	✓
	VG-Umlage**	Statistische Analyse		
	BIP***	Statistische Analyse		
Verwaltungsaufwand der Verbandsgemeinden	Anzahl der Ortsgemeinden****	Statistische Analyse		
	Zentralörtliche Bedeutung	Kartenanalyse	✓	
	Siedlungsstruktur	Kartenanalyse	✓	
	Bevölkerungsdichte	Statistische Analyse	✓	
Lokales Einnahmepotenzial*****	SGB II - Quote	Statistische Analyse		
	Arbeitslosenquote	Statistische Analyse		

*) Diese Sonderregelung geht auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 25.01.2006 zurück, das besagt, dass für die Berechnung des Leistungsansatzes für die Nutzung kommunaler Einrichtungen die nicht kasernierten Soldaten und zivilen Angehörigen der ausländischen Streitkräfte berücksichtigt werden müssen. Da jedoch ihr Anteil bzw. ihre Anzahl an der Gesamtbevölkerung sehr gering ist, - mit 6,5% (2008) bzw. 666 Menschen ist er in Altenglan mit Abstand noch am höchsten - kann dieser Ausnahmegrund vernachlässigt werden.

**) Eine ähnliche Höhe der Verbandsgemeinde-Umlage der Fusionskommunen, bzw. der Zusammenschluss mit einer Verbandsgemeinde mit einem geringeren Umlagesatz wird von den Verbandsgemeinden selbst angestrebt. Dieses Ziel wirkt in der Gebietsoptimierungsrechnung gegenläufig zu dem Ziel der Nivellierung der Unterschiede im Bereich der Steuerkraft und der bestehenden Kassenkredite und wurde daher nur nachrichtlich betrachtet.

***) Da die Daten zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht gemeindegerecht verfügbar sind, kann nur auf die Wirtschaftskraft des Landkreises zurückgegriffen; diese stellt gleichwohl nur eine grobe Annäherung an die tatsächliche Wirtschaftskraft einer Kommune dar und wird daher nicht betrachtet.

****) Die Anzahl der Ortsgemeinden wird aufgrund des geringen Verwaltungsaufwandes, den sie verursachen und der geringen Größe vieler Ortsgemeinden als Grenzwert in die Gebietsoptimierungsrechnung aufgenommen.

*****) Das Einnahmepotenzial wird bereits über die Steuerkraft erfasst.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.4 Kriterien einer Gebietsfusion

Aus den theoretischen Überlegungen und den anschließenden Ausführungen zur empirischen Erfassung der relevanten Analyse Kriterien ergibt sich abschließend ein Set zentraler Indikatoren, mit deren Hilfe die Erreichung der Zieldimensionen der Gebietsreform in Bezug auf individuelle Fusionsvarianten hinreichend genau geprüft werden kann. Dabei gilt es, neben den Indikatoren auch deren gewünschte Ausprägung aus den vorangestellten Erörterungen abzuleiten.

Die zielorientierte Ausprägung der Indikatoren stellen die zentralen Kriterien der Gebietsoptimierungsrechnung dar. In Hinblick auf eine Verbesserung der administrativen Leistungsfähigkeit sind dies

- die langfristige Vergrößerung der Bevölkerungszahl der neu geschaffenen Gebietseinheit und
- die Berücksichtigung bestehender infrastruktureller Verflechtungen zwischen den Fusionskandidaten.

Daneben wird für eine dauerhafte Leistungsfähigkeit im Sinne einer Verringerung räumlicher Disparitäten eine ausgleichende Wirkung in Bezug auf

- die originäre Finanzkraft und
- die nicht-investiven Verbindlichkeiten angestrebt.

Die Zieldimension bürger naher Verwaltungsleistungen wird über

- eine Obergrenze der Bevölkerungszahl der neu geschaffenen Einheit und
- eine Obergrenze der neuen Gemeindefläche,
- einen Ausgleich der räumlichen Disparitäten hinsichtlich Gemeindegröße und Fläche sowie
- eine möglichst geringe räumliche Distanz der Fusionskandidaten und
- die Berücksichtigung bestehender Pendlerverflechtungen erfasst.

3 Methodik und Gang der Analyse

Die Analyse der Untersuchungsregion ist in zwei Schritte gegliedert: In einem ersten Schritt wird der gesamte Raum anhand einer fusionsorientierten Strukturanalyse zielgerichtet vorgestellt. In einem zweiten Schritt werden Fusionsoptionen im Rahmen von Gebietsoptimierungsrechnungen abgeleitet. Diese rein quantitative Bewertung wird um die Ergebnisse der Strukturanalyse ergänzt und so noch einmal an die spezifischen lokalen Gegebenheiten angepasst.

Der Analysezeitraum umfasst überwiegend die Jahre 2006 bis 2008 und – soweit bereits verfügbar – 2009. Zudem werden Aussagen über zukünftige Entwicklungen der Untersuchungsräume auf Grundlage der Bevölkerungsprognosen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz getroffen. Bei der deskriptiven Darstellung insbesondere der Finanzdaten muss die überdurchschnittlich gute kommunale Haushaltslage in den Jahren 2007 und 2008 beachtet werden.

3.1 Fusionsorientierte Strukturanalyse

Die fusionsorientierte Strukturanalyse stellt die Untersuchungsregion mit der Zielrichtung der Ableitung oder des Ausschlusses möglicher Fusionsoptionen vor. Zu diesem Zweck wird die einzelgemeindliche Situation anhand der für eine Gebietsreform als relevant identifizierten Indikatoren dargestellt:

- Zum einen wird die Untersuchungsregion anhand aller Indikatoren, die auch in der Gebietsoptimierungsrechnung verwendet werden, vorgestellt. Dies ermöglicht ein besseres Verständnis der Ergebnisse der Gebietsoptimierungsrechnung, die die einzelnen Eingangsgrößen nur in operationalisierter Form darstellt.
- Zum anderen werden auch Aspekte, die für die Auswahl einer Fusionsvariante entscheidend sein können, jedoch quantitativ in der Gebietsoptimierungsrechnung nicht erfassbar sind – z. B. die regionale Identität, die Verkehrsinfrastruktur oder topographische und naturräumliche Gegebenheiten – aufgezeigt und bezüglich ihrer Relevanz für die Fusionsvorschläge bewertet.

Die Ergebnisse der fusionsorientierten Strukturanalyse werden bei der Bewertung der Fusionsvarianten mit einbezogen und ergänzen diese um zusätzliche Kriterien, die im Falle von sehr ähnlichen Rechenergebnissen ausschlaggebend für die Auswahl der einen oder anderen Variante sein können.

3.2 Gebietsoptimierungsrechnung

Auf der Grundlage der dargestellten Kriterien – und ausgehend von den bestehenden Verbandsgemeindengrenzen – wird nach Fusionskonstellationen gesucht, die den zuvor dargestellten Zieldimensionen der kommunalen Leistungsfähigkeit sowie der Bürgernähe bestmöglich gerecht werden.

Die zuvor dargestellten fiskalischen, demografischen und infrastrukturellen Indikatoren der neu geschaffenen Gebietskörperschaften werden in Punktwerte zwischen Null (Kriterien überhaupt nicht erfüllt) und Fünf (Kriterien voll erfüllt) übersetzt. Durch diese Normierung ist es möglich, Indikatoren mit unterschiedlichen Messskalen einzubeziehen (z. B. Euro/Ew, Prozentwerte, Ja/Nein-Abfragen usw.) und sie mit divergierendem Gewicht in die Bewertung eingehen zu lassen. Das Ziel der Gebietsoptimierungsrechnung besteht darin, die Gesamtpunktzahl für die Untersuchungsregion zu maximieren. Es kann sich daher die Besonderheit ergeben, dass der Neugliederungsvorschlag nicht in sämtlichen Fällen den einzelgemeindlich optimalen Ergänzungspartner, sondern möglicherweise nur die zweitbeste Option berücksichtigt.

Analog zu den zuvor skizzierten Kriterien der Gebietsreform erfolgt die Punktevergabe daher auf der Grundlage folgender Zielwerte (*vgl. Tab. 5*):

- Im Hinblick auf die fiskalischen Kriterien wird darauf abgezielt, bestehende räumliche Disparitäten nach Möglichkeit bereits durch den Gebietszuschnitt zu nivellieren. Die Höchstpunktzahl erhalten dementsprechend sämtliche Fusionsoptionen, deren Steuerkraft und Kassenkreditschulden möglichst genau (d.h. zwischen -0,5 und +0,5 Standardabweichungen) dem Durchschnittswert der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz⁵⁰ entsprechen. Mit zunehmender Entfernung vom Mit-

50 Arithmetisches Mittel der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz im Jahr 2008 in Euro je Einwohner.

telwert wird der Punktwert sukzessive um 0,5 Punkte je 0,5 Standardabweichungen reduziert.

- Ähnlich wird auch im Hinblick auf die zukünftige demografische Situation vorgegangen: Um zu verhindern, dass der Gebietsneuzuschnitt bestehende bzw. künftige demografische Disparitäten verstärkt, erhalten Fusionsoptionen mit stark nivellierender Entwicklungsprognose die Höchstpunktzahl.⁵¹
- Mit der Neuordnung der Verbandsgemeindengrenzen unternimmt die rheinland-pfälzische Landesregierung den Versuch, die kommunale Selbstverwaltung durch eine Vergrößerung der gemeindlichen Gebietsstrukturen dauerhaft zu stärken. Aus diesem Grunde kann der aktuelle Landesdurchschnitt im Hinblick auf die Kriterien „Gemeindefläche“ und „Einwohnerzahl“ eigentlich keinen allein zufriedenstellenden Referenzmaßstab darstellen. Im Sinne einer Vermeidung übermäßiger Härten geht es in diesem Zusammenhang lediglich darum zu verhindern, dass die Verbandsgemeindestrukturen zu groß werden und dem Kriterium einer bürgernahen kommunalen Selbstverwaltung sowie einer homogenen Kommunalstruktur nicht mehr entsprechen. Die Höchstpunktzahl erhalten folgerichtig alle Fusionsoptionen, deren Fläche das arithmetische Mittel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz um weniger als zwei Standardabweichungen überschreitet. Ab diesem Schwellenwert wird die Punktzahl mit steigender Größe um 0,5 Punkte je 0,5 Standardabweichungen reduziert. Bei der Bevölkerungsgröße wird analog vorgegangen.
- Im Hinblick auf die Pendlerverflechtungen ist nicht der Ausgleich räumlicher Disparitäten, sondern die Vermeidung räumlicher Ineffizienzen der kommunalen Infrastrukturbereitstellung das Ziel. Dieses Ziel soll und kann durch einen verflechtungsgerechten Neuzuschnitt der Gebietsstrukturen erreicht werden, durch den sich etwaige externe Effekte der Infrastrukturbereitstellung internalisieren lassen. Die Punktzahl einer Fusionsoption ist dementsprechend umso höher, je intensiver die Pendlerverflechtungen zwischen den Ergänzungspartnern sind. Die Höchstpunktzahl wird vergeben, wenn mehr als ein Viertel der abhängig Beschäftigten einer Verbandsgemeinde in den bzw. die potenziellen Fusi-

51 Konkret muss die für den Zeitraum 2008 bis 2020 prognostizierte Entwicklungsrate der potenziellen Ergänzungspartner um 5 Prozentpunkte oder mehr divergieren. Mit abnehmender Divergenz der Entwicklungen wird eine sukzessive geringere Punktzahl vergeben. Je Prozentpunkt wird der Wert dabei um einen Punkt reduziert.

onspartner pendeln. Mit sinkendem Pendleranteil nimmt die Punktzahl ab (je 5 Prozentpunkte um einen Punkt).

Zieldimension	Bürgernähe				Kommunale Leistungsfähigkeit			
	Räumliche Nähe und Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograph. Entwicklung	
Indikatoren	Pendlerverfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuerkraft 2008	Kassenkredite 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020
Kriterien	+	-	Ausgleich	Ausgleich	Ausgleich	Ausgleich	Ausgleich	+
Quelle: Eigene Darstellung.								

Beide Zieldimensionen – Kommunale Leistungsfähigkeit einerseits sowie Bürgernähe andererseits – gehen mit gleichem Gewicht in die Gebietsoptimierungsrechnung ein. Gleiches gilt für die Gewichtung der Kriterien untereinander. Dieser Methodik folgend wird die Berechnung der Modelle unter Einbezug sämtlicher Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in der jeweiligen Untersuchungsregion sowie aller an der Untersuchungsregion angrenzenden Gemeinden durchgeführt. Letztere werden jedoch nur bei hinreichender Notwendigkeit in die Fusionsvorschläge mit einbezogen. Dieses Vorgehen ermöglicht eine gesamträumliche Optimierung der angestrebten Ziele.

Vor dem Hintergrund des Ausgleichsziels, also der Schaffung homogenerer Einheiten, wurden Obergrenzen für die maximale Größe der Fusionskommunen geschaffen. 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)

Mit diesem ersten Filter können einige Fusionsvarianten bereits im Vorfeld der Modellrechnung ausgeschlossen werden.

Die Ermittlung des maximalen Gesamtergebnisses erfolgt in einem stufenweisen Verfahren:

- Zunächst wird für jede Fusionsoption eine Gesamtpunktzahl ermittelt.
- Die Fusionsoptionen werden gemäß ihrer Punktzahl sortiert und die Fusionskommune mit der höchsten Punktzahl bestimmt.
- Für die restlichen Kommunen innerhalb der Untersuchungsregion wird wiederum die Fusionsoption mit der nächst höheren Punktzahl bestimmt usw. Bleibt eine Kommune oder bleiben mehrere Kommunen übrig, wird für diese, sofern möglich, ein geeigneter Fusionspartner außerhalb der Untersuchungsregion herangezogen.
- Die sich ergebende Gesamtpunktzahl wird, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, durch die Anzahl der insgesamt getätigten Fusionen geteilt.
- Dieses Vorgehen wird ausgehend von der Fusionsmöglichkeit mit der zweithöchsten Punktzahl wiederholt und auch für die nächstbesten Fusionsoptionen durchgeführt.
- Aus dieser Auswahl von zehn Fusionsmöglichkeiten für die gesamte Untersuchungsregion wird diejenige mit der maximalen Punktzahl bestimmt und als favorisierte Empfehlung vorgestellt.

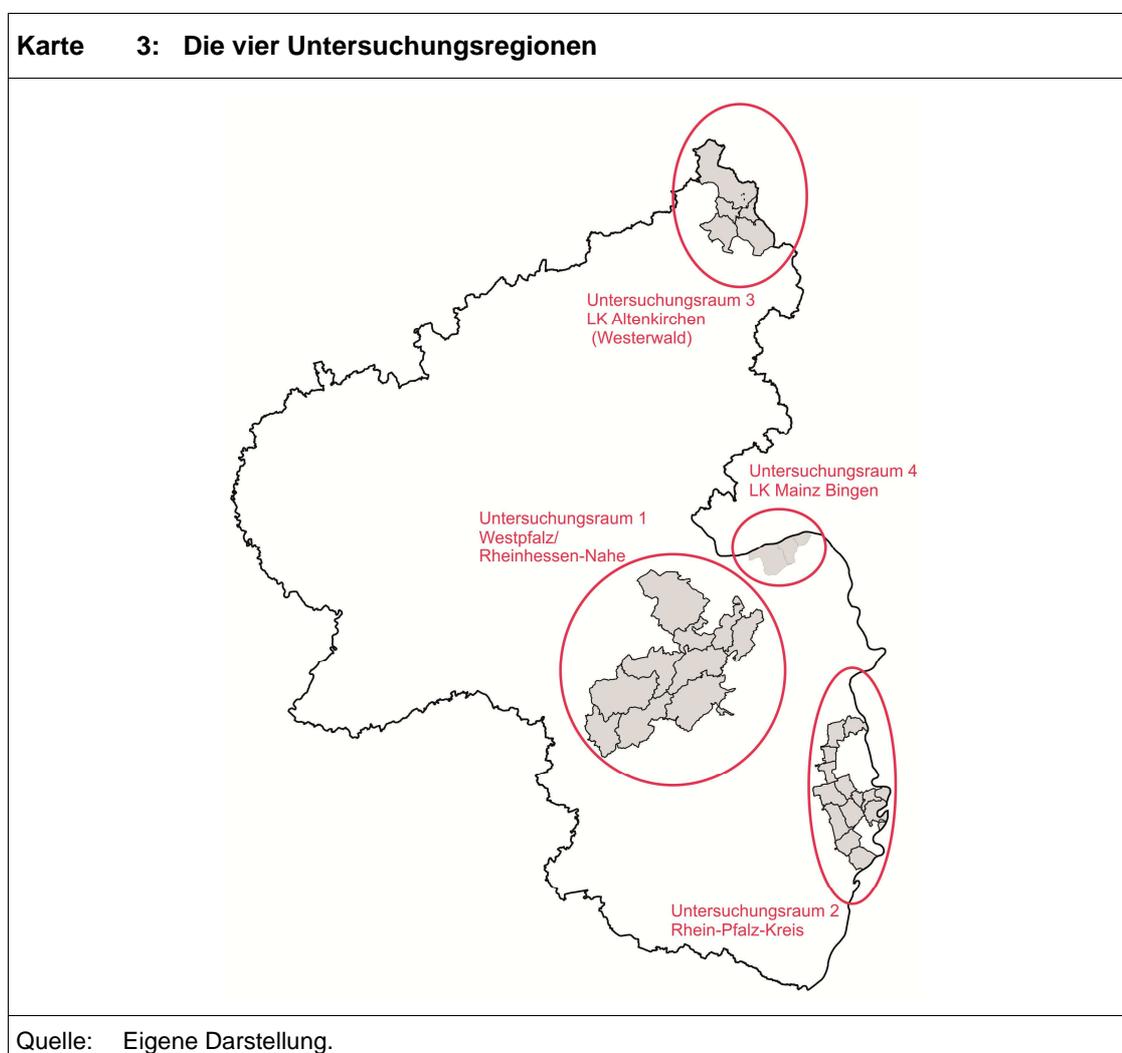
Die Bewertung der Ergebnisse der vorangegangenen Analyse der Untersuchungsregion erfolgt zum einen unter Beachtung der in der fusionsorientierten Strukturanalyse zusätzlich ermittelten, fusionsrelevanten Aspekte und zum anderen unter politischen Gesichtspunkten. Diese orientieren sich an den Wunschvorstellungen der einzelnen Verbandsgemeindevertreter, welche in Interviews abgefragt wurden. Zudem wird die Verfügbarkeit von Verwaltungsräumen geprüft, damit sichergestellt werden kann, dass keine unnötig hohen Anpassungskosten im Sinne von Investitionskosten entstehen.⁵² Auch die Zentralität der größten Ortsgemeinden, im Sinne ihrer Bedeutung für die be-

⁵² Die Frage nach der geeigneten Verwaltungsform wird in jenen Fusionsfällen aufgeworfen, in denen Kommunen mit unterschiedlicher administrativer Struktur fusionieren. In diesen Fällen, die vor allem bei der Fusion von Verbandsgemeinden mit verbandsfreien Gemeinden oder Städten entstehen, sind für die Wahl der geeigneten Verwaltungsform die Bedeutungsverhältnisse zwischen den Fusionspartnern hinsichtlich ihrer Funktion im räumlichen System sowie das Verhältnis der Einwohnerzahl zwischen größter Ortsgemeinde und verbandsfreier Gemeinde/ Stadt entscheidend. Die Auswahl ist vom Einzelfall abhängig.

stehende Verbandsgemeinde wird geprüft, da eine Gleichgewichtung hier nach Angaben der betroffenen Bürgermeister eher eine „Fusion auf Augenhöhe“ ermöglicht.

4 Entwicklung der Fusionsempfehlungen

Die Untersuchungsgebiete, die aus insgesamt 32 Verbandsgemeinden, verbandsfreien Städten und verbandsfreien Gemeinden bestehen, gliedern sich in vier Regionen, mit jeweils spezifischen Rahmenbedingungen und Handlungserfordernissen. Die Regionen sind, wie in *Karte 3* dargestellt, ein Teilraum der Regionen Westpfalz und Rheinhessen-Nahe, der Rhein-Pfalz-Kreis, ein Teilraum des Landkreises Altenkirchen (Westerwald) sowie ein Ausschnitt des Landkreises Mainz-Bingen. Bei diesen Regionen handelt es sich nicht um Räume mit einer gemeinsamen regionalen Identität oder einem gemeinsamen abgegrenzten Naturraum, sondern um durch den Auftraggeber bestimmte Untersuchungsgebiete.



Die örtlichen Strukturen in den drei Untersuchungsregionen unterscheiden sich deutlich voneinander. Während es sich mit der Region 1 (Westpfalz/ Rhein-

hessen-Nahe) um eine eher ländlich geprägte Region im strukturschwachen Raum handelt, die aus unterschiedlichen Landkreisen zusammengesetzt wurde, ist die Verwaltungseinheit Rhein-Pfalz-Kreis ein Kragenkreis mit starken Stadt-Umlandverflechtungen zu den kreisfreien Städten Ludwigshafen, Mannheim, Speyer, Frankenthal (Pfalz), Neustadt an der Weinstraße und Worms. Die Region 3 ist ein Teilraum des Landkreises Altenkirchen Westerwald und weist eine enge Verflechtung mit den angrenzenden nordrhein-westfälischen Gemeinden auf.⁵³ Region 4 besteht aus der linksrheinischen verbandsfreien Gemeinde Budenheim, der Verbandsgemeinde Heidesheim sowie der großen kreisangehörigen Stadt Ingelheim am Rhein.

4.1 Untersuchungsregion 1: Teilraum der Regionen Westpfalz und Rheinhessen-Nahe

Die Untersuchungsregion 1 wird von 10 Verbandsgemeinden gebildet. Dies sind die Verbandsgemeinden Rüdesheim, Bad Münster am Stein-Ebernburg, Bad Kreuznach und Meisenheim im Landkreis Bad Kreuznach, die Verbandsgemeinde Wöllstein im Landkreis Alzey-Worms, die Verbandsgemeinden Lauterecken, Altenglan und Wolfstein im Landkreis Kusel sowie die Verbandsgemeinden Alsenz-Obermoschel und Rockenhausen im Donnersbergkreis. Die Ortsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg (*vgl. Karte 3*, rot eingefärbt) befindet sich zurzeit in Verhandlungen über einen freiwilligen Zusammenschluss mit der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach. Nach einem Zusammenschluss der Stadt Bad Kreuznach und der Ortsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg verbleibt die Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg ohne die namensgebende Ortsgemeinde mit einer Einwohnerzahl von rd. 7 200.

53 Vgl. Analyse der Pendlerdaten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Karte 4: Gebietsstrukturelle Ausgangslage in Untersuchungsregion 1

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Betrachtung der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg tritt aufgrund der laufenden Fusionsverhandlungen ein methodisches Problem auf, da nicht alle der Analyse zugrunde liegenden Daten auf Ebene der Ortsgemeinden vorliegen und somit entsprechend für die Restverbands-gemeinde angepasst werden können. Dies gilt unter anderem für die Pendlerbeziehungen und die bestehenden Kooperationen. Daher wird es mit der Realisierung der Fusion mit der Stadt Bad Kreuznach zu einer Veränderung dieser Daten kommen. Dies sollte im Folgenden berücksichtigt werden.

4.1.1 Fusionsorientierte Strukturanalyse

Bürgernähe

Die zu untersuchende Zieldimension *Bürgernähe* bemisst sich anhand der räumlichen Nähe sowie den beieinanderliegenden administrativen Grenzen als Grundvoraussetzung für etwaige Fusionsmöglichkeiten. Darüber hinaus werden bestehende Verflechtungen sowie Aspekte einer regionalen Identität betrachtet. Da eine *räumliche Verbindung* zwischen den Verbandsgemeinden

Grundvoraussetzung für eine Fusion ist, werden in *Tabelle 6* zunächst die räumlich möglichen Fusionen dargestellt. Hierbei wurde zwischen gut möglichen, aufgrund von Grenzverläufen schwierigen sowie räumlich auszuschließenden Fusionsoptionen von zwei oder drei Verbandsgemeinden unterschieden. Fusionsvarianten von bis zu vier Verbandsgemeinden wurden zum Zweck der Übersichtlichkeit nicht in die Tabelle mit aufgenommen, jedoch analysiert und als ungeeignet verworfen. Insgesamt ergeben sich für die Verbandsgemeinden in der Untersuchungsregion 45 denkbare Fusionsoptionen, die anhand unterschiedlicher Kriterien geprüft werden.

	VG Bad Kreuznach	VG BME	Meisenheim	Wöllstein	Alsenz-Oberm.	Rockenhäusern*	Lauterecken*	Wolfstein	Altenglan
Rüdesheim*		Dreier-Lösung** mit VG KH			Dreier-Lösung** mit Bad Münster				
VG BME			sehr kleine Grenze	Dreier-Lösung** mit VG KH		Dreier-Lösung** mit Alsenz-O.			
VG Bad Kreuznach			Dreier-Lösung** mit Alsenz-O.			Dreier-Lösung** mit Alsenz-O.			
Meisenheim						Dreier-Lösung** mit Alsenz-O.		Dreier-Lösung** mit Lauterecken	Dreier-Lösung** mit Lauterecken
Wöllstein					Sehr kleine Grenze				
Alsenz-Oberm.							Dreier-Lösung** mit Meisenheim	Sehr kleine Grenze	
Rockenhäusern*							Dreier-Lösung** mit Wolfstein		Dreier-Lösung** mit Wolfstein
Lauterecken*									
Wolfstein									

räumlich gut möglich
 räumlich schwierig
 räumlich nicht möglich

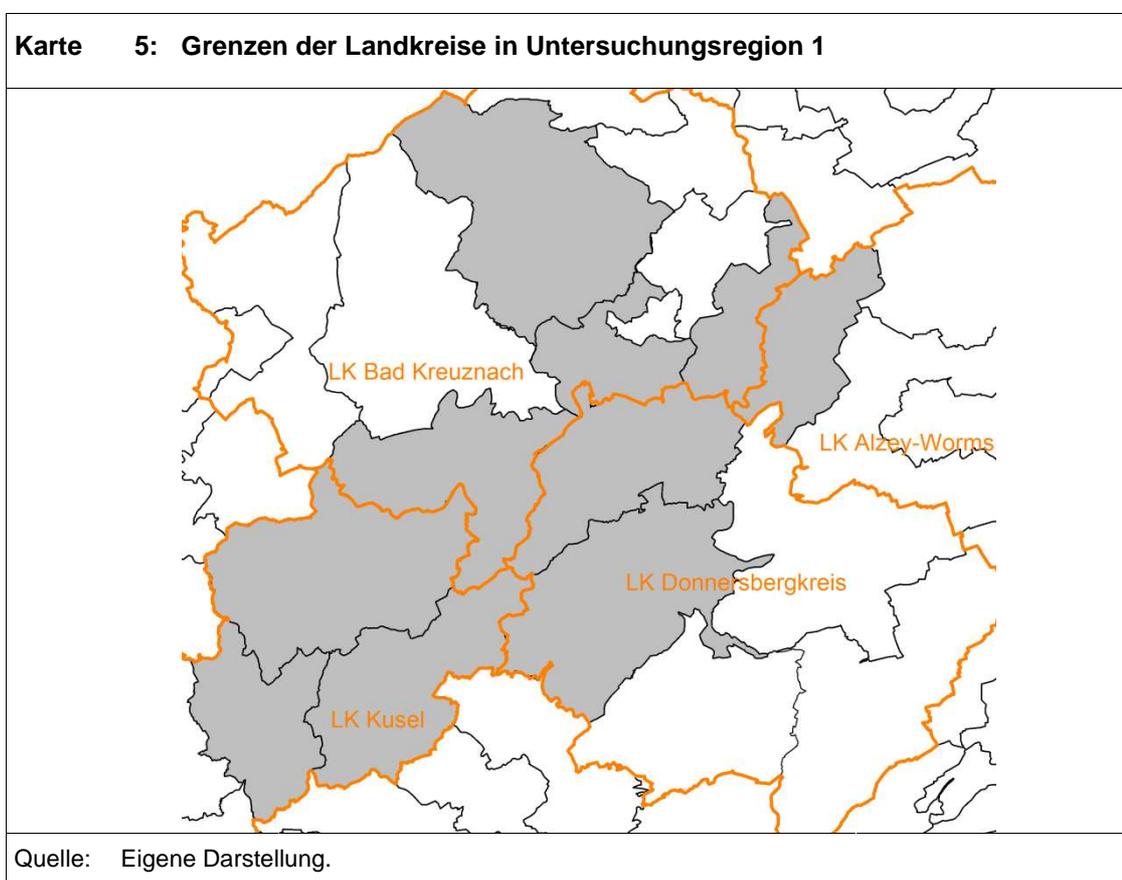
*) Fusion gesetzlich nicht notwendig

**) Dreier-Lösung: Fusion nur bei gleichzeitigem Zusammenschluss mit der benannten Gemeinde möglich

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie zu erwarten war, zeigt sich eine begrenzte Anzahl gut möglicher Zweiervarianten. Insbesondere im Randbereich der Untersuchungsregion, in den VG Rüdesheim, Wöllstein und Altenglan, ist die Anzahl möglicher Fusionspartner – mit ein bis zwei möglichen direkt angrenzenden Partnern – sehr gering. Zusätzlich werden daher auch Fusionsvarianten mit Verbandsgemeinden außerhalb der Untersuchungsregion analysiert und vorgeschlagen, wenn dies im Sinne der Schaffung leistungsfähiger Gebietseinheiten sinnvoll ist.

Das Untersuchungsgebiet wird durch mehrere Landkreisgrenzen zerschnitten, die bei der Formulierung von Fusionsvarianten zwischen den Verbandsgemeinden zu Problemen führen können (vgl. Karte 5).



Der Gesetzgeber ermöglicht eine Überschreitung der Landkreisgrenzen nur in Ausnahmefällen, jedoch ist diese Einschränkung in den Augen der Gutachter unsachgemäß, wenn sie der tatsächlichen Nutzung des Raumes durch die Einwohner nicht entspricht – Schüler-, Arbeits- und Einkaufsverflechtungen

weisen über die Landkreisgrenzen hinaus⁵⁴ – und bestehenden Kooperationen entgegenläuft. Mit regionalen Zweckverbänden⁵⁵, Regionalmanagement und Kooperationen in den Bereichen ÖPNV⁵⁶ und Schulen bestehen bereits viele administrative Kooperationen über die Landkreisgrenzen hinaus. Aus diesem Grund wird für eine Fusionsoption das Überschreiten der Landkreisgrenze zwar negativ angemerkt, aber nicht in der Analyse der Fusionspräferenzen berücksichtigt. Vielmehr machen entsprechende Untersuchungen die zwingend notwendige Fortführung des Reformprozesses auch auf Ebene der Landkreise deutlich.

Bei der Betrachtung der *Pendlerströme* (vgl. Karte 6) kann großräumig zwischen einer südlichen Orientierung stärker nach Kaiserslautern und einer nördlichen Orientierung in Richtung der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach sowie nach Hessen unterschieden werden. Bei einer kleinräumigeren Betrachtung werden jedoch Unterschiede in der Stärke dieser Ausprägung deutlich. Die Verbindung in Richtung Kaiserslautern ist in den Verbandsgemeinden Wolfstein und Altenglan besonders stark ausgeprägt, wobei die Verbandsgemeinde Altenglan fast im gleichen Maße mit der Verbandsgemeinde Kusel verflochten ist. Die gemeinsame Ausrichtung auf Kaiserslautern erhöht jedoch nicht die Verflechtung zwischen beiden Verbandsgemeinden. Etwas weniger ausgeprägt ist die Verbindung von den Verbandsgemeinden Lauterecken und Rockenhausen in Richtung von Kaiserslautern, hier pendeln jeweils zwischen 400 und 500 Beschäftigte.⁵⁷ Im gleichen Maße besteht eine Verflechtung der Verbandsgemeinde Lauterecken mit den beiden angrenzenden Verbandsgemeinden Wolfstein und Meisenheim. Eine Fusion wäre hier bei alleiniger Betrachtung der Verflechtungen denkbar. Allerdings muss beachtet werden, dass bei einer Fusion von den Verbandsgemeinden Meisenheim und Lauterecken die Landkreisgrenze überschritten wird. Denkbar wäre auch eine Fusion von der Verbandsgemeinde Alsenz-Obermoschel und der Verbandsgemeinde Rockenhausen, da die Verbandsgemeinde Alsenz-Obermoschel fast in gleichem Maße zu der Verbandsgemeinde Rockenhausen wie in Richtung der großen kreisangehörigen Stadt Bad

54 Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

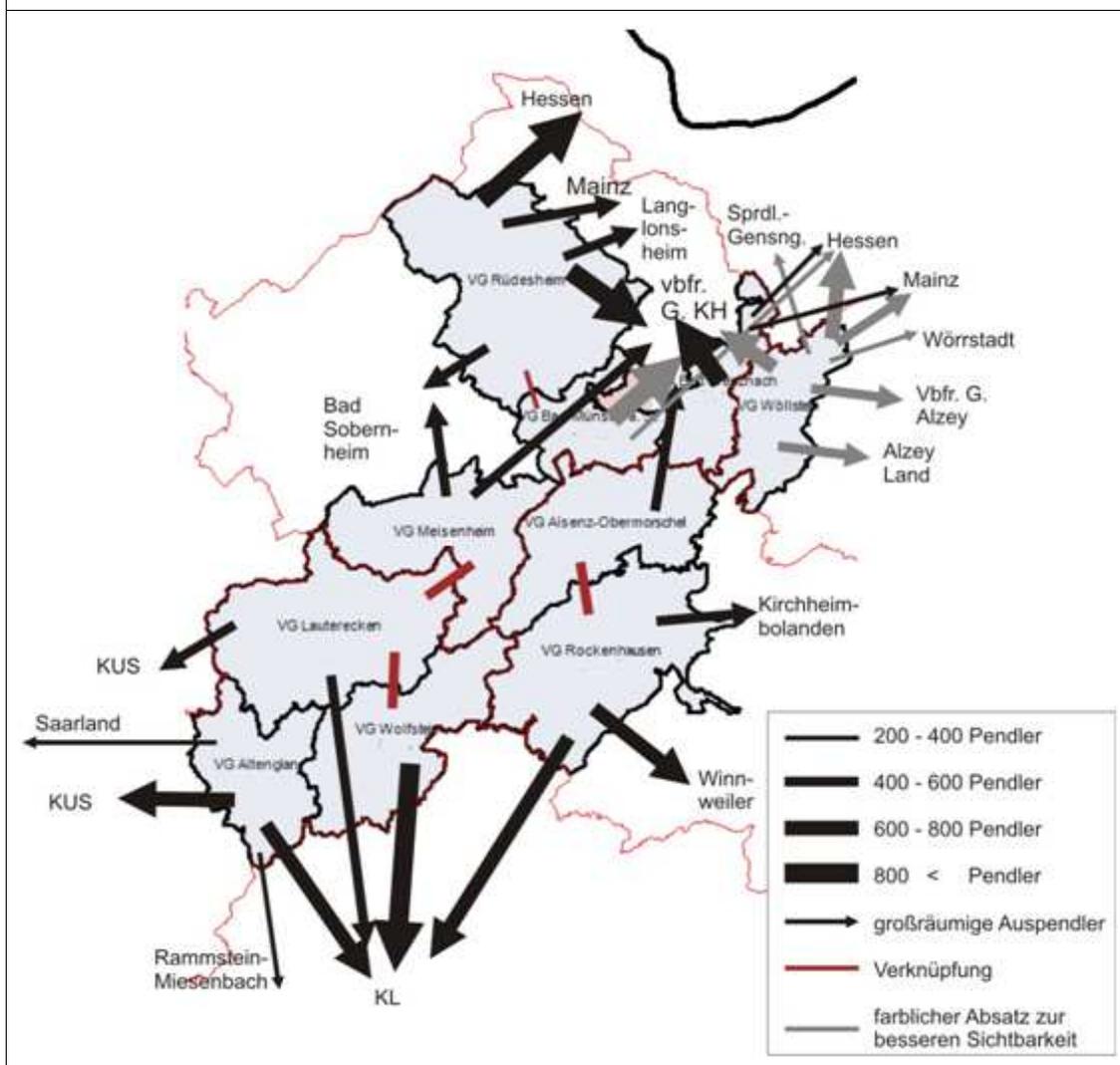
55 Wie dem Zweckverband Wasserversorgung Westpfalz.

56 Z.B. den Regionalbussen.

57 Alle Pendlerdaten beziehen sich auf die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit vom 30.06.2009.

Kreuznach orientiert ist. Insgesamt pendeln zwischen beiden Verbandsgemeinden täglich über 500 Beschäftigte.

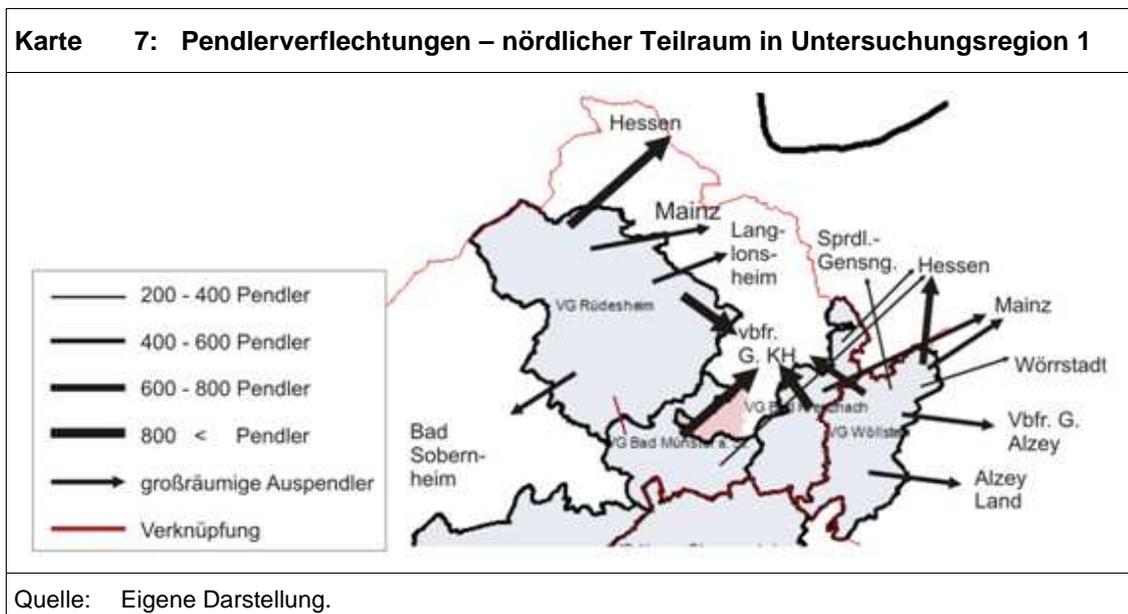
Karte 6: Pendlerverflechtungen in Untersuchungsregion 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle Verbandsgemeinden im Norden der Untersuchungsregion gilt, dass mit der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach jeweils die absolut und prozentual größten Pendlerbeziehungen bestehen. Gemessen an der Einwohnerzahl der VG Rüdesheim, VG Bad Kreuznach und VG Bad Münster am Stein-Ebernburg besteht eine Pendlerverflechtung, hauptsächlich Auspendler, mit der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach von jeweils zwischen 13,9 % und 15,5 %, absolut entspricht dies zwischen ca. 1 400 (VG Bad Kreuznach) und 3 500 Pendlern (VG Rüdesheim). Die Verbandsgemeinde Wöllstein bleibt mit 6,5 % (dies entspricht 770 Pendlern) hinter diesen hohen

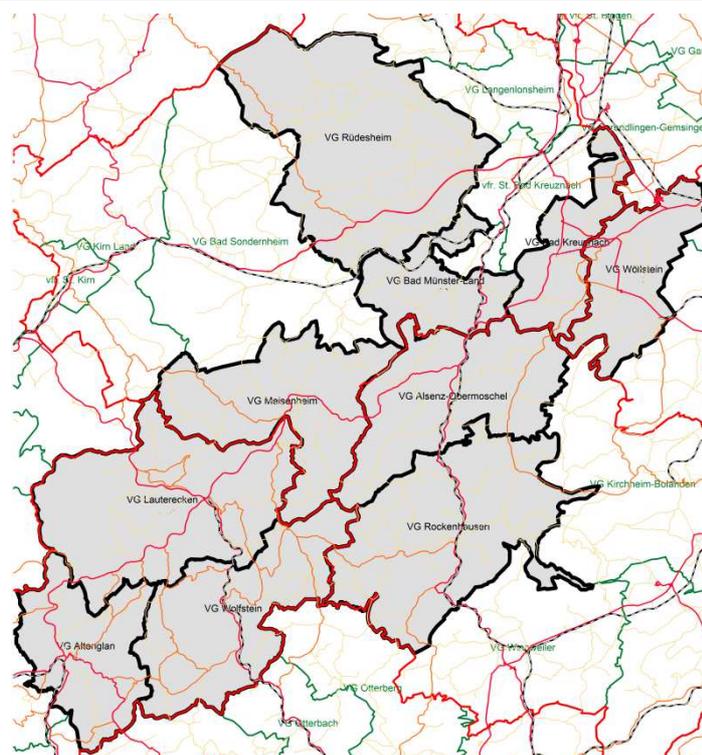
Verflechtungsgraden mit der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach zurück, der nördliche Teil der Verbandsgemeinde ist nach Hessen und Mainz (1 150 Pendler) orientiert, während aus den südlichen Ortsgemeinden 338 Menschen in östlicher Richtung nach Alzey pendeln. Vor diesem Hintergrund ist eine Eingemeindung der angrenzenden Ortsgemeinden (aus den VG Bad Kreuznach und VG Bad Münster am Stein-Ebernburg) in die großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach, die nicht Teil der Untersuchungsregion ist, als Fusionspräferenz zu sehen. Nicht zuletzt halten die umliegenden Verbandsgemeinden vergleichsweise wenige Einrichtungen vor, was darauf hindeutet, dass die Angebote der Stadt mitgenutzt werden. Eine Zusammenführung dieser Verwaltungseinheiten würde folglich zu einer Internalisierung externer Effekte und damit zu einer Verringerung von „Trittbrettfahrerverhalten“ führen. Weitere Präferenzen können aufgrund der Pendlerbeziehungen hier jedoch nicht formuliert werden, da die Verknüpfungen zwischen den übrigen Verbandsgemeinden mit einem Maximum an Pendlern zwischen den Verbandsgemeinden Rüdesheim und Bad Münster am Stein-Ebernburg von 245 Pendlern eher gering sind.



Das Kriterium der Erreichbarkeit wird von den bestehenden Verkehrsverbindungen sowie der Ausdehnung und Fläche eines Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden beeinflusst. Dabei orientieren sich die Pendlerströme häufig an den Hauptstraßen und SPNV-Trassen. So besteht eine gute *Strassenverbindung* von Lauterecken mit Wolfstein und Altenglan, während die Verbindung der beiden letztgenannten nur durch Nebenstraßen gewährleistet

ist. Gleiches gilt für die relativ gut ausgebaute Verbindung von Lauterecken mit Meisenheim, Alsenz-Obermoschel mit Rockenhausen und mit Bad Münster am Stein-Ebernburg in Richtung der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach. Zwischen Alsenz-Obermoschel und Meisenheim hingegen gibt es mit einer Hauptverkehrsstraße nur eine einzige Verbindung, was sich ebenfalls mit der geringen Pendlerverflechtung deckt. Im nördlichen Teil der Untersuchungsregion ist eine Orientierung der Verkehrsstrassen in Richtung der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach, bei gleichzeitigem Mangel an Verbindungen zwischen den Verbandsgemeinden, auffällig. Einzig die Verbandsgemeinden Wöllstein und Bad Kreuznach bilden hier mit je zwei verbindenden Haupt- und Nebenstraßen eine Ausnahme.

Karte 8: Verkehrstechnische Gegebenheiten mit Haupt- und Nebenstraßen sowie SPNV in Untersuchungsregion 1

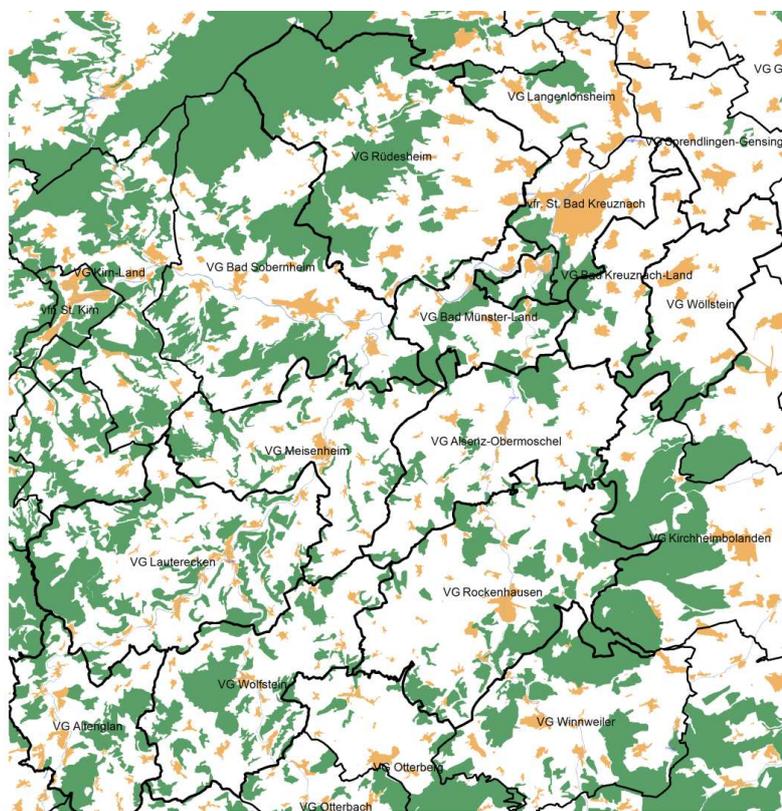
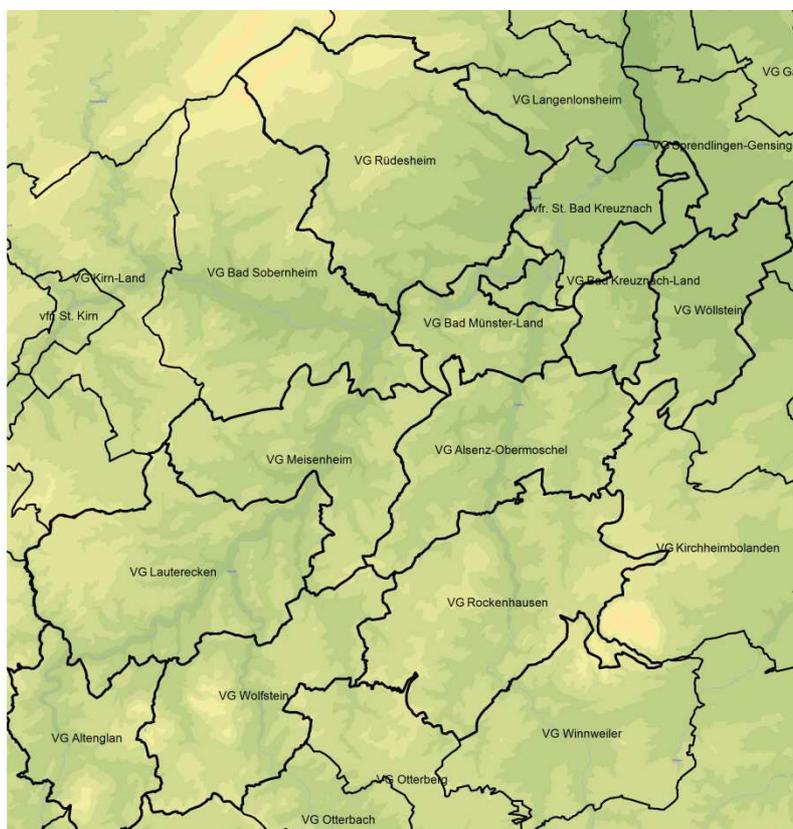


Quelle: Eigene Darstellung.

Ergänzend zur Straßeninfrastruktur wird auch die *SPNV-Erschließung*, ebenfalls in *Karte 8* abgebildet, betrachtet. Sie besteht hauptsächlich in Nord-Süd-Richtung, Querverbindungen sind, außer innerhalb der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg, nicht vorhanden. Die Bedeutung der SPNV-Erschließung ist derzeit aufgrund des hohen Motorisierungsgrades im ländli-

chen Raum in Rheinland-Pfalz eher gering. Inwieweit ihre Bedeutung aufgrund des zunehmenden Anteils älterer Einwohner steigt, bleibt abzuwarten. Zusätzlich zu den bei Betrachtung der Pendlerverflechtungen deutlich gewordenen Fusionspotenzialen wird nur für die Verbandsgemeinde Wöllstein und die Verbandsgemeinde Bad Kreuznach ein Potenzial erkenntlich. Ein Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Rüdesheim und Bad Münster am Stein-Ebernburg wird aufgrund des Fehlens adäquater Verkehrsverbindungen, abgesehen von Nebenstraßen, hingegen unwahrscheinlich. Die Erschließung der Gemeinden erfolgt mit Bussen und wird in vielen Verbandsgemeinden durch den Einsatz von Ruftaxis ergänzt. Eine Anpassung aufgrund veränderter Gemeindestrukturen kann daher relativ flexibel erfolgen.

Die Erreichbarkeit und der Verlauf der Verkehrsstrassen werden ebenso von der *Topographie* und den *naturräumlichen Gegebenheiten* innerhalb der Untersuchungsregion beeinflusst (vgl. Karte 9). In der Untersuchungsregion sind keine bedeutenden Höhenzüge vorhanden, durch die eine Fusionsvariante absolut ausgeschlossen werden kann. Allerdings wird die Erreichbarkeit der Verbandsgemeinden untereinander, wie im Falle der Verbandsgemeinden Wolfstein und Altenglan, durch einige Höhenzüge erheblich verschlechtert. Die Prüfung der naturräumlichen Gegebenheiten zeigt für die Verbandsgemeinden Altenglan, Meisenheim und Lauterecken den Fluss Glan als verbindendes Element. Für die Fusion der Verbandsgemeinden Bad Münster am Stein-Ebernburg, Alsenz-Obermoschel und Rockenhausen spricht die Verbindung durch die Nahe. Bei Beachtung dieser Faktoren wäre eine Möglichkeit für die Namensgebung der Fusionskommunen die Anlehnung an die Flussnamen „Nahetal“ und „Glantal“.

Karte 9: Topographische und naturräumliche Gegebenheiten in Untersuchungsregion 1

Quelle: Eigene Darstellung.

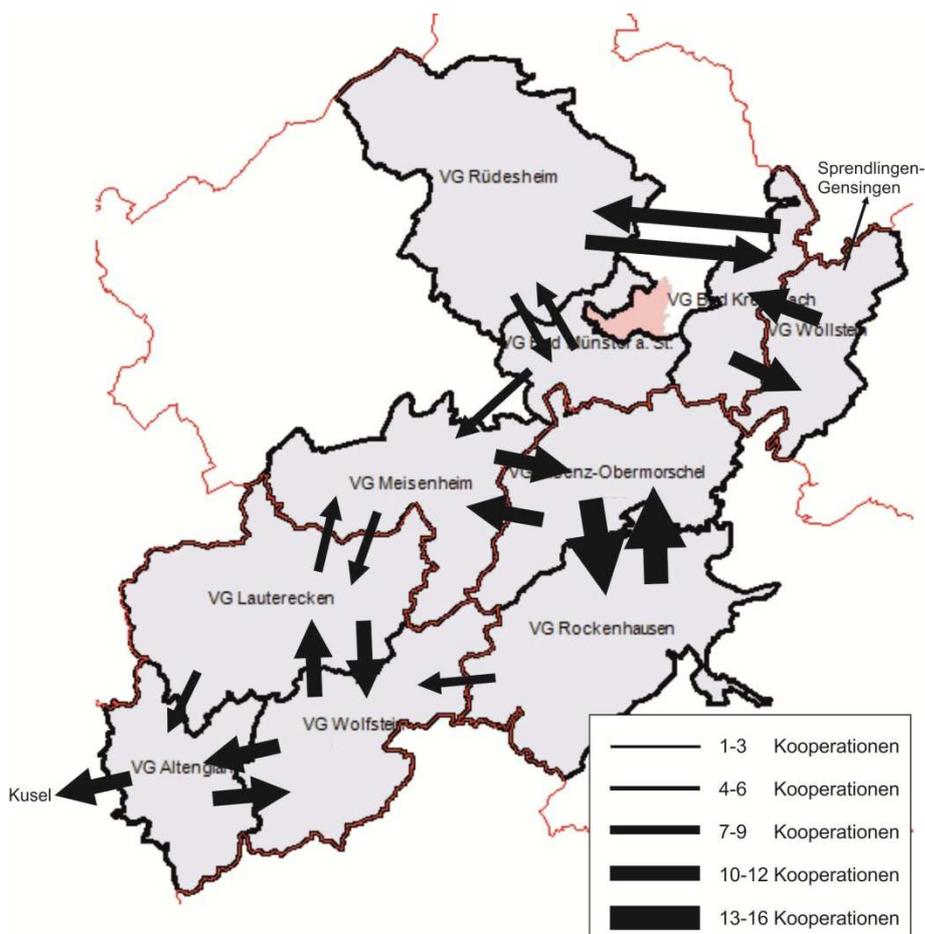
Die *Fläche* und *Ausdehnung* der fusionierten Verbandsgemeinden sind ein weiterer Faktor, durch den die Erreichbarkeit und damit auch Bürgernähe beeinflusst werden. Allerdings kommt hier auch der Lage des Sitzes der Gesamtverbandsgemeindeverwaltung eine hohe Bedeutung zu, welche voraussichtlich eher an praktischen Gesichtspunkten wie der Verfügbarkeit von Räumen oder der zentralörtlichen Bedeutung der Gemeinde orientiert werden wird als an ihrer Lage. Um eine sehr große Ausdehnung der neu geschaffenen Fusionskommunen zu vermeiden, sollten möglichst kompakte Zusammenschlüsse gefunden werden. Diese decken sich oftmals mit den analysierten Verkehrs- und Pendlerverflechtungen.

Zwischen den Verbandsgemeinden der Untersuchungsregion bestehen bereits *Kooperationen*, auf denen im Falle einer Fusion aufgebaut werden kann (vgl. *Tab. 21 im Anhang*). Die bestehenden Kooperationen sind in *Karte 10* zusammenfassend dargestellt.⁵⁸ Die Intensität der Kooperationen zwischen den Verbandsgemeinden stellt sich sehr heterogen dar. Während einige Verbandsgemeinden untereinander nur in großräumigen Kooperationen, wie dem Wasserzweckverband Westpfalz, dem die meisten Gemeinden des Landkreises Kusel und des Donnersbergkreises angehören, zusammenarbeiten, sind andere in sehr vielfältiger Weise miteinander verbunden. Besonders intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen den Verbandsgemeinden Rockenhausen und Alsenz-Obermoschel, den Verbandsgemeinden Wöllstein und Bad Kreuznach sowie den Verbandsgemeinden Meisenheim und Alsenz-Obermoschel. Für alle diese Gemeinden gilt, dass sie nicht nur in infrastrukturellen Bereichen wie der Wasserver- oder Abwasserentsorgung zusammenarbeiten, sondern auch die Vermarktung nach außen über die gemeinsamen Präsentationsplattformen „Leben im Pfälzer Bergland“ (VG Alsenz-Obermoschel, VG Meisenheim, VG Rockenhausen) bzw. „Rheinhessische Schweiz“ (VG Wöllstein, VG Bad Kreuznach) erfolgt. Dies deutet auf eine gemeinsame regionale Identität hin. Für die Verbandsgemeinden des Landkreises Kusel gilt, dass grundsätzlich Kooperationen zwischen allen drei Beteiligten bestehen und auch Fusionen in jeder Kombination denkbar sind. Am stärksten miteinander verflochten sind die Verbandsgemeinden Altenglan und Kusel, eine Fusion entspricht hier auch dem politischen Willen. Eine Kooperation zwischen den

58 Nicht von allen Verbandsgemeinden wurden die Fragebögen vollständig ausgefüllt zurückgesandt, daher können in Einzelfällen Kooperationen stärker als auf der Karte 10 ersichtlich ausgeprägt sein. Ausführlichere Angaben zu Kooperationen mit den Kommunen außerhalb des Untersuchungsregiones finden sich im Anhang.

Verbandsgemeinden Wolfstein und Lauterecken wäre ebenfalls sehr gut möglich und auch, aufgrund der Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen wie z. B. Schule, Wasserver-/ Abwasserentsorgung, Feuerwehr und einem gemeinsamen Vollstreckungsdienst folgerichtig.

Karte 10: Interkommunale Kooperationen in Untersuchungsregion 1



Dargestellt sind jeweils die zwei stärksten Kooperationspartner für jede Verbandsgemeinde

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Verflechtungsraum der Stadt Bad Kreuznach zeigt sich, dass die Kooperationen zwischen den Verbandsgemeinden Rüdesheim und Bad Münster am Stein hauptsächlich auf einzelne Vereinbarungen zwischen VG Rüdesheim und den direkt angrenzenden Ortsgemeinden zurückzuführen sind, wie dies für die Zusammenarbeit im Bereich der Wasserversorgung, der Schulen, Kitas und der Feuerwehr gilt. Die Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg selbst weist jedoch eine stärkere Verflechtung mit der Verbandsgemeinde Alsenz-Obermoschel auf. In diesem Falle wäre eine Auflö-

sung der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein mit einer Neuordnung der einzelnen Ortsgemeinden sinnvoll.

Wie in den meisten der Interviews in der Untersuchungsregion deutlich wurde, ist die Ortsgemeinde der Kern der lokalen *Identität*, des Weiteren prägt der Landkreis über das KFZ-Kennzeichen die Selbstwahrnehmung der Bürger. Die Verbandsgemeinde hingegen wird üblicherweise nicht als identitätsstiftende Gebietskörperschaft wahrgenommen. Folglich interessiert sich eine Mehrheit der Bevölkerung kaum für die Gebietsreform und es werden nur marginal Emotionen hervorgerufen. Dies wurde unter anderem in einer unter den Bürgern der Verbandsgemeinde Bad Kreuznach durchgeführten Meinungsumfrage deutlich, deren Rücklaufquote mit nur 13,8 % sehr gering war. Auch die Wahlbeteiligung bei den Wahlen der kommunalen Vertretung (welche auch die Wahl der Verbandsgemeinderäte umfasst) ist im Untersuchungsgebiet, wie auch im gesamten Land Rheinland-Pfalz und deutschlandweit, um ca. 20 % geringer als die bei der Bundestagswahl. Ein großes Interesse besteht hingegen auf Seiten der Funktionsträger und Beschäftigten auf Verbandsgemeindeebene. Vereinzelt haben sich auch, wie in der Verbandsgemeinde Wolfstein, Bürgerinitiativen gegen eine Aufgabe des Verbandsgemeindeverwaltungssitzes gebildet. Inwieweit derartige Proteste jedoch tatsächlich die Interessen der Mehrheit der Bürger widerspiegeln, ist fraglich. Historische Grenzverläufe, wie die Grenze zwischen Preußen und Bayern, werden zum Teil als identitätsstiftende Merkmale benannt, jedoch scheint es sich hierbei eher um eine Abwehrstrategie gegen die Übernahme der eigenen Verbandsgemeinde zu handeln, da konkrete Beispiele für die heutige Bedeutung nicht gefunden werden konnten. Von größerer Bedeutung für einzelne Verbandsgemeinden (Wöllstein, Bad Kreuznach) sind aktuelle Bezeichnungen wie „Weinbaugebiet Rheinhessen“, die über die laufende Bewerbung und die wirtschaftlichen Implikationen als landsmannschaftliche Identität verbreitet sind. Insgesamt wird deutlich, dass die lokale Identität nur in Einzelfällen, wie für eine Fusion zwischen den Verbandsgemeinden Wöllstein und Bad Kreuznach, heute noch eine konkrete Rolle spielt.

Tabelle 7: Bürgernähe und räumliche Verflechtung in Untersuchungsregion 1

	BME	Bad Kreuz.	Meisenh.	Wöllst.	Alsenz-O.	Rockenh.*	Lautereck.*	Wolfst.	Altenglan
Rüdesheim*	- - Pendler Straßen	- - Pendler Straßen							
BME		- - + Pendler Straßen Aus- richtung auf KH	- - + Pendler Straßen SPNV	- - Pendler Straßen	- - + Pendler Straßen SPNV Identität „Nahetal“ Grenze PIG LK- Grenze	- - + Pendler Straßen SPNV			
Bad Kreuz.			- ~ Pendler Straßen	- ~ Ausrich- tung auf KH Pendler aus VG Wöllstein passie- ren + Straßen Identität „Wein- anbau- gebiet Rhein- hessen“ LK- Grenze	+ + Ausrich- tung auf KH Pendler aus VG A.-O. passie- ren ~ Straßen Grenze PIGn - LK- Grenze	- ~ Pendler Straßen			
Meisenh.					- - Pendler Straßen Grenze PIG LK- Grenze	- - Pendler Straßen	+ ~ + Pendler Straßen Identität „Glantal“ koope- rierende Mittel- zentren Grenze PIG LK- Grenze	- - - Pendler Straßen Grenze PIG LK- Grenze	- ~ Pendler Straßen
Wöllst.					- - Pendler Straßen				
Alsenz-O.						+ + + Pendler Straßen SPNV Identität „Nahetal“	- ~ Pendler Straßen	- - - Pendler Straßen LK- Grenze	
Rockenh.*							- - Pendler Straßen	- - - Pendler Straßen LK- Grenze	- - Pendler Straßen
Lautereck.*								+ + Pendler Straßen	- - Pendler Ausrich- tung auf KUS & KL
Wolfst.									- - + Pendler Straßen Ausrich- tung auf KL

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage mündlicher und schriftlicher Befragung.

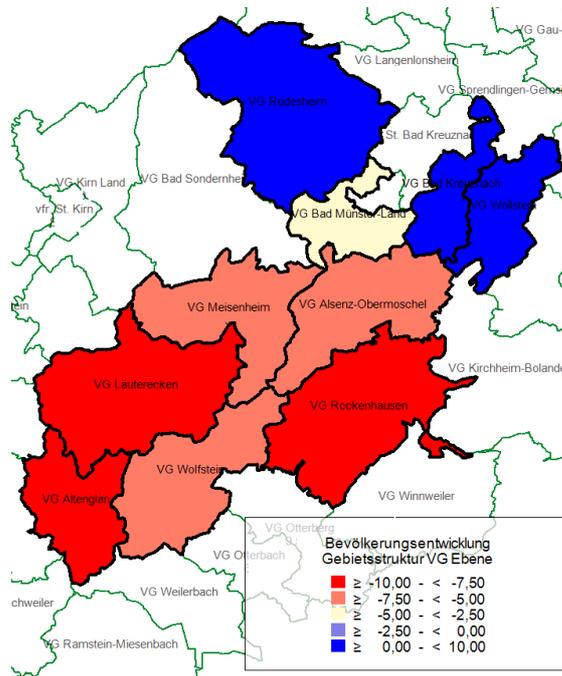
Kommunale Leistungsfähigkeit

Als weitere Zieldimension ist die kommunale Leistungsfähigkeit zu prüfen. Die langfristige Handlungsfähigkeit einer Kommune ist abhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die ihre finanziellen Möglichkeiten zur Erledigung der gemeindlichen Aufgaben widerspiegelt, sowie ihrer Verwaltungskraft, mit der auch die administrative Durchsetzbarkeit ihrer Aufgaben einhergeht. Beide Bereiche werden in hohem Maße von der finanziellen Ausstattung der Verwaltungseinheit sowie ihrer Größe bestimmt. Aufgrund eines hohen Fixkostenanteils für die Bereitstellung kommunaler Leistungen hat die Größe der Verwaltungseinheit, gemessen an der Einwohnerzahl, einen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit einer Kommune.

In der Untersuchungsregion 1 leben 113 048 *Einwohnern*. Unter den Ortsgemeinden sind die Stadt Rockenhausen mit 5 429 Einwohnern und die Ortsgemeinde Wöllstein mit 4 443 Einwohnern die größten, von einem Bevölkerungsschwerpunkt kann jedoch nicht gesprochen werden. Zusätzlich zu Rockenhausen sind die Kleinstädte Meisenheim und Lauterecken, beide mit weniger als 3 000 Einwohnern, im Landesentwicklungsprogramm von 2008 (LEP IV) als verpflichtend kooperierende Mittelzentren ausgewiesen worden.⁵⁹ Insgesamt zeigt sich ein eher ländlich geprägter Raum mit einer Fülle kleiner Ortsgemeinden mit unter 300 Einwohnern. Die kleinste der Ortsgemeinden ist Hausweiler in der Verbandsgemeinde Lauterecken mit 45 Einwohnern.⁶⁰

59 Für den Umgang mit Mittelzentren finden sich keine gesonderten Ausführungen im KomVwRGrG. Aus planerischer Sicht würde sich aufgrund der gemeinsamen Ausweisung als verpflichtend kooperierende Mittelzentren eine Fusion der Verbandsgemeinde Meisenheim mit Lauterecken anbieten, da sich in diesem Fall die vorhandenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge recht gut ergänzen lassen. Die VG Rockenhausen, deren namensgebende Ortsgemeinde gemäß LEP IV den gleichen Status hat, liegt räumlich separiert von den anderen beiden Verbandsgemeinden und ist bereits allein relativ gut (alle Funktionen bis auf eine Volkshochschule sind vorhanden) ausgestattet (MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2010): Planen für Rheinland-Pfalz. Fit für die neuen Regionalpläne. Mainz, S. 33.).

60 Alle Einwohnerzahlen mit Ausnahme von OG Hausweiler zum 31.12.2009; OG Hausweiler zum 31.12.2008.

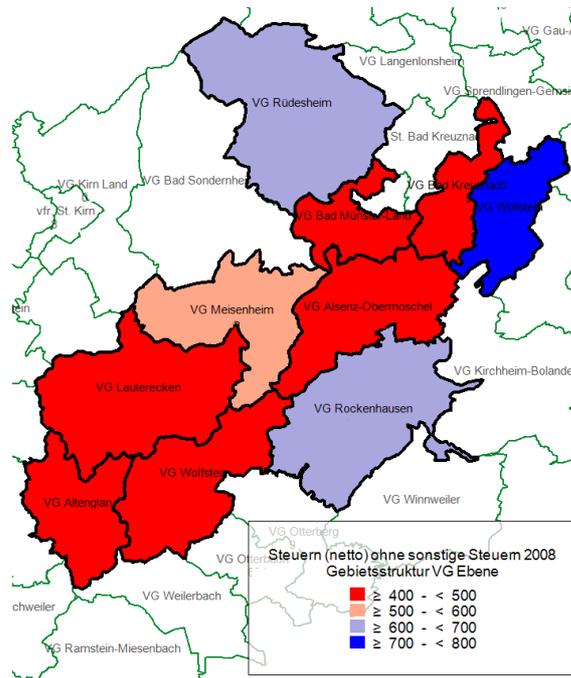
Karte 11: Bevölkerungsentwicklung bis 2020 in Untersuchungsregion 1

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Untersuchungsregion 1 (vgl. Karte 11) ist im Verflechtungsbereich der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach bis 2020 von einem leichten Bevölkerungszuwachs geprägt, welcher mit 6 % am höchsten für die Verbandsgemeinde Bad Kreuznach ausfällt. Für den mittleren und südlichen Teil wird bis 2020 eine Schrumpfung der Bevölkerung – mit 10 % am stärksten in den Verbandsgemeinden Rockenhausen und Lauterecken – prognostiziert.

Entscheidend für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Verbandsgemeinde aus langfristiger Perspektive ihrer finanziellen Handlungsfähigkeiten heraus ist das Verhältnis ihrer Einnahmen und Ausgaben. Zur Betrachtung dieser wird im Folgenden immer die Gesamtverbandsgemeinde, also die Verbandsgemeinde mit all ihren Ortsgemeinden, als Untersuchungsgröße herangezogen. Die Netto- Steuereinnahmen sind durchschnittlich fast 40 % geringer als im rheinland-pfälzischen Durchschnitt, welcher ohnehin ca. 10 % unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

Karte 12: Netto Steuereinnahmen 2008 in Untersuchungsregion 1

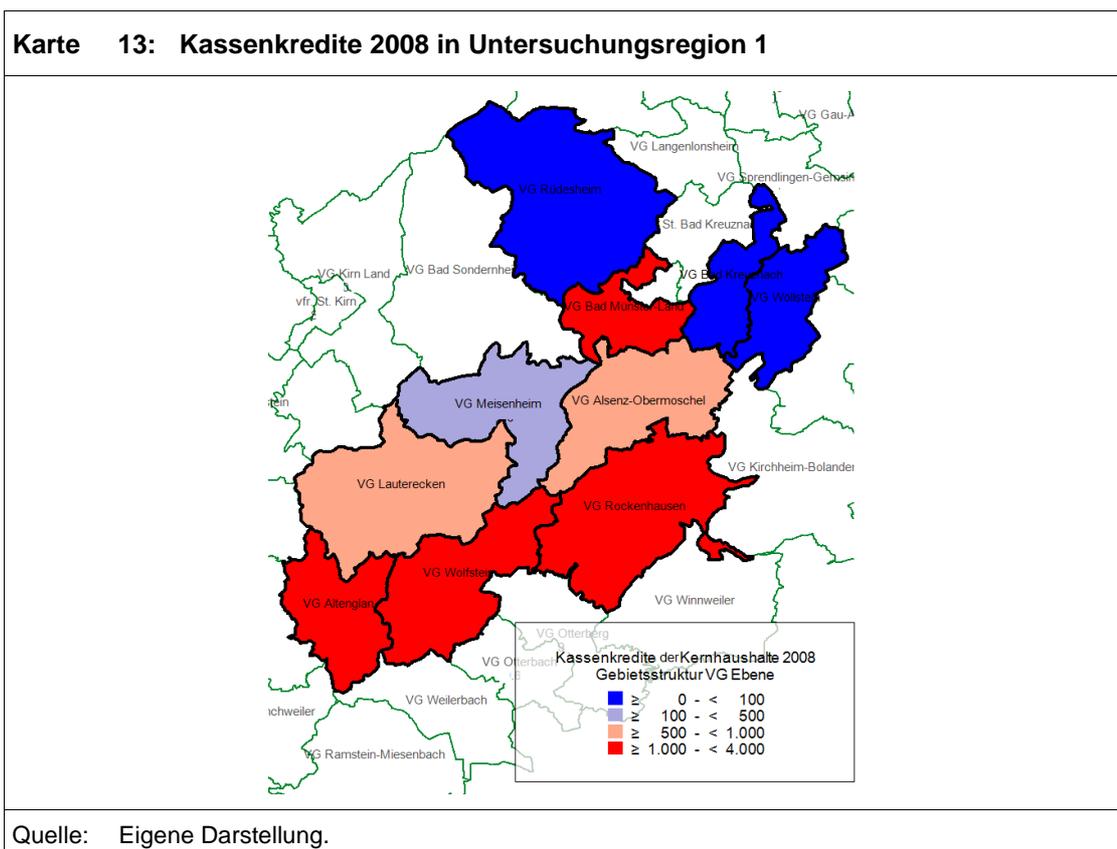


Quelle: Eigene Darstellung.

Die für die Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsstruktur auffällige Nord-Süd-Teilung der Untersuchungsregion kann für die Netto-Steuererinnahmen nicht festgestellt werden, lagen doch 2008 die steuerstärkste Verbandsgemeinde Wöllstein (729 Euro/Ew) und die steuerschwächste Verbandsgemeinde Bad Kreuznach (417 Euro/Ew) im Verflechtungsbereich der großen kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach (vgl. Karte 12). Insgesamt kann keine der Gesamtverbandsgemeinden den rheinland-pfälzischen Durchschnitt (809 Euro/Ew) erreichen. Dies kann auch auf die geringen Gewerbesteuererinnahmen zurückgeführt werden, die für die gesamte Untersuchungsregion betrachtet nur ein Drittel des rheinland-pfälzischen Durchschnitts betragen. Auch dieser wird von keiner Verbandsgemeinde übertroffen; die Verbandsgemeinde Wöllstein steht mit 270 Euro je Einwohner (2008) wiederum am besten da, während die Verbandsgemeinde Wolfstein mit 36 Euro je Einwohner die geringsten Gewerbesteuererinnahmen pro Einwohner aufweist. Bei Betrachtung dieser Merkmalsausprägungen wird die geringe Bedeutung großer Unternehmen für die Verbandsgemeinden deutlich; von wenigen Ausnahmen abgesehen – wie Keiper in Rockenhausen – ist die lokale Ökonomie von kleineren Unternehmen, wie Handwerksbetrieben, und im Norden zusätzlich vom Weinanbau ge-

prägt.⁶¹ Vor dem Hintergrund des Ausgleichsziels erscheint eine Fusion der Verbandsgemeinden mit mittlerer Steuerkraft und jenen mit geringer Steuerkraft, wie sie zwischen den Verbandsgemeinden Wöllstein und Bad Kreuznach, Rockenhausen und Alsenz-Obermoschel oder Wolfstein oder auch zwischen den Verbandsgemeinden Rüdesheim und Bad Münster am Stein-Ebernburg möglich wäre, ratsam und aufgrund einer weitgehend vergleichbaren Wirtschaftsstruktur ohne größere strukturprägende Einzelfälle mit entsprechenden Ausgleichsproblemen auch möglich.

Aufgrund ihrer langfristigen Verwendung für konsumtive Zwecke und ihrer steigenden Höhe sind die Kassenkredite als besonderer Krisenindikator zu werten. Neben den kreisfreien Städten zählen mit den Verbandsgemeinden Bad Münster am Stein-Ebernburg, Rockenhausen, Altenglan und Wolfstein auch einige Gesamtverbandsgemeinden der Untersuchungsregion 1 zu den 20 am stärksten verschuldeten Kommunen in Rheinland-Pfalz.



61 Vgl. Gespräche mit Verbandsbürgermeistern am 16. und 17.12.2010 und am 13. und 14.01.2011.

Bei Betrachtung der *Karte 13* wird die bereits angesprochene Nord-Süd-Teilung der Untersuchungsregion deutlich. Hier zeigt sich, dass vor allem die ländlich geprägten Verbandsgemeinden, die zukünftig am stärksten von einer Schrumpfung der Bevölkerung betroffen sein werden, auch am meisten von Kassenkrediten zur Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben Gebrauch machen. Eine negative Ausnahme bildet hier die Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg, die mit 2 362 Euro je Einwohner im Jahr 2008 die meisten Kassenkreditschulden hatte. Diese sind bis 2009 nochmals um weitere 300 je Einwohner auf insgesamt ca. 30 Mio. angewachsen. Für die abschließende Bewertung der Fusionsoptionen muss jedoch beachtet werden, dass die auf die Stadt Bad Münster am Stein-Ebernburg zurückgehenden Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten in der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg bei einem freiwilligen Zusammenschluss der Stadt Bad Münster am Stein-Ebernburg mit der Stadt Bad Kreuznach durch finanzielle Hilfen des Landes ausgeglichen werden.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinden spiegelt sich im Sinne ihrer Fähigkeit, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ihren Finanzbedarf zu decken, auch in der Höhe der Verbandsgemeindeumlage wider, die die einzelnen Ortsgemeinden an die Verbandsgemeinden zahlen müssen.⁶² Eine geringe Umlage ist hierbei Zeichen einer hohen eigenen Leistungsfähigkeit und Ziel aller Verbands- und Ortsgemeinden. Als Entscheidungskriterium für oder gegen eine Fusionsvariante wird die Höhe der Verbandsgemeindeumlage jedoch abgelehnt. Als Folge der gegebenen Kostenstrukturen einer Verbandsgemeinde soll die Umlage durch die Maßnahmen der Kommunalreform beeinflusst werden und bietet sich daher eher als Kennzahl einer späteren Erfolgsmessung der Fusionsfolgen an.

4.1.2 Ausschluss von Fusionsmöglichkeiten anhand von Schwellenwerten

Als Schwellenwerte werden eine Bevölkerungszahl von 38.568 (2008) Einwohnern, eine Fläche von 465 km² und eine Anzahl von 51 Ortsgemeinden definiert. Dies entspricht jeweils der landesweit maximalen Ausprägung in einzel-

⁶² Erfüllt eine Verbandsgemeinde Aufgaben nur für einzelne Ortsgemeinden ihres Verbandes, kann sie für diese eine Sonderumlage erheben. Vgl. GEMEINDE- UND STÄDTEBUND RHEINLAND-PFALZ (2009): Kommunalbrevier: Kommunale Umlagen (Abruf: 11.02.2011).

nen Verbandsgemeinden. Folglich werden bereits einige mögliche Fusionsoptionen aufgrund ihrer Einwohnerzahl, ihrer Größe oder einer zu hohen Anzahl an Ortsgemeinden ausgeschlossen. Dies betrifft einige der Fusionsmöglichkeiten zwischen drei Verbandsgemeinden (vgl. Tab. 8).

Tabelle 8: Schwellenwerte – Zweier und dreier Optionen in Untersuchungsregion 1										
	Merkmal	VG Bad Münster	VG Bad Kreuznach	Meisenheim	Wöllstein	Alsenz-Obermoschel	Rockenhausen*	Lauterecken*	Wolfstein	Altenglan
Rüdesheim*	2008	32.516	¹ 41.563			¹ 39.715				
	Fläche	223	¹ 271			¹ 326				
	Anzahl OG	36	¹ 45			¹ 52				
VG Bad Münster	2008		16.431	³ 22.791	² 28.377	14.583	³ 26.142			
	Fläche		98	³ 253	² 159	153	³ 294			
	Anzahl OG		18	³ 40	² 26	25	³ 45			
VG Bad Kreuznach	2008			³ 24.454	20.993	16.246	³ 27.805			
	Fläche			³ 251	110	151	³ 292			
	Anzahl OG			³ 40	17	25	³ 45			
Meisenheim	2008					15.407	³ 26.966	19.530	⁴ 28.195	⁴ 29.847
	Fläche					203	³ 344	235	⁴ 338	⁴ 315
	Anzahl OG					31	³ 51	41	⁴ 56	⁴ 57
Wöllstein	2008					² 28.192				
	Fläche					² 212				
	Anzahl OG					² 33				
Alsenz-Obermoschel	2008						18.758	⁵ 26.729	⁶ 27.423	
	Fläche						244	⁵ 338	⁶ 347	
	Anzahl OG						36	⁵ 57	⁶ 51	
Rockenhausen*	2008							⁷ 31.546	20.224	⁷ 30.541
	Fläche							⁷ 379	244	⁷ 325
	Anzahl OG							⁷ 61	35	⁷ 51
Lauterecken*	2008								19.987	21.639
	Fläche								238	215
	Anzahl OG								41	42
Wolfstein	2008									18.982
	Fläche									278
	Anzahl OG									31

1 gleichzeitige Fusion mit VG BME
2 gleichzeitige Fusion mit VG KH
3 gleichzeitige Fusion mit VG Alsenz-Obermoschel
4 gleichzeitige Fusion mit VG Lauterecken
5 gleichzeitige Fusion mit VG Meisenheim
6 gleichzeitige Fusion mit VG Rockenhausen
7 gleichzeitige Fusion mit VG Wolfstein
Quelle: Eigene Darstellung.

Für die die meisten Varianten der Fusionen von vier Verbandsgemeinden (vgl. Tab. 9), gilt, dass sie aufgrund einer zu hohen Anzahl an zu betreuenden

Ortsgemeinden über den definierten Schwellenwerten liegen und deshalb wegfallen.

Tabelle 9: Schwellenwerte – Vierer Optionen in Untersuchungsregion 1				
	Einwohner 30.06.2008	Bodenfläche insg. in km² 31.12.2006	Anzahl Ortsgem. 2009	Variante möglich
VG Wöllst. + VG KH + VG BME + VG A-O	35.576	262	42	✓
VG Wöllst. + VG KH + VG A.-O. + VG Rockenh.	39.751	353	53	
VG Wöllst. + VG KH + VG A.-O + VG Meisenh.	36.400	313	48	✓
VG KH + VG BME + VG A.-O + VG Rockenh.	35.189	342	54	
VG KH + VG BME + VG A.-O. + VG Meisenh.	31.838	301	49	✓
VG KH + VG A.-O. + VG Rockenh. + VG Wolfstein	36.470	395	60	
VG KH + VG A.-O. + VG Rockenh. + VG Meisenh.	36.013	392	60	
VG BME + VG A.-O. + VG Meisenh. + VG Rockenh.	34.350	394	60	
VG BME + VG A.-O.+ VG Meisenh. + VG Lautereck.	34.113	388	66	
VG A.-O. + VG Rockenh. + VG Meisenh. + VG Lautereck.	38.288	478	77	
VG A.-O. + VG Rockenh. + VG Meisenh. + VG Wolfst.	35.631	447	66	
VG A.-O. + VG Rockenh. + VG Lautereck. + VG Wolfst.	38.745	482	77	
VG A.-O.+ VG Rockenh. + VG Wolfst. + VG Altenglan	37.740	428	67	
VG A.-O. + VG Meisenh. + VG Lautereck. + VG Wolfst.	35.394	441	72	
VG A.-O. + VG Meisenh. + VG Lautereck. + VG Altenglan	37.046	418	73	
VG Rockenh. + VG Wolfstein + VG Lautereck. + VG Meisenh.	39.754	479	76	
VG Rockenh. + VG Wolfstein + VG Lautereck. + VG Altenglan	41.863	459	77	
VG Meisenh. + VG Lautereck. + VG Wolfstein + VG Altenglan	38.512	419	72	

Quelle: Eigene Darstellung.

Fusionen von vier Verbandsgemeinden sind demgemäß nur im nördlichen Teil der Untersuchungsregion, im Verflechtungsbereich der Stadt Bad Kreuznach

möglich.⁶³ Eine Fusionsbeteiligung der Verbandsgemeinde Rüdesheim ist aufgrund ihrer hohen Einwohnerzahl ausgeschlossen.

4.1.3 Analyse und Darstellung der Fusionsempfehlungen

Die Gebietsoptimierungsrechnungen ergeben zwei unterschiedliche Lösungen für eine ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvolle Neuabgrenzung der Gebietsstrukturen in der Untersuchungsregion. Beide Varianten, die im Folgenden detailliert vorgestellt werden, lassen dabei unmissverständlich erkennen, dass eine an den zugrundeliegenden Zieldimensionen (Bürgernähe sowie kommunale Leistungsfähigkeit) orientierte Gebietsreform weder innerhalb der bestehenden Landkreisgrenzen noch im vorgegebenen Untersuchungsgebiet möglich sein wird.

Tabelle 10: Gebietsoptimierungsrechnung für Untersuchungsregion 1: Punktwerte in der Fusionsempfehlung 1									
Fusionspartner (VG)	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				Summe
	räuml. Verflechtung		Ortsgröße		fiskalische Situation		demogr. Entwicklung		
	Pendler	Entfernung	Fläche	Einwohner	Steuerkraft	Schulden	Ew.-Entwickl. 2020	Ew.-Zahl 2020	
Wöllstein + Sprendl.-Gens.	0	5	5	5	5	5	4	5	4,25
Bad Kreuznach + BME	0	5	5	5	4	5	5	5	4,25
Alsenz-O. + Rockenh.	4	3	4	5	5	0	2	5	3,50
Meisenh. + Lauterecken	0	4	4	5	4	2	2	5	3,25
Wolfstein + Weilerbach	0	3	5	5	5	4	4	5	3,88
Altenglan + Kusel	4	5	5	5	4	2	0	5	3,75
Durchschnittliches Gesamtergebnis									3,70
Quelle: Eigene Berechnungen.									

63 Von Seiten der Gutachter wird diesbezüglich eine weitergehende Variante empfohlen, die die Eingliederung zumindest der umliegenden Verbandsgemeinden Bad Münster am Stein-Ebernburg und Bad Kreuznach in die Stadt Bad Kreuznach vorsieht. Nur diese Variante würde zu einem Ausgleich der bestehenden Stadt-Umland-Effekte führen und einen gemeinsamen Verwaltungssitz im Zentrum ermöglichen.

Gegenüber den ausschließlich auf der Grundlage sachorientierter Erwägungen generierten Varianten gehen Lösungen innerhalb der politisch begründeten Grenzen zwangsläufig mit erheblichen Wohlfahrtsverlusten einher; sie sollten daher unbedingt vermieden werden. Eine weitere Gemeinsamkeit der beiden Neustrukturierungsvarianten ist, dass diese fast ausschließlich Zweier-Fusionen vorsehen; größere Lösungen gibt es nur in einem Fall der zweiten Fusionsvariante. Zudem würde die größte Kommune in der Untersuchungsregion, die Verbandsgemeinde Rüdesheim, beiden Varianten zufolge eigenständig bleiben.⁶⁴

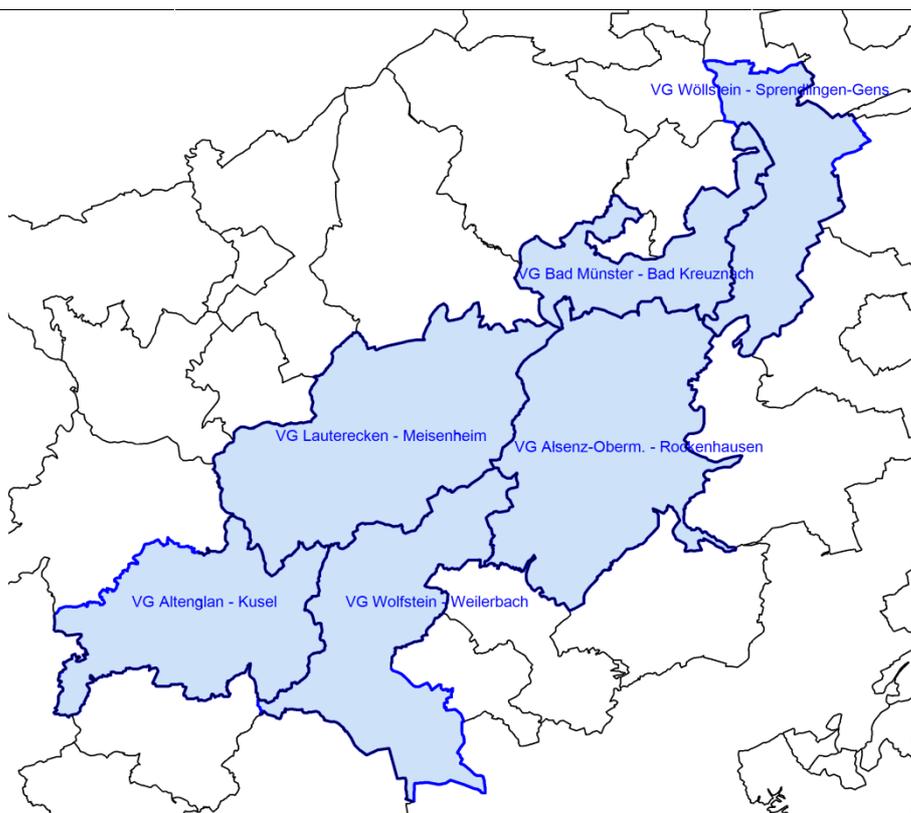
Mit einem Wert von 3,7 erzielt die Fusionsempfehlung 1 von allen im Rahmen der Gebietsoptimierungsrechnungen untersuchten Neustrukturierungsvarianten die höchste Punktzahl (vgl. *Tab. 10*).⁶⁵ Besonders positiv werden dabei die Fusionen von Wöllstein mit Sprendlingen-Gensingen sowie der Verbandsgemeinden Bad Kreuznach und Bad Münster am Stein-Ebernburg (jeweils 4,25 Punkte) bewertet. Der geringste Wert aller Fusionsvorschläge wird dem Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Alsenz-Obermoschel und Rockenhausen beigemessen.⁶⁶ Die Aufteilung der Untersuchungsregion gemäß Fusionsvariante 1 ist in *Karte 14* abgebildet.

64 Nur eine einzige – allerdings nicht punktemaximale – Variante hat einen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg zum Ergebnis gehabt.

65 Aus Gründen der leichteren politischen Durchsetzbarkeit wurde zunächst versucht, eine Fusionsempfehlung auszusprechen, die sich nur auf den Untersuchungsregion i.e.S. konzentriert. Aufgrund niedriger Punktwerte wurden diese Varianten jedoch verworfen und Fusionsoptionen vorgestellt, die den eigentlichen Untersuchungsregion überschreiten.

66 Dies ist jedoch überwiegend eine Folge der ausgeprägten Strukturschwäche in diesem Bereich. Ein räumlicher Disparitätenausgleich ist unter diesen Bedingungen – ganz gleich in welcher Konstellation – nur sehr eingeschränkt möglich.

Karte 14: Fusionsempfehlungen 1 für Untersuchungsregion 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Zusätzlich zu den in der Untersuchungsregion befindlichen Verbandsgemeinden bezieht diese Variante die folgenden Verbandsgemeinden mit ein:

- Spremlingen-Gensingen: Die im Landkreis Mainz-Bingen gelegene Verbandsgemeinde hat bei einer Fläche von 56,07 km² 10 Ortsgemeinden, in denen ca. 14 000 Einwohner leben. Bis 2020 ist ein Bevölkerungsanstieg um 10 % auf 15 300 prognostiziert worden. Die Verbandsgemeinde weist eine weit überdurchschnittliche Steuerkraft⁶⁷ auf (725 Euro/Ew) und hat keine Kassenkredite aufgenommen (Stand: 31.12.2008).
- Weilerbach ist eine 72 km² große, im Landkreis Kaiserslautern gelegene Verbandsgemeinde. In den 8 Ortsgemeinden leben ca. 14 000 Einwohnern. Bis 2020 ist ein weiterer Bevölkerungszuwachs um ein Prozent prognostiziert. Die Verbandsgemeinde Weilerbach ist überdurchschnittlich finanzstark. Im Jahr 2008 betrug die Steuereinnahmen der Orts-

⁶⁷ Steuerkraft der Ortsgemeinden. Steuereinnahmen (netto) ohne übrige Steuern.

gemeinden 796 Euro je Einwohner. Kassenkredite sind nicht vorhanden (Stand: 31.12.2008). Die in dieser Variante empfohlene Fusion mit Wöllstein stellt für Weilerbach selbst nur die zweitbeste Option dar.⁶⁸

- Kusel ist Sitz der Kreisverwaltung des gleichnamigen Landkreises. In der Verbandsgemeinde wohnen auf einer Fläche von 99 km² 13 357 Menschen (Stand: 31.12.2009). Gemäß Bevölkerungsvorausberechnung wird die Einwohnerzahl bis 2020 um acht Prozent auf dann rund 12 500 Einwohner sinken. Der Verbandsgemeinde Kusel gehören 18 Ortsgemeinden an. Insgesamt verfügten die Ortsgemeinden in 2008 über Steuereinnahmen (netto) von 526 Euro je Einwohner. Zum 31.12.2008 hatte die Gesamtverbandsgemeinde Kassenkredite in Höhe von 405 Euro je Einwohner aufgenommen.

Die erste Fusionsvariante sieht im Einzelnen den Zusammenschluss der folgenden Verbandsgemeinden vor:

- *Fusion der Verbandsgemeinden Wöllstein und Sprendlingen-Gensingen*: Gemessen an den zugrundeliegenden Kriterien für eine ökonomisch, fiskalisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvolle Gebietsreform, stellt diese Fusionsvariante eine ausgesprochen zweckmäßige Option dar. Dies spiegelt sich auch in dem hohen Punktwert von 4,25 wider. Im Falle einer Umsetzung dieser Empfehlung würde eine Verbandsgemeinde geschaffen, die den Anforderungen sowohl im Hinblick auf das Kriterium der räumlichen Verflechtung und Bürgernähe als auch hinsichtlich ihrer fiskalischen und dauerhaften demografischen Leistungsfähigkeit in hohem Maße gerecht würde, wie die Punkteverteilung in *Tabelle 10* deutlich macht.⁶⁹ In der neu geschaffenen Verbandsgemeinde würden rund 26 000 Einwohner auf einer Fläche von 117 km² und in 20 Ortsgemeinden leben. Gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz wird bis 2020 mit einer weiteren Bevölkerungszunahme um sechs Prozent auf dann rund 27 500 Einwohner gerechnet. Für diese Variante spre-

68 Aus Sicht der Verbandsgemeinde Weilerbach ist eine Fusion mit Otterberg–Otterbach die beste Option. Umgekehrt gilt dasselbe.

69 Mit Ausnahme des Kriteriums der – zwischen beiden Gemeinden bestehenden – Pendlerverflechtungen entspricht diese Fusionsvariante den Anforderungen in hohem Maße. Die schwachen Pendlerverflechtungen dürften dabei überwiegend auf die hohe Arbeitsmarktzentralität der nahegelegenen Zentren (Bad Kreuznach, Mainz-Bingen sowie Metropolregion Rhein-Main) einerseits sowie den geringen zentralörtlichen Status der beiden Gemeinden selbst zurückzuführen sein.

chen überdies die gute verkehrsinfrastrukturelle Erschließung sowie die gemeinsame Lage im Weinanbaugebiet Rheinhessen.

- *Fusion der Verbandsgemeinden Bad Kreuznach und Bad Münster am Stein-Ebernburg (BME)*: Diese Fusionsvariante erzielt in den Gebietsoptimierungsrechnungen ebenfalls einen Punktwert von 4,25. Es entstünde eine Verbandsgemeinde, die mit einer Fläche von 98 km² und einer Anzahl von 18 Ortsgemeinden nahe am derzeitigen Größendurchschnitt der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden läge. Gleiches gilt im Hinblick auf die demografische Entwicklung; die gegenwärtige Einwohnerzahl von etwa 16 500 Einwohnern könnte gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2020 nahezu konstant gehalten werden. Auch im Hinblick auf die Kassenkreditverbindlichkeiten der Verbandsgemeinde BME von 355 Euro je Einwohner (Stand: 31.12.2008, nach Ausgliederung der Ortsgemeinde Bad Münster Stein-Ebernburg) hätte diese Fusionsvariante einen nivellierenden Effekt. Die neu gebildeten Kommune hätte demnach eine deutlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung mit Liquiditätskrediten (155 Euro/Ew). Vor dem Hintergrund der eindeutigen infrastrukturellen Ausrichtung beider Verbandsgemeinden auf das gleichnamige Zentrum⁷⁰, die große kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach, sollte daher eine Eingliederung in die Stadt Bad Kreuznach in Erwägung gezogen werden. Nur auf diese Weise ließen sich die bestehenden Stadt-Umland-Probleme - die (verglichen mit den Schwierigkeiten im Umfeld der kreisfreien Städte Ludwigshafen, Speyer, Kaiserslautern und Pirmasens/Zweckbrücken in abgeschwächter Form) auch im Umland der Stadt Bad Kreuznach bestehen – ebenso konsequent wie dauerhaft lösen und dem zentralen Ort den für seine langfristige Entwicklungsfähigkeit erforderlichen Raum geben.
- *Fusion der Verbandsgemeinden Alsenz-Obermoschel und Rockenhausen*: Mit 3,19 Punkten erzielt diese Option den geringsten Punktwert unter den Fusionen in der Variante 1. Das vergleichsweise niedrige Gesamtergebnis ist dabei in erste Linie das Resultat eines ge-

70 Dies lässt sich zum einen anhand der Schul- und Berufspendlerzahlen erkennen, wird darüber hinaus aber auch an den Einkaufsverflechtungen deutlich, die stark auf das Mittelzentrum ausgerichtet sind. Zudem haben beide Verbandsgemeinden ihren Verwaltungssitz auf dem Gebiet der Stadt Bad Kreuznach, weshalb eine entsprechende Veränderung für die Bürger hier kaum spürbar wäre.

ringen Disparitätenausgleichs bei Kassenkreditschulden⁷¹ und demografischer Entwicklung⁷²; die entsprechenden Kriterien Ausprägungen der neu gebildeten Verbandsgemeinde wurden in den Gebietsoptimierungsrechnungen mit 0 bzw. 2 von 5 möglichen Punkten bewertet. Besonders positive – und dementsprechend für eine Verbandsgemeindefusion sprechende – Ausprägungen lassen sich hingegen im Hinblick auf die infrastrukturellen Verflechtungen (Pendlerverflechtungen, Schülerverflechtungen, verkehrsinfrastrukturelle Verbindungen und die Intensität der interkommunalen Verflechtungen) zwischen beiden Verbandsgemeinden feststellen. Auch die gemeinsame Lage im Nahetal und die Vermarktung über die Internetplattform „Leben im Pfälzer Bergland“ kann zu der Schaffung einer gemeinsamen Identität beitragen. Die neu gebildete Kommune wäre mit einer Fläche von 244 km² und 36 Ortsgemeinden überdurchschnittlich groß. Vor dem Hintergrund der ländlichen Prägung dieser Verbandsgemeinden – die Siedlungsdichte beträgt im Durchschnitt beider Gemeinden nur rund 70 Einwohner je km² – relativiert sich diese Größe jedoch.⁷³ Als Verwaltungssitz böte sich die Stadt Rockenhausen an; hierfür spricht neben dem Bedeutungsüberschuss der Stadt gegenüber der Ortsgemeinde Alsenz auch die gute räumliche Situation im Verwaltungsgebäude.

- *Fusion der Verbandsgemeinden Lauterecken und Meisenheim*: Diese Fusionsoption hat im Rahmen der Gebietsoptimierungsrechnungen ebenfalls einen vergleichsweise geringen Punktwert von 3,25 Punkten erzielt. In demographischer und finanzieller Hinsicht kann mit dieser Fusion für Lauterecken der bestmögliche Disparitätenausgleich erreicht werden. Verglichen mit den prosperierenden Gemeinden im Umland von Bad Kreuznach und im Landkreis Mainz-Bingen wird die neu gebildete Verbandsgemeinde jedoch aufgrund der strukturellen Schwäche in dieser Region auch nach der Fusion bei wesentlichen Kriterien negativere

71 Legt man den Kassenkreditstand vom 31.12.2008 zugrunde, dann hätte diese Fusionsvariante eine Kassenkreditverschuldung in Höhe von rund 1 160 Euro je Einwohner.

72 Der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz zufolge wird die Bevölkerungszahl der neu gebildeten Gemeinde bis 2020 um rund 8 Prozent auf ca. 17 000 Einwohner sinken. Ein Ausgleich dieses Entwicklungstrends ist in dieser ländlich geprägten Region jedoch nur bedingt, z.B. in einer Konstellation mit den noch immer wachsenden Verbandsgemeinden Kirchheimbolanden und Winnweiler möglich.

73 Kleinere Gemeindeflächen ließen sich unter diesen siedlungsstrukturellen Bedingungen allenfalls um den hohen Preis einer deutlich geringeren Einwohnerzahl – und einer entsprechend geringeren Verwaltungskraft – erkaufen.

Ausprägungen aufweisen. Sowohl die Steuereinnahmen als auch die Kassenkreditverbindlichkeiten fallen mit 463 Euro je Einwohner⁷⁴ bzw. 691 Euro je Einwohner schlechter aus als der Landesdurchschnitt. Auch die Vorausberechnung der Bevölkerungsentwicklung fällt mit -8 Prozent bis 2020 ausgesprochen negativ aus. Angesichts der grundlegenden Strukturschwäche dieser Region lassen sich diese Probleme jedoch nicht (allein) durch eine Gebietsreform lösen. Mit einer Fläche von 235 km² bei 19 530 Einwohnern wäre auch diese Verbandsgemeinde – gemessen an den bisherigen ausgesprochen kleinteiligen Gebietsstrukturen – weit überdurchschnittlich groß. Doch auch in diesem Fall ist die Fläche vor dem Hintergrund der ländlichen Siedlungsstruktur in der betrachteten Region zu sehen. Angesichts der zum Teil ausgesprochen geringen Größe der Ortsgemeinden – die kleinste Ortsgemeinde, Hausweiler, hat lediglich 45 Einwohner – erscheinen dabei auch auf dieser Ebene gewisse Neustrukturierungen angebracht. Beide Verbandsgemeinden arbeiten, trotz einer eher schlechten Verkehrsverbindung, eng zusammen, zu nennen sind hier das gemeinsame Regionalmanagement, der Wasserzweckverband Westpfalz oder die gemeinsame Tafel. Auch die beiden namensgebenden Ortsgemeinden sind, schon aufgrund ihrer Ausweisung als kooperierende Mittelzentren im LEP IV, miteinander verflochten. Der Glan ist ein naturräumliches Verbindungsglied, das zur Schaffung einer gemeinsamen Identität beitragen kann. Als Ort der Verbandsgemeindeverwaltung bietet sich Meisenheim an: Zum einen liegt die Stadt an der Grenze zu Lauterecken, die Entfernung für die Bürger zu ihrer Verbandsgemeindeverwaltung erhöht sich somit in dem geringstmöglichen Maße, zum anderen weist die Ortsgemeinde Meisenheim eine höhere zentralörtliche Bedeutung auf als Lauterecken. Da die Pendlerverflechtungen beider Verbandsgemeinden, abgesehen von einem Pendlerstrom zwischen den Verbandsgemeinden selbst, größtenteils in unterschiedliche Richtungen gehen, kann auf dieser Grundlage keine Empfehlung für eine Landkreiszugehörigkeit ausgesprochen werden. Die größere zentralörtliche Bedeutung Meisenheims sowie die Verlagerung des Verbandsgemeindesitzes in diese Verbandsgemeinde spricht jedoch für einen Übergang der Verbandsgemeinde Lauterecken in den Landkreis Bad Kreuznach.

74 Steuereinnahmen (netto) ohne übrige Steuern im Jahr 2008.

- *Fusion der Verbandsgemeinden Wolfstein und Weilerbach:* Diese Option hat im Rahmen der Gebietsoptimierungsrechnungen einen Punktwert von 3,75 erzielt. Im Falle einer Umsetzung dieser Empfehlung würde eine Verbandsgemeinde geschaffen, die den Anforderungen sowohl im Hinblick auf das Kriterium der räumlichen Verflechtung und Bürgernähe als auch hinsichtlich ihrer fiskalischen und dauerhaften demografischen Leistungsfähigkeit in hohem Maße gerecht würde, wie die Punkteverteilung in *Tabelle 10* deutlich macht: Die entstehende Verbandsgemeinde hätte mit einer Fläche von 175 km², 23 Ortsgemeinden und ca. 23 000 Einwohnern eine der Verbandsgemeinde Rüdesheim vergleichbare Größe. Auch die gemeinsame Ausrichtung auf Kaiserslautern und eine gute verkehrliche Verbindung beider Gemeinden im (Straßen und SPNV) sprechen für diesen Fusionsvorschlag. Darüber hinaus ließen sich die bislang in dieser Region bestehenden strukturellen Disparitäten zwischen den – im Speckgürtel des Oberzentrums Kaiserslautern und entlang der Bundesautobahn 6 gelegenen – prosperierenden Gemeinden einerseits und den zentrumsferneren Kommunen im Nordpfälzer Bergland andererseits auf diese Weise bestmöglich ausgleichen.⁷⁵ In Hinblick auf die kommunale Infrastruktur bestehen bislang hingegen kaum Verflechtungen zwischen Wolfstein und Weilerbach. So gibt es, abgesehen von der gemeinsamen Mitgliedschaft im Wasserzweckverband Westpfalz und einer gemeinsamen Kirchengemeinde, keine Kooperationen. Die gemeinsame Orientierung auf Kaiserslautern und der, in Bezug auf die Bevölkerungszahl und Bevölkerungsentwicklung, Bedeutungsüberschuss der Verbandsgemeinde Weilerbach rechtfertigen eine Verlagerung des Verwaltungssitzes in die Gemeinde Weilerbach und legen auch einen Wechsel von Wolfstein in den Landkreis Kaiserslautern nahe. Für den Landkreis Kusel ergibt sich somit eine Verkleinerung um zwei Verbandsgemeinden auf fünf Verbandsgemeinden
- *Fusion der Verbandsgemeinden Altenglan und Kusel:* Die neue Verbandsgemeinde würde über 23 900 Einwohner auf 180 km² beheimaten. Kusel gehört nicht zur Untersuchungsregion. Doch vor dem Hintergrund der engen infrastrukturellen Verflechtungen zwischen Kusel und Altenglan, die sich auch in einer Vielzahl interkommunaler Kooperationen wi-

75 Die Fusionskommune hätte eine originäre Finanzkraft von 670 Euro je Einwohner (Netto-Steuerereinnahmen ohne sonstige Steuern in 2008). Der Stand der Kassenkreditschulden betrüge 421 Euro je Einwohner (Stand: 31.12.2008).

derspiegelt, ist eine sinnvolle Neustrukturierung der Verbandsgemeinden in der Untersuchungsregion ohne die VG Kusel nicht möglich. Neben engen Pendlerverflechtungen zwischen beiden Kommunen existieren bereits interkommunale Kooperationen in den Bereichen Brandschutz, Tourismusförderung, Abwasserbeseitigung, kommunaler Vollzugsdienst⁷⁶ und die gegenseitige Unterstützung bei Bürgerdiensten sowie die Herausgabe eines gemeinsamen Wochenblattes. Durch die Fusion wird somit eine in sich homogene Verwaltungseinheit geschaffen, die wesentliche Teile des Lebensraums seiner Bürger umfasst und zusätzliche Synergien im Bereich der Daseinsvorsorge ermöglicht. In Anbetracht der problematischen demografischen, sozioökonomischen und fiskalischen Ausgangslage sind entsprechende Einsparpotenziale notwendig, um die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in dieser Region dauerhaft gewährleisten zu können.

Tabelle 11: Gebietsoptimierungsrechnung für Untersuchungsregion 1: Punktwerte in der Fusionsempfehlung 2									
Fusionspartner (VG)	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				Summe
	räuml. Verflechtung		Ortsgröße		fiskalische Situation		demogr. Entwicklung		
	Pendler	Entfernung	Fläche	Einwohner	Steuerkraft	Schulden	Ew.-Entwickl. 2020	Ew.-Zahl 2020	
Wöllstein + Bad Kreuznach	0	5	5	5	5	5	2	5	4,00
VG BME + Alsenz-O. + Meisenheim	0	4	5	4	4	3	1	5	3,14
Rockenhausen + Winnweiler	1	4	4	5	5	2	5	5	3,88
Wolfstein + Lauterecken	1	5	4	5	4	0	1	5	3,13
Altenglan + Kusel	4	5	5	5	4	2	0	5	3,75
Durchschnittliches Gesamtergebnis									3,53
Quelle: Eigene Berechnungen.									

Die zuvor vorgestellte erste Variante einer Neuabgrenzung der Verbandsgemeindegebietsstrukturen orientiert sich schwerpunktmäßig an den Zieldimensionen kommunalen Leistungsfähigkeit sowie Bürgernähe. Die infrastrukturel-

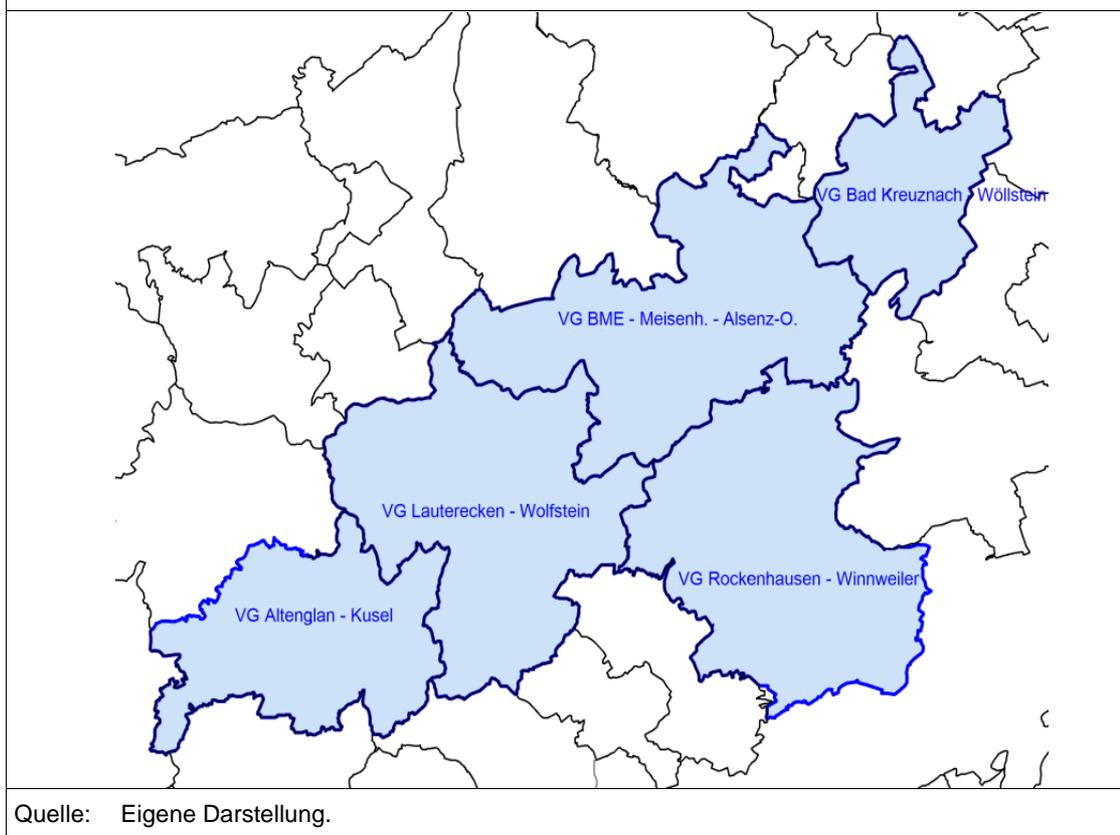
⁷⁶ Gemeint sind hier die Unterstützung bei der Prüfung von Anträgen auf Leistungen aus der Rentenversicherung, oder das lokale Bündnis für Familie.

len Verflechtungen werden hingegen bislang nur über die Arbeitsmarktverflechtungen zwischen den Verbandsgemeinden erfasst, während die Intensität der interkommunalen Kooperation mangels vollständiger Datenbasis bisher nur nachrichtlich berücksichtigt wird, im Punktwert der Gebietsoptimierungsrechnungen jedoch keinen Niederschlag findet. Aus diesem Grund wird im Folgenden eine zweite Variante vorgestellt. Diese erzielt mit durchschnittlich 3,54 zwar einen geringeren Punktwert als die erstgenannte Variante, sie berücksichtigt allerdings stärker die bestehenden infrastrukturellen Verflechtungen zwischen den Verbandsgemeinden.

Wie schon zuvor dargelegt, machen die Gebietsoptimierungsrechnungen auch in diesem Fall unzweifelhaft deutlich, dass eine Optimierung der Gebietsstrukturen innerhalb der Grenzen der vorgegebenen Untersuchungsregion nicht bzw. nur auf Kosten erheblicher Wohlfahrtsverluste möglich ist. Zusätzlich zu den in der Untersuchungsregion befindlichen Verbandsgemeinden bezieht diese Variante die im Donnersbergkreis gelegene Verbandsgemeinde Winnweiler mit ein:

- In der Verbandsgemeinde Winnweiler leben auf einer Fläche von 111 km² ca. 13 600 Einwohner in 13 Ortsgemeinden. Bis 2020 ist ein Bevölkerungsanstieg um drei Prozent auf 14.000 prognostiziert worden. Winnweiler weist im Vergleich zur restlichen Untersuchungsregion 1 eine leicht unterdurchschnittliche Steuerkraft auf (523 Euro je Einwohner im Jahr 2008). Die Höhe der Kassenkredite ist mit 316 Euro je Einwohner (Stand: 31.12.2008) nur halb so hoch wie im Durchschnitt der Untersuchungsregion.

Karte 15: Fusionsempfehlungen 2 für Untersuchungsregion 1



Die Variante sieht im Einzelnen die Fusionen der folgenden Verbandsgemeinden vor:

- *Fusion der Verbandsgemeinden Bad Kreuznach und Wöllstein:* Mit 4,0 Punkten wird dieser Fusion der höchste Punktwert der gesamten zweiten Gebietsreformvariante beigemessen, d.h. eine entsprechende Neuabgrenzung der Gebietsstrukturen erfüllt die ökonomischen und verwaltungswissenschaftlichen Anforderungen an eine sinnvolle Gebietsreform in hohem Maße. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das Kriterium des Ausgleichs räumlicher Disparitäten, wie die Punkteverteilung in *Tabelle 11* deutlich macht. Auch im Hinblick auf die administrative Übereinbringung der interkommunalen Kooperationen ist diese Fusionsvariante folgerichtig, da beide Verbandsgemeinden in so unterschiedlichen Bereichen wie der Abwasserbeseitigung, der Feuerwehr oder touristischen Vermarktung miteinander arbeiten. Geringer ist der Nutzen hingegen im Hinblick der Pendlerverflechtungen, wie die vergleichsweise geringe Intensität der bestehenden Arbeitsmarktverflechtungen zwischen beiden Verbandsgemeinden deutlich macht. Hierfür lassen sich jedoch vorwie-

gend strukturelle Gründe anführen, insbesondere die starke Zentrenorientierung beider – am Rande der prosperierenden Ballungsräume Mainz-Bingen bzw. Bad Kreuznach – gelegenen Verbandsgemeinden. Die neue Verbandsgemeinde würde auf einer Fläche von 110 km² und verteilt auf 17 Ortsgemeinden rund 21 000 Einwohner umfassen. Gemäß der amtlichen Bevölkerungsvorausberechnung ist bis 2020 von einer Zunahme auf ca. 22 000 Einwohner auszugehen. Auch in fiskalischer Hinsicht stünde die Verbandsgemeinde angesichts einer durchschnittlichen Steuerkraft ihrer Ortsgemeinden von rund 600 Euro je Einwohner im Jahr 2008 und keinerlei Kassenkreditschulden (Stand: 31.12.2008) überdurchschnittlich gut da. Darüber hinaus stehen auch die verkehrliche Erschließung des Gebietes (durchgehende Bundesstraßen 420/428 und Landstraße 412) sowie die naturräumlichen Gegebenheiten einer Fusion der beiden Verbandsgemeinden nicht entgegen. Als Verwaltungssitz böte sich Wöllstein an. Der Ort bildet das siedlungsstrukturelle Zentrum der Fusionskommune.⁷⁷ Ein keineswegs unwesentlicher Nachteil einer Fusion der Verbandsgemeinden Bad Kreuznach (Land) und Wöllstein wäre hingegen, dass hierdurch eine ökonomisch sinnvolle Eingemeindung der Verbandsgemeinden Bad Münster am Stein-Ebernburg und Bad Kreuznach in die gleichnamige große kreisangehörige Stadt langfristig verbaut wäre. Wegen der Überschreitung der bestehenden Landkreisgrenzen Bad Kreuznach und Alzey-Worms – aufgrund der räumlichen Verflechtungen in Richtung der kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach wird hier eine Eingliederung der Verbandsgemeinde Wöllstein in den Landkreis Bad Kreuznach empfohlen – sowie der bislang noch umstrittenen Zuordnung der neuen Verbandsgemeinde zu einem Landkreis, bestünde hier überdies weiterer politischer Abstimmungsbedarf, der auch die Dringlichkeit und das politische Konfliktpotenzial der Landkreisreform deutlich macht.

- *Fusion der Verbandsgemeinden Bad Münster am Stein-Ebernburg (BME), Meisenheim und Alsenz-Obermoschel:* Eine Fusion der Verbandsgemeinden Bad Kreuznach und Wöllstein bliebe nicht ohne Folgen für die benachbarte Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg. Lag diese schon in ihrer bisherigen Form deutlich unterhalb der neuen Mindestregelgröße von 12 000 Einwohnern, so wird sich die

⁷⁷ Darüber hinaus genügt das bestehende Gebäude in Bad Kreuznach heutigen Ansprüchen – auch nach Aussage der dortigen Verwaltungsspitze – nicht mehr.

Situation mit der Ausgliederung ihres ursprünglichen siedlungsstrukturellen Zentrums und Verwaltungssitzes, der Ortsgemeinde Bad Münster Stein-Ebernburg, aus der Verbandsgemeinde drastisch verschärfen. Es stellt sich daher die Frage, in welcher gebietsstrukturellen Einheit die verbliebene Rumpfverbandsgemeinde aufgehen kann, wenn eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Bad Kreuznach bzw. die Eingemeindung in die große kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach als Handlungsoptionen ausscheiden. Den Gebietsoptimierungsrechnungen zufolge lässt sich dieses Problem in ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvoller Form lediglich durch eine Zusammenlegung mit den – überwiegend in Richtung Bad Münster Stein-Ebernburg und Bad Kreuznach orientierten – südlich angrenzenden Verbandsgemeinden Meisenheim und Alsenz-Obermoschel lösen. Die genannten Gemeindeverbände weisen bereits heutzutage ausgesprochen enge infrastrukturelle Verflechtungen in Form intensiver interkommunaler Kooperationen auf, insbesondere die VG Alsenz-Obermoschel kooperiert intensiv mit beiden Fusionspartnern. Eine Übereinbringung der administrativen Grenzen mit den infrastrukturellen Verflechtungen wäre dementsprechend ein sinnvoller Beitrag zur Vermeidung gebietsstrukturell bedingter Ineffizienzen der Infrastrukturbereitstellung. In der neuen Verbandsgemeinde würden auf einer Fläche von 253 km² rund 22 800 Einwohner in 40 Ortsgemeinden leben. Sie wäre damit die flächenmäßig größte Kommune in der Untersuchungsregion. Bis 2020 wird mit einem moderaten Rückgang auf ca. 21 600 Einwohner gerechnet. Gemessen an den Jahresrechnungsergebnissen 2008 läge die Steuerkraft der neu geschaffenen Verbandsgemeinde einschließlich ihrer Ortsgemeinden bei 491 Euro je Einwohner – und damit recht deutlich unter dem Landesdurchschnittswert der kreisangehörigen Gemeinden. Auch die Verschuldungssituation der neuen Gemeinde wäre (gemessen an der Höhe der Kassenkreditverbindlichkeiten) – trotz eines nicht unerheblichen räumlichen Disparitätenausgleichs – schlechter als der Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz. Die bestehende verkehrliche Erschließung des Gebietes steht einer administrativen Zusammenlegung nicht entgegen (Bundesstraßen 48 und 420 sowie SPNV zwischen Bad Münster am Stein-Ebernburg und Alsenz). Diese Hauptverkehrsachsen spiegeln auch die vorherrschenden Pendlerströme in der Region wider, die auf Bad Kreuznach gerichtet sind und durch die Verbandsgemeinde Bad Münster Stein-Ebernburg

verlaufen. Dies würde für die Beibehaltung des Verwaltungssitzes in Bad Münster am Stein-Ebernburg sprechen. In Anbetracht der mittelzentralen Funktion des Ortes Meisenheim sollte die Errichtung einer Zweigstelle in Betracht gezogen werden. Aufgrund der räumlichen Lage der Verwaltungssitze und der Orientierung in Richtung der Stadt Bad Kreuznach wird eine Eingemeindung der Verbandsgemeinde Alsenz-Obermoschel in den Landkreis Bad Kreuznach angedacht.

- *Fusion der Verbandsgemeinden Rockenhausen und Winnweiler*: Die Zusammenlegung der Verbandsgemeinden Rockenhausen und Winnweiler erreicht mit 3,94 den zweithöchsten Punktwert dieser Neustrukturierungsvariante für den westpfälzisch-rhein Hessischen Untersuchungsraum. Im Falle einer Umsetzung würde dementsprechend eine Verbandsgemeinde geschaffen, die den Anforderungen sowohl im Hinblick auf das Kriterium der räumlichen Verflechtung/Bürgernähe als auch hinsichtlich der fiskalischen und demografischen Leistungsfähigkeit in hohem Maße gerecht würde. Dies lässt sich auch an der Punkteverteilung in *Tabelle 11* ablesen. Die neue Verbandsgemeinde würde auf 252 km² mehr als 25 000 Einwohner beheimaten, wobei bis 2020 mit einer geringfügigen Bevölkerungsabnahme um etwa -3 Prozent gerechnet werden müsste. In fiskalischer Hinsicht würde die neue Verbandsgemeinde – angesichts einer originären Steuerkraft der Ortsgemeinden von etwa 570 Euro je Einwohner (2008) und Kassenkreditschulden in Höhe von rund 790 Euro je Einwohner (Stand: 31.12.2008) – zwar unterdurchschnittlich abschneiden. Doch insbesondere in Hinblick auf die Verbindlichkeiten würde die Fusion einen erheblichen räumlichen Disparitätenausgleich bewirken. Beide Kommunen weisen starke Pendlerverflechtungen auf. Zudem existieren bereits interkommunale Kooperationen im Bereich der technischen Infrastruktur zwischen beiden Kommunen.
- *Fusion der Verbandsgemeinden Lauterecken und Wolfstein*: Mit 3,13 wird einer Fusion der Verbandsgemeinden Lauterecken und Wolfstein der niedrigste Punktwert der gesamten Neustrukturierungsvariante 2 beigemessen. Dieses Ergebnis ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass ein räumlicher Ausgleich der fiskalischen und demografischen Disparitäten in dieser Konstellation nur sehr eingeschränkt möglich ist; beide Verbandsgemeinden sind vergleichsweise steuerschwach, über-

durchschnittlich hoch verschuldet und überdies auch in demografischer Hinsicht problematisch. Dies spiegelt sich in der unterdurchschnittlichen originären Finanzkraft von rund 450 Euro je Einwohner und einer weit überdurchschnittlichen Kassenkreditverschuldung (rund 1 000 Euro/Ew) der neu geschaffenen Verbandsgemeinde wider. Der mangelnde räumliche Disparitätenausgleich ist dabei jedoch primär eine Folge der grundlegenden Strukturschwäche im Nordpfälzer Bergland, dennoch können durch Skaleneffekte größenbedingte Kosteneinsparungen in der neu geschaffenen Verbandsgemeinde erzielt werden, wodurch die Situation für die Verbandsgemeinde Wolfstein insgesamt verbessert werden kann.⁷⁸ Die neue geschaffene Verbandsgemeinde hätte eine Bevölkerungsgröße von etwa 20 000 Einwohnern auf einer Fläche von 238 km² und ermöglicht somit eine Annäherung an das Ziel der Schaffung homogener Strukturen hinsichtlich der Größenverhältnisse. Sie hätte die geringste Einwohnerdichte in der gesamten Untersuchungsregion. Der demografische Wandel wird hier bis 2020 voraussichtlich eine Bevölkerungsabnahme auf ca. 18 300 Einwohnern zur Folge haben. Zwischen beiden Kommunen bestehen recht intensive Kooperationen (z. B. in den Bereichen Brandschutz, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie die gemeinsame Trägerschaft einer RealschulePlus), die von den Gesprächspartnern vor Ort unter anderem mit einer gemeinsamen Identität im „Lautertal“ begründet wurde. Die verkehrliche Erschließung ist vor allem durch die B270 gewährleistet, wobei die Pendlerströme aus Wolfstein in stärkerem Maße südlich in Richtung Kaiserslautern zeigen als dies in Lauterecken der Fall ist.

78 So würde eine Fusion der Verbandsgemeinden Wolfstein und Weilerbach zwar für sich genommen höher bewertet – d.h. sie würde den Neustrukturierungskriterien stärker entsprechen als die Zusammenlegung mit Lauterecken. Doch für den Gesamttraum wäre das Ergebnis einer solchen Neuabgrenzung im Rahmen der hier vorgestellten zweiten Reformvariante aufgrund des nun aufgeworfenen und gebietsstrukturell nicht lösbaren „Problemfalles“ Lauterecken insgesamt ungünstiger.

Literaturverzeichnis

- BLUME, T. (2008): Die ökonomischen Effekte regionaler Kooperation: Theorie und Empirie am Beispiel monozentrischer Regionen Westdeutschlands.
- BÖCKMANN, L. (2008): Rheinland-Pfalz 2050 – Zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung. Teil 2: Regionale Ergebnisse. Bad Ems (= Statistische Monatshefte, 2/2008).
- BOETTCHER, F./BRAND, S. (im Erscheinen): Die rheinland-pfälzischen Kommunalstrukturen: Ausgangslage, Entwicklungen und Herausforderungen.
- BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M. unter Mitarbeit v. G. MICOSATT (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Gütersloh.
- BOETTCHER, F./BRAND, S.: Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. In: Lorig, W. (Hrsg.): Kommunalreform in Rheinland-Pfalz. 2010.
- COASE, R.: The Nature of the Firm. In: *Economica*. 1937, H. 4. Online unter: <<http://www.sonoma.edu/users/e/eyler/426/coase1.pdf>>, S. 386–405.
- FRECH, S./WEBER, R. (2009): Handbuch Kommunalpolitik.
- GEMEINDE- UND STÄDTEBUND RHEINLAND-PFALZ (2009): Kommunalbrevier: Kommunale Umlagen (Abruf: 11.02.2011).
- HELLERMANN, J. (2003): Zukunftsfähige Kommunalstrukturen für Rheinland-Pfalz. Mainz/Münster.
- HESSE, J. (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Berlin.
- HESSE, J./GÖTZ, A. (2009): Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen. Berlin.
- HESSE, J. unter Mitarbeit v. E. BERNAT; S. VOGEL; B. BÄR (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Berlin. Online unter: <<http://www.ism.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/verwaltungsreform/>> (Abruf: 01.02.2011).
- HOHN, S. (2007): Public Marketing: Marketing-Management für den öffentlichen Sektor.
- INNENMINISTERIUM MECKLENBURG VORPOMMERN (2010): Kommunalen Finanzausgleich. Online unter: <http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/Themen/Kommunale_Themen/Kommunaler_Finanzausgleich/index.jsp> (Abruf: 16.11.2010).
- JAUCH, D.: Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. In: Böckenhoff, E. (Hrsg.): Hohenheimer Arbeiten. 1975.
- 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 Teil I. Idar-Oberstein. (= Dokumentationen der ZIRP, Bd. 3).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. 1. Berlin.
- JUNKERNHEINRICH, M. u.a.. (2010): Ausgabenintensität und Gemeindegröße. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Kaiserslautern.

- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Schuldenreport Deutschland. Ein Ländervergleich. Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./ZIEKOW, J. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER, u.a.. (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zum 1. Und 2. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Kaiserslautern und Speyer.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland – Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Gütersloh.
- KÖNIG, J./BÖCKMANN, L. (2010): Rheinland-Pfalz 2050. Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Pflegebedarf. Bad Ems.
- LEEMANN, H. (1980): Zur Frage nach minimalen Gemeindegrößen im Thurgau. Frauenfeld.
- LORIG, W.: Verwaltungs- und Kommunalreform in Rheinland-Pfalz. In: Sarcinelli, U. u.a.. (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz: Gesellschaft, Staat und Demokratie. 2010, S. 497–529.
- MILBERT, A. (2010): Gebietsreformen – politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik. Bonn (= BBSR-Berichte kompakt. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn, 6/2010).
- MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT: Demographischer Wandel (Abruf: 25.10.2010).
- MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2008): LEP IV. Mainz.
- MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2009): Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport vom 04.12.2009 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Beilstein (CDU).
- MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2010): Pläne für Rheinland-Pfalz. Fit für die neuen Regionalpläne. Mainz.
- o.V. (2010): Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. (KomVwRGrG).
- o.V. (o.J.): Rheinpfalz: Kommunale Daten und Fakten. In: Rheinpfalz, H. 23.
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2009): Kommunalbericht 2009. Speyer.
- ROSENFELD, M./KLUTH, W. u.a. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. Halle.
- TARKAN, B. (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz.
- THOME, R.: Potenziale eines eGovernment auf kommunaler Ebene. In: Hauff, M. von (Hrsg.): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit. 1. Baden-Baden. 2009, S. 230–242.
- WITT, P.: Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg und Reformen auf kommunaler Ebene. In: Frech, S./ Weber, R. (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik. 2009, S. 105–131.
- WIXFORTH, J. (2009): Kommunalfinanzen in Suburbia. Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin. 1. Wiesbaden.

ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

Anhang

Tabelle 12: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Alsenz-Obermoschel									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ BME	0	4	5	5	4	3	1	2	3,0
+ VG KH	0	3	5	5	4	4	5	5	3,9
+ Wöllstein	0	3	5	5	5	5	5	5	4,1
+ Kirchheimbolanden	0	2	4	5	5	4	4	5	3,6
+ Rockenhausen	4	3	4	5	5	0	2	5	3,5
+ Wolfstein	0	0	5	5	4	0	0	2	2,0
+ Meisenheim	0	3	5	5	4	3	0	2	2,8
+ BME + VG KH	0	5	5	5	4	4	5	5	4,0
+ Meisenheim + BME	1	5	4	5	4	3	0	5	3,1
+ Meisenheim. + Rockenhausen	4	5	1	5	5	1	1	5	3,1
+ BME + Rockenh.	5	5	2	5	5	1	1	5	3,4
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 13: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Alantglan									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ Lauterecken	0	3	5	5	4	0	0	5	2,8
+ Wolfstein	0	2	5	5	4	0	0	5	2,6
+ Weilerbach	0	2	5	5	5	3	5	5	3,8
+ Glan-Münchw.	0	4	5	5	4	2	0	5	3,1
+ Kusel	4	5	5	5	4	2	0	5	3,8
+ Baumholder	0	2	5	5	4	3	0	5	3,0
+ Lauterecken + Wolfstein	1	3	2	4	4	0	0	5	2,3
+ Glan-Münchw. + Kusel	5	5	3	3	4	3	0	5	3,3
+ Baumholder + Kusel	5	5	2	3	4	3	0	5	3,1
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 14: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Bad Kreuznach									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkräft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ Wöllstein	0	5	5	5	5	5	3	5	4,13
+ Alsenz-Oberm.	0	3	5	5	4	4	5	5	3,88
+ BME	0	5	5	5	4	5	5	5	4,25
+ vfr. St. KH	5	5	5	0	5	2	5	5	4,00
+ Sprendlingen-Gens.	1	4	5	5	5	5	0	5	3,75
+ Wöllstein + Sprendlingen-Gens.	2	5	5	3	5	5	1	5	3,71
+ BME + Wöllstein	1	5	5	5	5	5	5	5	4,43
+ BME + Alsenz-Oberm.	0	5	5	5	4	4	5	5	4,00
+ vfr. St. KH + BME	5	5	5	0	5	2	5	5	3,86
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 15: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkräft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ Rüdesheim	0	5	5	4	5	5	4	5	4,13
+ vfr. St. KH	5	5	5	0	5	2	3	5	3,75
+ VG KH	0	5	5	5	4	5	5	5	4,25
+ Alsenz-Oberm.	0	4	5	5	4	3	1	2	3,00
+ Meisenheim	0	2	5	5	4	4	1	2	2,88
+ Bad Sobernheim	0	3	5	5	5	5	1	5	3,63
+ vfr. St. KH + VG KH	5	5	5	0	5	2	4	5	3,71
+ VG KH + Wöllstein	0	5	5	5	5	5	5	5	4,29
+ VG KH + Alsenz-Oberm.	0	5	5	5	4	4	3	5	3,71
+ Meisenheim + Alsenz-Oberm.	0	5	4	5	4	3	1	5	3,14
+ Meisenheim + Bad Sobernheim	0	5	2	3	5	5	1	5	3,00
+ Alsenz-O. + Rockenh.	0	5	3	5	5	1	3	5	3,14
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 16: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Lauterecken									
Fusionspartner	Pend- ler- verfl.	Entfer- nung	Fläche	Ew.- Zahl 2008	Steu- erkraft 2008	Schul- den 2008	Ew.- Entw. 2020	Ew.- Zahl 2020	Sum- me
+ Herrstein	0	1	0	5	4	4	1	5	2,5
+ Kirn-Land	0	1	4	5	4	4	2	5	3,1
+ Meisenheim	2	4	4	5	4	2	1	5	3,4
+ Wolfstein	1	5	4	5	4	0	1	5	3,1
+ Altenglan	0	3	5	5	4	0	0	5	2,8
+ Baumholder	0	1	3	5	4	4	1	5	2,9
+ Wolfstein + Meisenheim	4	5	1	5	4	1	2	5	3,1
+ Altenglan + Wolf- stein	2	5	2	4	4	0	1	5	2,6
	Räumliche Ver- flechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 17: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Meisenheim									
Fusionspartner	Pend- ler- verfl.	Entfer- nung	Fläche	Ew.- Zahl 2008	Steu- erkraft 2008	Schul- den 2008	Ew.- Entw. 2020	Ew.- Zahl 2020	Sum- me
+ Bad Sobernheim	2	4	3	5	5	5	0	5	3,6
+ BME	0	2	5	5	4	4	1	2	2,9
+ Alsenz-Oberm.	0	3	5	5	4	3	0	2	2,8
+ Wolfstein	0	2	5	5	4	2	0	5	2,9
+ Lauterecken	0	4	4	5	4	2	2	5	3,3
+ Kirn-Land	0	1	5	5	4	5	1	5	3,3
+ BME + Alsenz- Oberm.	0	5	4	5	4	3	0	5	3,0
+ BME + Bad Sobernheim	2	5	1	3	5	5	1	5	3,1
+ Alsenz-Oberm. + Rockenhausen	1	5	1	5	5	1	1	5	2,7
+ Lauterecken + Wolfstein	1	5	1	5	4	1	1	5	2,6
	Räumliche Ver- flechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 18: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Rockenhausen									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkräft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ Alsenz-Oberm.	0	3	4	5	5	0	1	5	2,9
+ Kirchheimbolanden	2	3	2	4	5	3	5	5	3,6
+ Winnweiler	1	4	4	5	5	2	5	5	3,9
+ Otterberg-Otterbach	0	3	3	4	5	2	4	5	3,3
+ Wolfstein	0	2	4	5	5	0	1	5	2,8
+ Meisenheim + Alsenz-Oberm.	0	5	1	5	5	1	2	5	2,7
+ Winnweiler + Otterberg-Otterbach	1	5	0	0	5	3	5	5	2,7
+ Alsenz-O. + BME	0	5	2	5	5	1	2	5	2,9
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 19: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Rüdesheim									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkräft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ Bad Sobernheim	1	3	1	1	5	5	3	5	3,0
+ BME	0	5	5	4	5	5	1	5	3,8
+ vfr. St. KH	5	5	4	0	5	3	1	5	3,5
+ Rheinböllen	0	1	3	3	5	5	0	5	2,8
+ Langenlonsheim	1	5	5	2	5	5	1	5	3,6
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 20: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Wolfstein									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkräft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ Lauterecken	1	5	4	5	4	0	1	5	3,1
+ Meisenheim	0	2	5	5	4	2	0	5	2,9
+ Alsenz-Oberm.	0	0	5	5	4	0	0	2	2,0
+ Rockenhausen	1	2	4	5	5	0	2	5	3,0
+ Otterberg-Otterbach	0	2	4	5	4	3	2	5	3,1
+ Weilerbach	0	3	5	5	5	4	4	5	3,9
+ Altenglan	0	3	5	5	4	0	1	5	2,9
+ Lauterecken + Altenglan	1	5	2	4	4	0	1	5	2,4
+ Meisenheim + Lauterecken	1	5	1	5	4	1	1	5	2,6
+ Rockenhausen + Otterberg-Otterbach	2	2	0	2	5	2	0	5	2,3
+ Otterberg-Otterbach + Weilerbach	1	3	2	1	5	4	3	5	3,0
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 21: Untersuchungsregion 1: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Wöllstein									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steu-erkräft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Summe
+ VG KH	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
+ Sprendlingen-Gens.	0	5	5	5	5	5	4	5	4,3
+ Wörrstadt	1	4	5	2	5	5	1	5	3,5
+ Alzey-Land	0	3	4	3	5	5	1	5	3,3
+ Kirchheimbolanden	0	1	5	4	5	5	0	5	3,1
+ Alsenz-Oberm.	0	3	5	5	5	5	3	5	3,9
+ vfr. St. KH	3	5	5	0	5	2	1	5	3,3
+ VG KH + Sprendlingen-Gens.	1	5	5	3	5	5	4	5	4,0
+ BME + VG KH	0	5	5	5	5	5	0	5	3,6
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demografische Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 22: Untersuchungsregion 1: Anzahl der Kooperationen zwischen den Gemeinden										
	Alsenz-Oberm.	Alten- glan	KH	BME	Lauter- ecken	Meisen- heim	Rocken- hausen	Rüdes- heim	Wolf- stein	Wöll- stein
Alsenz-Oberm.		4	2	6	7	12	16	k. A.	6	k. A.
Altenglan	4		k. A.	k. A.	9	6	4	k. A.	11	k. A.
KH	2	k. A.		5	k. A.	5	k. A.	6	k. A.	11
BME	6	k. A.	5		k. A.	8	1	7	k. A.	k. A.
Lauter- ecken	7	9	k. A.	k. A.		9	3	k. A.	11	k. A.
Meisen- heim	12	6	5	8	9		6	5	7	k. A.
Rocken- hausen	16	4	k. A.	1	3	6		k. A.	7	k. A.
Rüdes- heim	k. A.	k. A.	6	7	k. A.	5	k. A.		k. A.	k. A.
Wolfstein	6	11	k. A.	k. A.	11	7	7	k. A.		k. A.
Wöllstein	k. A.	k. A.	11	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	
Kusel	1	12	k. A.	k. A.	4	3	1	k. A.	4	k. A.
Otterberg- Otterbach	2	2	k. A.	k. A.	2	2	2	k. A.	2	k. A.
Weiler- bach	2	4	k. A.	k. A.	2	2	2	k. A.	2	k. A.
Winn- weiler	5	2	k. A.	k. A.	1	2	4	k. A.	2	k. A.
Bad Sobern.	1	k. A.	4	4	k. A.	4	k. A.	5	k. A.	k. A.
Glan- Münchw.	7	k. A.	k. A.	k. A.	2	2	k. A.	k. A.	3	k. A.
Ramstein- Miesenb.	k. A.	1	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Schönen- berg- Kübelb.	k. A.	3	k. A.	k. A.	1	k. A.	k. A.	k. A.	2	k. A.
Waldmohr	k. A.	2	k. A.	k. A.	1		k. A.		2	k. A.
Kirn	k. A.	k. A.	1	1	k. A.	1	k. A.	1	k. A.	k. A.
Kirn-Land	k. A.	k. A.	4	4	k. A.	4	k. A.	4	k. A.	k. A.
Langen- lonsheim	k. A.	k. A.	4	4	k. A.	4	k. A.	4	k. A.	k. A.
Strom- berg	k. A.	k. A.	4	4	k. A.	4	k. A.	4	k. A.	k. A.

	Alsenz-Oberm.	Alten- glan	KH	BME	Lauter- ecken	Meisen- heim	Rocken- hausen	Rüdes- heim	Wolf- stein	Wöll- stein
Sprend- lingen- Gens.	k. A.	k. A.	1	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	1
Quelle: Eigene Darstellung.										

Tabelle 23: Untersuchungsregion 1: Verfügbarkeit von Verwaltungsräumen		
Alsenz-Obermoschel	alte Bausubstanz, bei Auslaufen der Realschule Plus könnten im Schulgebäude Raumkapazitäten geschaffen werden	+/-
Altenglan	Gebäude ist generalsaniert, räumliche Kapazitäten sind allerdings nicht vorhanden	+/-
Bad Kreuznach	alte Bausubstanz, keine ausreichenden Räumlichkeiten	-
Bad Münster am Stein-Eberburg	neue Bausubstanz, geht in 10 Jahren in VG-Besitz über	+/-
Lauterecken	ausreichend	+/-
Meisenheim	ausreichend, moderner Anbau	+
Rockenhausen	Anbau mit zusätzlicher Ausbaureserve für 15-20 Mitarbeiter im Rohbau	+
Rüdesheim	neuer Anbau, Ausbaureserve für 25 Mitarbeiter	+
Wolfstein	neue Bausubstanz, barrierefrei und bezugsfertig. Räumlichkeiten in benachbarten Gebäuden verfügbar.	+
Wöllstein	Keine räumlichen Kapazitäten vorhanden	-
Quelle: Eigene Darstellung.		