

Die Konsolidierung der  
kommunalen Verwaltung in  
Rheinland-Pfalz

Marco Raphael

November 2011

**Titel:** Die Konsolidierung der kommunalen Verwaltung in Rheinland-Pfalz  
(Magisterarbeit Universität Trier 2011)

**Verfasser:** Marco Raphael (Betreuer: Prof. Dr. Sebastian Heilmann/Prof. Dr. Ludwig von Auer)

**Abstract:** Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz arbeitet seit einiger Zeit an einer Modernisierung der kommunalen Verwaltungsstrukturen zur Bewältigung des demographischen Wandels und der Haushaltskrise. Primäres Mittel hierbei ist eine Senkung der Kosten durch eine Vergrößerung der Verbandsgemeinden. Die vorliegende Arbeit versucht die Frage zu beantworten, inwieweit die Reform die von ihr postulierten Ziele erreichen kann. Dazu beschreibt sie zunächst die Schwierigkeiten und Probleme, die durch die Reform gelöst werden sollen. Ausgehend von den Ergebnissen einer umfassenden Untersuchung des Forschungsprojekts „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ wird ein Szenario entworfen, wie eine erfolgreiche Umsetzung der Reform aussehen könnte. Im zweiten Schritt werden dieser Struktur zwei Vergleichsmodelle gegenüber gestellt: das Konzept einer zusätzlichen Reform der Ortsgemeinden und die Möglichkeit der Umwandlung der Verbandsgemeinden in Einheitsgemeinden.

**Herausgeber:** Prof. Dr. Axel Adam-Müller  
([adam-mueller@uni-trier.de](mailto:adam-mueller@uni-trier.de))  
Prof. Dr. Ludwig von Auer  
([vonauer@uni-trier.de](mailto:vonauer@uni-trier.de))  
Prof. Dr. Georg Müller-Fürstenberger  
([mueller-fuerstenberger@uni-trier.de](mailto:mueller-fuerstenberger@uni-trier.de))

**Adresse:** Fachbereich IV  
Universität Trier  
Universitätsring 15  
54295 Trier

**Diese Schriftenreihe ist im Internet in elektronischer Form unter [wiwischriftenreihe.uni-trier.de](http://www.wiwischriftenreihe.uni-trier.de) erreichbar.**

# Inhaltsverzeichnis

Executive Summary .....	IV
Abbildungsverzeichnis .....	V
Tabellenverzeichnis .....	V
1. Einleitung .....	1
1.1. Problemstellung und Forschungsfrage .....	1
1.2. Verlauf der Darstellung .....	3
2. Analytische Grundlagen .....	4
2.3. Marktversagenstheorie .....	4
2.4. Dezentralisierungstheorem .....	6
2.5. Prinzip der fiskalischen Äquivalenz .....	7
2.6. Skaleneffekte in der Verwaltung .....	8
2.6.1. Theoretische Grundlagen.....	8
2.6.2. Praktische Einwände und Erfahrungen.....	9
3. Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz .....	12
3.1. Aufgabentypen der Gemeinden .....	13
3.2. Territoriale Gliederung.....	15
3.3. Einnahmen und Finanzen .....	19
3.3.1. Steuern.....	19
3.3.2. Gebühren .....	20
3.3.3. Zuweisungen .....	22
3.3.4. Umlagen .....	26

3.4.	Organe der Gemeinde: Gemeinderat und Bürgermeister .....	27
3.5.	Aufgaben der Verbandsgemeinde .....	29
3.6.	Die Aufgaben der Ortsgemeinden .....	30
3.7.	Das Verhältnis von Orts- und Verbandsgemeinde .....	34
4.	Anstöße zur Reform der Gemeindestruktur.....	37
4.1.	Kommunale Finanz- und Verschuldungskrise .....	38
4.2.	Hohe Kassenkreditschulden .....	42
4.2.1.	Folge mangelnder Ausnutzung von Skalenerträgen? .....	45
4.3.	Der demographische Wandel .....	49
4.3.1.	Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen.....	52
4.3.2.	Wachsende Heterogenität.....	54
4.3.3.	Sinkende Nachfrage und Kostenremanenzen .....	54
4.3.4.	Veränderungen der Nachfragestruktur .....	56
4.3.5.	Mögliche Schwierigkeiten bei der Überwindung .....	56
5.	Die Territorialreform der Verbandsgemeinden .....	58
5.1.	Fallstudie Bitburg-Prüm und Vulkaneifel .....	59
5.2.	Einsparungen einer optimalen Vergrößerung der Verbandsgemeinden .....	61
5.3.	Auswirkungen auf die Bürgernähe, Identifikation und Ehrenamt.....	68
5.3.1.	Rolle der Ortsgemeinden .....	68
5.3.2.	Rolle der Verbandsgemeinde für die Bürgernähe .....	71
5.4.	Strategische Handlungsfähigkeit vergrößerter Verbandsgemeinden.....	75
5.4.1.	Probleme bei der Bewältigung des demographischen Wandels.....	76
5.4.2.	Probleme bei der Haushaltskonsolidierung .....	78
5.5.	Fazit des Modells der vergrößerten Verbandsgemeinde .....	81

6.	Konsolidierung der Ortsgemeinden.....	83
6.1.	Erhöhtes Einsparpotenzial .....	84
6.2.	Auswirkungen auf Identifikation und Bürgernähe .....	85
6.3.	Grenzen des Modells .....	87
7.	Umwandlung in eine Einheitsgemeinde.....	89
7.1.	Neuverteilung von Kompetenzen.....	90
7.2.	Finanzielle Vorteile .....	91
7.3.	Erhöhte Handlungsfähigkeit und Legitimation .....	93
7.4.	Auswirkung auf Bürgernähe, Identifikation und Ehrenamt .....	95
8.	Fazit.....	97
	Literaturverzeichnis.....	100
	Quellen .....	100

## **Executive Summary**

Schon seit der letzten Legislaturperiode arbeitet die Landesregierung von Rheinland-Pfalz an einer Reform der Verwaltungsstrukturen auf kommunaler Ebene. Ziel ist hierbei die Anpassung an eine Veränderung der Bevölkerungsstrukturen insbesondere in weniger dicht besiedelten Räumen und die Bekämpfung der seit beinahe 20 Jahren anhaltenden Haushaltskrise der Kommunen des Landes. Primäres Mittel hierbei ist eine Senkung der Kosten durch eine Vergrößerung der Verbandsgemeinden, wodurch Skaleneffekte in der Verwaltung ausgenutzt werden könnten. Gleichzeitig sollen negative Konsequenzen dieser erhöhten Zentralisierung vermieden werden, insbesondere in den Bereichen der Bürgernähe. Die vorliegende Arbeit versucht die Frage zu beantworten, inwieweit die Reform die von ihr postulierten Ziele erreichen kann. In einem zweiten Schritt werden erweiterte Reformmaßnahmen dargestellt und analysiert, die in der Reformdiskussion als Alternative oder Ergänzung der Pläne der Landesregierung vorgeschlagen wurden. Der Fokus der Arbeit liegt hierbei nicht nur auf den finanzwissenschaftlichen Folgen der Reform, sondern es wird versucht auch mögliche Konsequenzen für die Funktionsfähigkeit der Gemeinden als politische Entscheidungs- und Kommunikationszentren in die Untersuchung mit einzubeziehen.

Diese Arbeit beschreibt zunächst die Schwierigkeiten und Probleme, die durch die Reform gelöst werden sollen, insbesondere den demographischen Wandel und die finanzielle Krise der Kommunen in Rheinland-Pfalz. Hierbei wird sowohl untersucht welche Auswirkungen der demographische Wandel auf die Einnahmen der Kommunen haben wird als auch welche Herausforderungen auf der Leistungsseite auf die Gemeinden zukommen, wenn der Anteil älterer Menschen zunimmt und bestehende Infrastruktureinrichtungen sich einer sinkenden Nachfrage ausgesetzt sehen. Ausgangspunkt sind die Ergebnisse einer umfassenden Untersuchung im Rahmen des Forschungsprojekts „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ der Universität Trier im Auftrag des Innenministeriums. In einem ersten Schritt wird ein Szenario entworfen, wie eine erfolgreiche Umsetzung der Reform aussehen könnte. Am Beispiel der Verbandsgemeinden der beiden Landkreise Vulkaneifel und Bitburg-Prüm wird dieses Modell in seiner politischen und finanziellen Tragfähigkeit überprüft. Im zweiten Schritt werden dieser Struktur zwei Vergleichsmodelle gegenüber gestellt: Das Konzept einer zusätzlichen Reduzierung der Zahl der Ortsgemeinden und die Möglichkeit der Umwandlung der Verbandsgemeinden in Einheitsgemeinden. Alle drei Optionen werden

sowohl hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die politische Repräsentation als auch in ihrer finanziellen Tragfähigkeit und ökonomischen Effizienz untersucht.

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 3.2-1 Verbandsgemeinden nach Einwohnerzahl klassiert.....	18
Abbildung 3.2-2 Häufigkeitsverteilung der Anzahl Ortsgemeinden je Verbandsgemeinde .....	18
Abbildung 3.2-3 Ortsgemeinde- und Einwohnerzahl der Verbandsgemeinden.....	18
Abbildung 3.6-1 Ausgaben der Ortsgemeinden für ausgewählte Bereiche.....	33
Abbildung 3.6-2 Anteil der freiwilligen Aufgaben an den gesamten Ausgaben der Ortsgemeinden ...	34
Abbildung 4.1-1 Ausgaben und Einnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz.....	39
Abbildung 4.1-2 Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in € je Einwohner und Anteile an der Gesamtverschuldung 2007.....	42
Abbildung 4.3-1 Bevölkerungsentwicklung und Jugend- und Altenquotient 2000 bis 2050.....	50
Abbildung 4.3-2 Veränderungen der prozentualen Anteile der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung des Landes Rheinland-Pfalz .....	50
Abbildung 4.3-3 Verteilung der Bevölkerungsveränderungen bis 2020 auf Verbandsgemeindeebene	52
Abbildung 5.2-1 Karte der Fusionsszenarien für den Landkreis Vulkaneifel .....	65
Abbildung 5.2-2 Karten der Fusionsszenarien für den Landkreis Bitburg-Prüm.....	67

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 3.2-1 Gemeindestrukturen der Bundesländer .....	17
Tabelle 3.3-1 Aufteilung der Schlüsselzuweisung .....	26
Tabelle 4.1-1 Mittelwerte der ordentlichen Ergebnisse 2007.....	39
Tabelle 4.1-2 Mittelwerte der Finanzergebnisse 2007 .....	40
Tabelle 4.2-1 Häufigkeit hoher Kassenkreditschulden.....	43
Tabelle 4.2-2 Durchschnittliche Kassenkredite der Verbandsgemeinden nach Größenklasse.....	45

Tabelle 4.2-3 Zuschussbedarf der untersuchten Haushaltsabschnitte .....	46
Tabelle 4.2-4 Regressionskoeffizienten und Bestimmtheitsmaß der Modelle des Zuschussbedarfs .....	46
Tabelle 4.2-5 Regressionskoeffizienten und Bestimmtheitsmaß der Modelle der Vollzeitkräfte und des Sachaufwands .....	48
Tabelle 5-1 Kennzahlen besonders reformbetroffener Landkreise .....	59
Tabelle 5.1-1 Kennzahlen der Verbandsgemeinden im Landkreis Vulkaneifel.....	61
Tabelle 5.1-2 Kennzahlen der Verbandsgemeinden im Landkreis Bitburg-Prüm .....	61
Tabelle 5.2-1 aggregierte Verwaltungshaushalte der Verbandsgemeinden (Landkreis Bitburg-Prüm)	63
Tabelle 5.2-2 aggregierte Verwaltungshaushalte der Verbandsgemeinden (Landkreis Vulkaneifel) ...	64
Tabelle 5.2-3 Fusionsszenarien für die Verbandsgemeinden (Landkreis Vulkaneifel) .....	65
Tabelle 5.2-4 Fusionsszenarien für die Verbandsgemeinden (Landkreis Bitburg-Prüm). .....	67
Tabelle 6-1 Geschätzte Entwicklung der Ortsgemeindezahl (Landkreis Bitburg-Prüm).....	84
Tabelle 6-2 Geschätzte Entwicklung der Ortsgemeindezahl (Landkreis Vulkaneifel) .....	84



# 1. Einleitung

## 1.1. Problemstellung und Forschungsfrage

Kommunalreformen und insbesondere kommunale Gebietsreformen waren lange Zeit kein Thema in den westlichen Bundesländern, auch nicht in Rheinland-Pfalz. In den letzten Jahren ist das Thema allerdings wieder auf die politische Agenda gekommen.<sup>1</sup> Die seit fast zwei Jahrzehnten anhaltende Haushaltskrise der Kommunen und die sich abzeichnenden Veränderungen durch den demographischen Wandel haben das Land dazu bewegt, nach Möglichkeiten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene zu suchen.<sup>2</sup> Deshalb hat die Landesregierung beschlossen, im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform neben einer Reihe von Aufgabenverlagerungen und der verstärkten Förderung der interkommunalen Kooperation eine Territorialreform der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden durchzuführen. Ziel ist es, die kleineren Verbandsgemeinden mit weniger als 12.000 Einwohnern und verbandsfreie Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern durch Fusionen zu wirtschaftlicheren Einheiten zu verschmelzen.<sup>3</sup> Nach dem Ablauf einer finanziell geförderten Freiwilligkeitsphase sollen alle Gemeinden unterhalb dieser Grenze zwangsfusioniert werden, Ausnahmen werden von Fall zu Fall gemacht. Durch die Veröffentlichung einer „Schwarzen Liste“ hat die Landesregierung eine Reihe von Verbandsgemeinden markiert, die ihrer Ansicht nach dringend reformbedürftig sind und demnach nicht mit Ausnahmeregelungen rechnen können. In zwei Landkreisen hat das Projekt „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ die Umsetzung der Reform wissenschaftlich begleitet und Szenarien entwickelt, wie eine möglichst optimale Fusion der Verbandsgemeinden aussehen könnte.<sup>4</sup>

Die wissenschaftliche und politische Debatte um die Reform ist allerdings gespalten.<sup>5</sup> Die zentrale Achse der Diskussion ist der Konflikt zwischen einer möglichen Steigerung der Effizienz und der Wahrung großer Bürgernähe, die die heutige Struktur in Rheinland-Pfalz

---

<sup>1</sup> Vgl. Bull, Hans Peter (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. In: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2/2008, S.285-302.

<sup>2</sup> Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2009a): Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform. Mainz.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> Von Auer, Ludwig et. al. (2011a): Projektdokumentation – Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Trier.

<sup>5</sup> Beispielsweise: CDU Rheinland-Pfalz (2010): Anhörung zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Experten und Verbände kritisieren Reformvorhaben der SPD-Landesregierung massiv. Pressemitteilung Nr. 137/2010.

bieten soll. Opposition und Vertreter der kommunalen Ebene kritisieren die Reform als nicht zielführend oder wirkungslos, während die Landesregierung die Reform als gelungenen Kompromiss zwischen notwendigen Effizienzsteigerungen und Respekt vor bewährten Strukturen präsentiert. Beide Seiten berufen sich dabei auf verschiedene wissenschaftliche Gutachten, die im Vor- oder Verlauf der Reform erstellt wurden. Das von der Landesregierung in Auftrag gegebene Begleitgutachten von Junkernheinrich und Ziekow stützt die These vom Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Wirtschaftlichkeit, auf der die Reform basiert, weist allerdings darauf hin, dass offenbar auch andere Faktoren starken Einfluss auf die finanzielle Situation der Gemeinden haben.<sup>6</sup> Das Gutachten der Juristen Dietlein und Thiel im Auftrag des Städte- und Gemeindebundes Rheinland-Pfalz kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass die Verbandsgemeinde sich als Institution bewährt hat und die Beibehaltung der Ortsgemeinden zwingend nötig ist, um eine möglichst bürgernahe und effiziente Verwaltung zu erhalten.<sup>7</sup> Sie sprechen sich deshalb nur für sehr behutsame Zusammenschlüsse der Verbandsgemeinden auf freiwilliger Basis aus. Kritischer äußert sich der von der Landtagsfraktion der CDU bestellte Gutachter Hesse, der sich für eine radikalere Reform ausspricht, die auch die Ortsgemeinden mit einschließt oder die Verbandsgemeinden in Teilen des Landes ganz abschafft.<sup>8</sup> Diese Forderungen stützen sich auf die Erkenntnisse eines umfangreicheren Gutachtens zur Verwaltungsstruktur in Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2000.<sup>9</sup> Die Untersuchungen im Rahmen des Projekts kamen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass ergänzende Reformen wirtschaftlich sinnvoll sein könnten.<sup>10</sup>

Ziel dieser Arbeit ist es deshalb, die Frage zu beantworten, ob durch die geplante Verbandsgemeindevergrößerung finanziell tragfähige und politisch handlungsfähige Gemeindestrukturen entstehen würden oder die Reform ergänzt werden sollte, entweder durch eine Ortsgemeindevergrößerung oder die Umwandlung der Verbandsgemeinde in eine Einheitsgemeinde. Bewertungskriterium zur Beantwortung der Forschungsfrage soll sein, wie gut die Verbandsgemeinden in der Lage wären, auf die Herausforderungen des demographischen Wandels zu reagieren und finanziell langfristig handlungsfähig zu bleiben. Ebenso soll ein Kriterium sein, welche Auswirkungen es auf die Bürgernähe und

---

<sup>6</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010a): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz.

<sup>7</sup> Vgl. Dietlein, Johannes / Thiel, Markus (2006): Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung. Düsseldorf.

<sup>8</sup> Vgl. Hesse, Joachim Jens (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Berlin.

<sup>9</sup> Vgl. Hesse, Joachim Jens (2000): Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., Mainz.

<sup>10</sup> Vgl. Von Auer et. al. (2011a), a.a.O.

Identifikation geben könnte. Durch diesen doppelten Ansatz, der sowohl die finanzwissenschaftlichen als auch die politisch-demokratischen Aspekte der Reform untersucht, soll eine Ergebnisvorwegnahme durch die Selektion der Kriterien verhindert werden. Um die langfristige finanzielle Handlungsfähigkeit zu erfassen, sollen sowohl die Einsparpotenziale betrachtet werden als auch die Fähigkeit der Gemeinden, die Konsolidierung des Haushalts als politisches Ziel zu verfolgen. Mit Blick auf die Anpassungsfähigkeit an den demographischen Wandel wird zu erfassen versucht, wie gut die Gemeinden in der Lage wären, auf Veränderungen zu reagieren und insbesondere eine langfristig angelegte, wirtschaftlich optimale Infrastrukturplanung zu gewährleisten. Auswirkungen auf die Bürgernähe sollen in der Frage erfasst werden, wie autonom insbesondere die Ortsgemeinden Entscheidungen treffen können und wie stark die Identifikation der Einwohner mit der jeweils untersten Entscheidungsebene ist.

Eine wichtige Grundlage für den Verlauf der Arbeit bilden die Daten und Ergebnisse aus dem bereits erwähnten Projekt „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“, die dem Autor freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden. Auf ihrer Basis lassen sich konkrete Aussagen zu finanziellen Effekten und Strukturveränderungen machen. Außerdem war während des Projekts ein tiefer Einblick in die finanzielle und infrastrukturelle Situation der Verbandsgemeinden möglich, was in vielfältiger Weise im Laufe der Arbeit genutzt werden soll.

## **1.2. Verlauf der Darstellung**

Zur Beantwortung der Frage gliedert sich die Arbeit in sechs Kapitel. Das zweite Kapitel fasst einige theoretische Konzepte zusammen, die im Laufe der Arbeit relevant sind. Dies sind einmal die Marktversagenstheorie, das Dezentralisierungstheorem, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und die Theorie zu Skaleneffekten, speziell in der Verwaltung. Im folgenden Kapitel wird zunächst die grundsätzliche Struktur der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz erläutert, mit einem besonderen Schwerpunkt auf den Verbands- und Ortsgemeinden. Hier wird ausgeführt, wie die Gemeinden sich finanzieren, ihre Organe, Aufgaben und wie die Verbands- und Ortsgemeinden miteinander verbunden sind, um im nächsten Kapitel auf die beiden zentralen Probleme einzugehen, die durch die Reform gelöst werden sollen. Dies ist die kommunale Verschuldungskrise, deren Struktur, Umfang und Ursachen kurz erläutert werden, insbesondere die Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und finanzieller Situation. Als zweiter Punkt wird der demographische Wandel in seinem Umfang und Folgen für die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz erläutert.

Ausgangspunkt der weiteren Untersuchung bilden die Modelle optimaler Fusion, die im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ erstellt wurden.<sup>11</sup> Anhand dieser Modelle wird im fünften Kapitel erläutert, welche Auswirkungen eine Umsetzung der Pläne der Landesregierung in ihrer bisherigen Form auf die finanzielle Situation, die Bürgernähe sowie Identifikation und auf die strategische Handlungsfähigkeit hätte. Ausgehend von diesen Erkenntnissen beschäftigt sich das sechste Kapitel mit der Idee, die Verbandsgemeindevergrößerung durch eine Vergrößerung der Ortsgemeinden zu ergänzen und analysiert sie anhand der gleichen Kriterien. Das letzte Kapitel analysiert analog zu seinen zwei vorangegangenen Kapiteln die Frage, welche Auswirkungen die Umwandlung der Verbandsgemeinde in eine Einheitsgemeinde hätte.

## **2. Analytische Grundlagen**

Bei der Untersuchung von Folgen und Bedingungen kommunaler Verwaltungsreformen können vor allem drei theoretische Konzepte mit Gewinn herangezogen werden, die erlauben, jeweils spezielle Aspekte genauer zu analysieren. Wann Güter mit Hilfe kollektiver Willensbildungen wie etwa durch eine Gemeinde bereitgestellt werden sollten und welche Probleme dabei entstehen können, beleuchtet die Marktversagenstheorie. Die Konzepte des Dezentralisierungstheorems und die Erläuterungen zur Möglichkeit von Skaleneffekten zeigen, warum ein Zielkonflikt zwischen Effizienz durch Zentralisierung und Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen durch Dezentralisierung entsteht. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz spielt vor allem für die Frage eine zentrale Rolle, wie die Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen gestaltet werden sollten, und ist insbesondere für das Verhältnis von Verbands- zu Ortsgemeinden relevant.

### **2.3. Marktversagenstheorie**

Die Gemeinden in Deutschland sind in vielfältiger Weise im öffentlichen Leben ihrer Bürger präsent. Sie sind nicht nur Repräsentanten des Staates in der gesamten Fläche, sondern erbringen traditionell viele Leistungen, die nicht zum klassischen Feld staatlicher Hoheitsaufgaben gehören. Insbesondere ihre Aktivitäten im Bereich der Daseinsvorsorge lassen Kommunen als Anbieter von Waren und Dienstleistungen auftreten. Deshalb soll als nächster Schritt die Theorie des Marktversagens vorgestellt werden, die als Begründung herangezogen wird, warum Aufgaben durch kollektive Anstrengungen einer oder mehrerer

---

<sup>11</sup> Ebd.

Gemeinden erledigt werden sollten.<sup>12</sup> Das zentrale Konzept für diese Analyse ist die Einteilung von Gütern anhand von zwei Kriterien, die zusammen die Unterscheidung von vier möglichen Kategorien von Gütern ermöglichen. Wichtig ist, dass diese Kategorien nicht „naturgegebene“ Eigenschaften der Güter darstellen, sondern als analytische Einteilungen dienen, zwischen denen das gleiche Gut unter Umständen wechseln kann.<sup>13</sup> Das erste Kriterium ist das Ausschlussprinzip, bei dem gefragt wird, ob es möglich ist, andere Teilnehmer von der Nutzung des Gutes auszuschließen. Wenn dies nicht der Fall ist, kann kein Preis für das Gut gebildet werden, weil eine kostenlose Nutzung jederzeit möglich ist. Das zweite Kriterium ist die sogenannte Rivalität im Konsum. Hier geht es um die Frage, ob das Gut in irgendeiner Form verbraucht wird, wenn es konsumiert wird. Wenn sowohl Ausschließbarkeit als auch Rivalität im Konsum herrschen, werden Güter als private Güter klassifiziert, sie können dann problemlos in Märkten gehandelt werden. Für den Fall, dass Ausschließbarkeit herrscht, aber keine Rivalität im Konsum, hat sich der Begriff des Mautgutes eingebürgert. Wenn angenommen wird, dass ein Mautgut durch eine (mehr oder minder hohe) Grundinvestition geprägt ist und dann ohne Rivalität mehreren Nutzern bereitgestellt werden kann, ergibt sich ein sehr niedriger Grenzkostenverlauf. In Verbindung mit den nur einmal zu tätigen Fixkosten führt dies mit steigender Menge zu stetig sinkenden Durchschnittskosten. Bei Annahme eines üblichen Nachfrageverlaufs ergibt sich so die Gefahr eines natürlichen Monopols. Hier besteht also die Möglichkeit durch staatlichen Eingriff die Ergebnisse zu verbessern, wenn sich dadurch eine Begrenzung der Monopolmacht erreichen lässt. Die Existenz von Stadtwerken, die lange Zeit als Monopolanbieter für ihre lokale Kundschaft fungierten, lässt sich zum Beispiel mit dieser Theorie begründen. Die dritte Güterkategorie wird in der Theorie als Allmendegut bezeichnet, wobei hier keine Ausschließbarkeit gegeben ist, dafür aber Rivalität im Konsum herrscht. Hier kommt es zur übermäßigen Beanspruchung des Gutes, wenn viele Nachfrager das Gut konsumieren und niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. Auch hierfür werden verschiedene Lösungen vorgeschlagen, die kollektive Regelungen vorsehen. Die einfachste Lösung besteht darin, Ausschließbarkeit zu erzeugen, etwa indem Rechte für die Nutzung des Gutes vergeben werden, die es ermöglichen, einen Preis für die Nutzung des Gutes zu etablieren. Hier können durchsetzbare kollektive Entscheidungen oder eine

---

<sup>12</sup> Die hier vorgestellten Überlegungen sind umfangreicher ausgeführt in: Ostrom, Elinor / Walker, James (1997): Neither markets nor states: Linking transformation processes in collective action arenas. In: Mueller, Dennis (Hrsg.): Perspectives on public choice: a handbook. S. 35-72.

<sup>13</sup> Ein einfaches Beispiel stellt ein Kinobesuch dar: Es herrscht Ausschließbarkeit, allerdings nur wenn der Blick auf die Leinwand für nichtzahlende Besucher verhindert werden kann. Außerdem herrscht keine Rivalität im Konsum, solange genug Plätze vorhanden sind, sobald jedoch alle Plätze belegt sind herrscht Rivalität im Konsum.

übergeordnete Autorität also positive Wirkung entfalten. Eine eng verwandte Art des Marktversagens zum Fall des Allmendegutes stellt das Konzept des externen Effekts dar. Dieses Konzept nimmt an, dass bei der Nutzung oder Produktion eines Gutes ein anderes Gut ebenfalls genutzt wird, obwohl dessen Verbrauch nicht mit einer entsprechenden Bezahlung einhergeht. Genau wie beim Allmendegut nutzt also jemand ein Gut, für das Rivalität vorherrscht, ohne dafür zu bezahlen, weil keine Ausschließbarkeit gewährleistet ist.

Der letzte Fall ist das sogenannte öffentliche Gut, bei dem weder Ausschließbarkeit noch Rivalität im Konsum gegeben sind. Es wird angenommen, dass eine Nachfrage nach diesem Gut existiert und bisher keine Bereitstellung erfolgt. In diesem Fall wäre eine Verbesserung der Situation aller potentieller Nachfrager bei Bereitstellung des Gutes möglich, aber jeder Nachfrager hat einen Anreiz, sich als Trittbrettfahrer aus der Finanzierung zurück zu ziehen und so umsonst in den Genuss des Gutes zu kommen. Da allerdings alle Nachfrager diesem Anreiz unterliegen, kommt es am Ende nicht zur Bereitstellung des Gutes. Hier kann die Gemeinde versuchen, als Organisator eines Marktes tätig zu werden, um so die Bereitstellung des Gutes zu gewährleisten.

#### **2.4. Dezentralisierungstheorem**

Auf den gerade vorgestellten theoretischen Überlegungen lassen sich bereits eine Reihe von möglichen staatlichen Tätigkeiten bei der Bereitstellung von Gütern und der Organisation von Märkten ableiten, ohne dass jedoch die Frage beantwortet wäre, wie der staatliche Träger solcher Maßnahmen in Hinsicht auf seine innere Organisation aufgebaut sein soll. Hierzu gibt es eine Reihe von Konzepten, die für einen dezentralen Aufbau des Staates sprechen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird vor allem das Dezentralisierungstheorem von Wallace E. Oates benutzt.<sup>14</sup> Ausgehend von einem festgestellten Handlungsbedarf bei der Bereitstellung eines Gutes behandelt es die Frage, in welchem Wirkungskreis das Gut bereitgestellt werden soll. Eine zentrale Annahme lautet hierbei, dass die Präferenzen der Nachfrager sich geographisch unterscheiden und die Nachfrage nach den meisten öffentlichen oder Mischgütern (Allmende- und Mautgüter) deshalb ebenfalls geographisch variiert. In solch einem Fall bedeutet eine dezentrale Bereitstellung der Güter eine Effizienzsteigerung, sofern jeder Nutzerkreis genau seine von ihm gewünschte Menge des bereitgestellten Gutes erhält anstatt einer einheitlichen Menge für alle Nutzerkreise, weil die Zahlungsbereitschaft für das Gut besser abgedeckt wird. Hierbei wird angenommen, dass die örtlichen Entscheider über einen Informationsvorsprung verfügen, der es ihnen ermöglicht, die angebotene Menge

---

<sup>14</sup> Vgl. Oates, Wallace E. (1972): Fiscal federalism. New York, S.35 f.

genau an die Wünsche der Nachfrager anzupassen, während die Zentralinstanz mangels besserer Kenntnisse nur eine Einheitsmenge anbieten kann. Diese Erkenntnisse werden in der Diskussion von Verwaltungsreformen vor allem mit dem Begriff der Bürgernähe erfasst. Als Konsequenz aus den Vorteilen der Bereitstellung und Aufgabenerfüllung auf unterer Ebene wird in der ökonomischen Theorie des Staates das Subsidiaritätsprinzip zum wichtigsten Kriterium für die Ansiedlung neuer Aufgaben innerhalb eines Mehrebenen-Systems. Jede Aufgabe soll von der untersten Ebene erfüllt werden, die dazu selbstständig in der Lage ist.

## **2.5. Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

In der finanzwissenschaftlichen Literatur bildet das sogenannte „Prinzip der fiskalischen Äquivalenz“ einen weiteren Grundbaustein für die Theorie föderaler Strukturen.<sup>15</sup> Einfach formuliert postuliert dieses Prinzip, dass für Güter oder Dienstleistungen, die über eine kollektive Maßnahme bereitgestellt werden müssen, der Kreis der Konsumenten, der Kostenträger und der Entscheider möglichst identisch sein soll. Diese Forderung liegt darin begründet, dass eine Nichtübereinstimmung dieser drei Gruppen zu Fehlanreizen führt.<sup>16</sup> Wenn eine Gemeinde die Kosten der Bereitstellung eines Gutes nicht selbst trägt, aber über die Bereitstellung entscheiden kann, hat sie einen Anreiz, zu große Mengen des Gutes zu verbrauchen, da sie die entstehenden Kosten nicht in ihr Kosten-Nutzen-Kalkül mit einbezieht. Die Nachteile von unterschiedlichen Entscheidern und Nutzern entsprechen den Nachteilen einer zentralen Bereitstellung von Gütern, weil die Gefahr einer nicht präferenzgerechten Bereitstellungsmenge droht. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Entscheider keine Rücksicht auf die Kosten nehmen, wenn die Nutzer nicht gleichzeitig die Kostenträger sind.

In der Rechtsprechung hat dieses Prinzip einen Wiederhall gefunden in Form des Konnexitätsprinzips. Wenn die Erfüllung einer Aufgabe von einer (meist höheren) Ebene angeordnet wird, so soll diese Ebene die entsprechenden Kosten tragen. Dieser Grundsatz soll sicherstellen, dass zumindest die Kongruenz von Kosten- und Entscheidungsträgern gegeben ist. In der Praxis wird jedoch gerade dieses Prinzip häufig verletzt, was aus politökonomischer Sicht wenig verwunderlich scheint. Die obere Ebene erhält die Möglichkeit, Leistungen anzubieten ohne dafür entsprechende Kosten zu tragen, während die untere Ebene meist

---

<sup>15</sup> Vgl. Olson, Mancur (1969): The principle of “fiscal equivalence”: The division of responsibilities among different levels of government. In: American Economic Review 59/1969, S.479-487.

<sup>16</sup> Vgl. Blankart, Charles B. (2004): Reform des föderalen Systems. Vortrag am Walker Eucken Institut.

wenig Möglichkeiten hat diesen Prozess aufzuhalten, weil sie durch die hierarchische Struktur an die Weisungen von oben gebunden ist.

## **2.6. Skaleneffekte in der Verwaltung**

Der Reformentwurf der Landesregierung stützt sich im Wesentlichen auf die Annahme, dass durch eine Vergrößerung der Verbandsgemeinden eine Steigerung ihrer Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann. Deshalb soll kurz geklärt werden, was unter diesem Begriff zu verstehen ist und ob eine Vergrößerung von Gemeinden tatsächlich Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung haben kann. Wirtschaftlichkeit wird hierbei verstanden als Steigerung der Effizienz im Sinne einer Optimierung des Ressourcenverbrauchs, also entweder der Verkleinerung des Inputs bei gleichbleibendem Output oder der Erhöhung des Outputs bei gleich bleibendem Inputeinsatz. Da bei den vorgeschlagenen Gemeindefusionen eine Änderung der Aufgaben (und damit der Outputs) nicht geplant ist, liegt das Ziel vor allem darin, die Kosten zu senken. Abstrakter betrachtet handelt es sich hierbei also um eine Steigerung der ausgabenbezogenen Effizienz, weil mit geringerem Input der gleiche Output erreicht werden soll.<sup>17</sup>

### **2.6.1. Theoretische Grundlagen**

Aus theoretischer Perspektive können Ursachen für effizientere und damit vor allem kostengünstigere Aufgabenerfüllung durch größere Verbandsgemeinden sowohl Skalen- bzw. Größenvorteile als auch Verbundvorteile in der Produktion sein.<sup>18</sup> Welcher dieser verschiedenen Effekte auftritt, variiert von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich und hängt eng mit der jeweiligen Produktionsfunktion zusammen. Bei kapitalintensiven Aufgaben lässt sich davon ausgehen, dass Infrastruktureinrichtungen über Auslastungsgrade und Fixkosten verfügen. Für die Verbandsgemeinden sind diese Überlegungen vor allem in den Bereichen der Daseinsvorsorge wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung relevant, zu einem geringeren Grad auch für die Schul- und Kindergarteninfrastruktur sowie für die physische Infrastruktur der Verwaltung selbst. In kleineren Verbandsgemeinden verteilen sich die Fixkosten auf eine kleinere Zahl an Einwohnern, ohne dass Einrichtungen ausreichend ausgelastet werden. Mit steigender Einwohnerzahl steigt auch der Auslastungsgrad, so dass die Kosten pro Einwohner fallen. Ab einer gewissen Größe kann sich dieser Effekt umkehren, wenn die bisherige Infrastruktur voll ausgelastet ist und neue Einrichtungen und Personal

---

<sup>17</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010a), a.a.O., S.55.

<sup>18</sup> Vgl. Dollery, Brian / Fleming, Euan (2005): A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. In: Urban Policy and Research, 24/2006, S.271-282.



benötigt werden. Für die personalintensiveren Aufgaben kann vermutet werden, dass die Erfüllung von gleichen Aufgaben für eine größere Gesamtzahl an Nachfragern Einspareffekte mit sich bringt, wenn Mitarbeiter sich auf einzelne Aufgaben stärker spezialisieren können und dadurch produktiver werden. Umgekehrt können Einsparungen auch erzielt werden, wenn Ressourcen für verschiedene Aufgaben eingesetzt werden können. Insbesondere für Personal in der allgemeinen Verwaltung lässt sich vermuten, dass solche Verbundvorteile realisiert werden könnten. Die letzten beiden Beispiele verdeutlichen, dass Skalen- und Verbundvorteile zwei getrennte Phänomene sind und unter Umständen in entgegengesetzte Richtungen wirken können.<sup>19</sup> Zumindest theoretisch sind für Gemeinden bzw. Gemeindeverwaltungen beide Effekte wahrscheinlich, weil sie für die kombinierte Produktion mehrerer Güter bzw. Dienstleistungen verantwortlich sind, wodurch ein Potenzial an Verbundvorteilen realisiert werden kann und Fixkosten in der physischen Infrastruktur und der allgemeinen Verwaltung entstehen, die mit steigender Nutzerzahl zu sinkenden Durchschnittskosten führen.

### **2.6.2. Praktische Einwände und Erfahrungen**

Die Überlegung zu Skalenerträgen wird als Begründung für beinahe jede Territorialreform gebraucht, allerdings wird sie inzwischen in der Literatur äußerst kritisch beurteilt, was vor allem in der deutschsprachigen Literatur mit Blick auf die historische Erfahrung mit Verwaltungsreformen begründet wird.<sup>20</sup> Die Verwaltungsreformen der 70er Jahre stützten sich ebenfalls ganz wesentlich auf die Annahme solcher Skalenerträge, insbesondere die Arbeiten von Frido Wagener wurden als Beleg für die Möglichkeit solcher Effekte herangezogen.<sup>21</sup> Die reale Bilanz fiel allerdings deutlich gemischter aus als die optimistischen Erwartungen der Reformbefürworter. Nachfolgende Analysen der tatsächlichen Effekte der Verwaltungs- und Territorialreform wiesen darauf hin, dass sich keine Einsparungen eingestellt hätten.<sup>22</sup> In den meisten Fällen sind die Ausgaben im Verwaltungshaushalt im Nachlauf der Reform sogar angestiegen.<sup>23</sup> Diese Beobachtungen haben, zusammen mit den

---

<sup>19</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010a), a.a.O., S.288.

<sup>20</sup> Eine gute Zusammenfassung kritischer Argumente beinhaltet: Haug, Peter / Michelsen, Claus (2007): Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen: Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile. In: *Wirtschaft im Wandel*, 11/2007, S.403-413.

<sup>21</sup> Wagener, Frido (1969): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin.

<sup>22</sup> Die wichtigsten Untersuchungen zur Auswirkung der damaligen Reformbemühungen sind in einer Reihe veröffentlicht: von Oertzen, Hans Joachim / Thieme, Werner (Hrsg.): *Die kommunale Gebietsreform*. Baden Baden.

<sup>23</sup> Vgl. Brockmann, Gerd / Rosenfeld, Martin (1984): *Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden – Empirische Untersuchung am Beispiel des Landes Niedersachsen*. Baden Baden.

hohen politischen Kosten und dem nicht geringen politischen Widerstand der kommunalen Ebene im Verlauf der Reformen, die Bewertung der Möglichkeiten kommunaler Verwaltungsreformen deutlich kritischer werden lassen.<sup>24</sup> Allerdings lässt sich feststellen, dass die Ausgabensteigerungen im Zuge der alten Kommunalreform vor allem das Resultat der damals zusammen mit der Reform eingeleiteten Professionalisierung der Gemeindeverwaltung waren.<sup>25</sup> Da bei der Reform nicht nur der vorherige Aufgabenbestand der zuvor ehrenamtlich verwalteten Kleingemeinden auf die neu geschaffenen größeren Flächengemeinden übertragen wurde, sondern auch eine Vielzahl neuer Aufgaben von den deutlich leistungsfähigeren neuen Verwaltungen übernommen wurde, überdeckte dies mögliche Einspareffekte.<sup>26</sup> Hierdurch wurden vor allem im ländlichen Raum die Leistungsfähigkeit und das Aufgabenspektrum der Gemeinden denen der dichter besiedelten Räume angeglichen, wodurch z.B. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für alle Haushalte sichergestellt wurde.<sup>27</sup> Haug<sup>28</sup> führt dies als Einwand gegen die Möglichkeiten erfolgreicher neuer Territorialreformen an, weil mögliche erweiterte Spielräume nur von Kommunalpolitikern und Verwaltung ausgenutzt würden, um erweiterte Leistungsangebote für ihre Gemeinde bereit zu stellen.<sup>29</sup> Dem muss allerdings entgegnet werden, dass die Entscheidung über die Zunahme der Aufgaben nicht von kommunalpolitischer Seite gefällt wurde, sondern von höherer Ebene initiiert wurde, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung des ländlichen Raumes denen der Ballungsräume anzugleichen und damit die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne des Grundgesetzes zu gewährleisten. Haug weist weiter darauf hin, dass ein solcher Prozess ebenfalls als allokativ ineffizient angesehen werden kann, wenn die Angleichung der Angebote nicht den Präferenzen der Bürger vor Ort entspricht.<sup>30</sup> Die Ausgangssituation ist heutzutage eine völlig andere, die Vergrößerung der Gemeinden geht nicht mit einem umfangreichen Anstieg der Aufgaben der Verbandsgemeinden einher. Allerdings ist der Einwand durchaus wichtig, dass sich Gemeinden unter Umständen bewusst entscheiden müssen, weniger Mittel oder Personal einzusetzen, um die Möglichkeiten der Kostensenkung, die ihnen eine Fusion bietet, zu nutzen. Ein weiteres Problem bei Gemeindefusionen ist die Gefahr, dass Gemeinden sich antizipativ verhalten und kurz vor einer Fusion noch einmal verstärkt Mittel ausgeben, sich

---

<sup>24</sup> Vgl. Dietlein / Thiel (2010), a.a.O., S.107.

<sup>25</sup> Vgl. Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Bern, S.139-153.

<sup>26</sup> Vgl. Engelhardt, Günther et. al. (1984): Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen. Baden Baden.

<sup>27</sup> Vgl. Ebd.

<sup>28</sup> Vgl. Haug / Michelsen (2007), a.a.O.

<sup>29</sup> Vgl. Ebd., S.406.

<sup>30</sup> Vgl. Ebd.

verschulden oder Stellen ausbauen, weil sie wissen, dass die dadurch entstehenden finanziellen Lasten sich in Zukunft auf mehrere Partner verteilen.<sup>31</sup>

Die Verweise auf die historischen Reform Erfahrungen in Deutschland machen deutlich, dass das größte Problem bei der Analyse der Möglichkeiten von Skalenerträgen durch Verwaltungsreformen ist, dass sie sehr stark von der konkreten Situation und Reform abhängen. Diese Situationsabhängigkeit erschwert die Erfassung von Skaleneffekten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Aufgabenstruktur zu einem gewissen Grad und die Art der Aufgabenerfüllung unter Umständen ganz erheblich von Gemeinde zu Gemeinde variiert, weil eben jede Gemeinde selbstständig über Umfang freiwilliger Leistung oder Formen der Aufgabenerfüllung entscheiden kann. Dies erschwert den Vergleich, weil nicht mehr klar erkennbar ist, ob geringere Ausgaben pro Output-Einheit das Resultat von Skalenvorteilen oder unterschiedlicher Vorgehensweisen bei der Produktion sind. Typischerweise konzentrieren sich Untersuchungen deshalb auf die Pflichtaufgaben, von denen sich erwarten ließe, dass die Gestaltungsspielräume der Gemeinden gering sind, was die Vergleichbarkeit erhöht. Die großen Schwierigkeiten, mit denen sich alle empirischen Analysen zu diesem Thema konfrontiert sehen, deuten allerdings darauf hin, dass Gemeinden auch bei Pflichtaufgaben über wesentlich größere Gestaltungsspielräume verfügen als theoretisch zu erwarten wäre.<sup>32</sup>

Ein Hauptproblem ist auch, dass die Leistung oder der Output einer Verwaltung wesentlich schwieriger zu messen ist als die eines privatwirtschaftlichen Unternehmens. Für viele Aufgaben, die eine Gemeinde erfüllt, lassen sich nur schwer quantifizierbare Ergebnisse oder Erzeugnisse erfassen, z.B. lässt sich für den Feuerwehrbereich schwer ein messbarer Quotient aufstellen. Dieses Problem ist weniger dramatisch, wenn davon ausgegangen werden kann, dass Gemeinden ähnliche Outputs haben, so dass Größeneffekte auf der Inputseite gemessen werden können. Eine weitere Schwierigkeit stellen die wirtschaftlichen, sozialen und geographischen Bedingungen dar, die unterschiedlichen Einfluss auf die Kosten der Verwaltung ausüben. Um Fehler bei der Suche nach Skaleneffekten auszuschließen, versucht man mithilfe entsprechender Variablen den Einfluss solcher Umgebungsfaktoren mit zu messen. Typischerweise genutzte Indikatoren sind z.B. Einwohnerdichte und Nähe zu Zentren, um die geographische Siedlungssituation zu erfassen oder die Arbeitslosenquote zur Erfassung der Arbeitsmarktsituation. Allerdings weisen viele dieser strukturellen Größen

---

<sup>31</sup> Vgl. Jordahl, Henrik / Liang, Che-Yuan (2006): Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-riding and the Common Pool Problem in Politics. In: Public Choice 143/2010, 2, S.157-172.

<sup>32</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010a), a.a.O., S.89.

starke Korrelationen untereinander auf, so dass der genaue Effekt der einzelnen Größe schwer bestimmbar ist.

### **3. Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz**

Das folgende Kapitel erläutert den Aufbau der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz. Einen Schwerpunkt hierbei nehmen die Verbands- und Ortsgemeinden ein. Neben der Rolle der Kommunen im gesamtstaatlichen Aufbau werden die territoriale Gliederung, die Aufgaben, Organe und Einnahmen erläutert.

Die deutschen Kommunen haben im internationalen Vergleich vielfältige Kompetenzen und Rechte, man ordnet sie deshalb in die sogenannte „nord-mitteleuropäische Gruppe“ der Kommunalmodelle ein.<sup>33</sup> Die kommunale Ebene in den Ländern dieser Gruppe zeichnet sich dadurch aus, dass sie ein verfassungsmäßig gesichertes Recht auf Selbstverwaltung hat, dass auch mit einem realen Maß an Handlungsfreiheit auf der lokalen Ebene einhergeht.<sup>34</sup> Gleichzeitig wird grundsätzlich angenommen, dass die Gemeinden bei beliebigen lokalen Aufgaben zunächst zuständig sind. In Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz heißt es:

*„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“*

Konkreter Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden bilden die Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs- und Satzungsautonomie der Gemeinden für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Gleichzeitig erfüllen die Kommunen viele Aufgaben im Auftrag der Länder und indirekt auch des Bundes, sie bilden die unterste Ebene der

---

<sup>33</sup> Vgl. Hesse, Joachim Jens / Scharpe, L. J. (1991): Local Government in international perspective: some comparative observations. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Local Government and urban affairs in international perspective. Analyses of twenty western industrialised countries. Baden Baden, S.353-386.

<sup>34</sup> Im Gegensatz zu diesem Modell wird im sogenannten „angelsächsischen Modell“ keinerlei verfassungsmäßigen Absicherung der kommunalen Ebene vorgenommen, gleichzeitig erfüllen die Kommunen in den Ländern dieses Typs meist nur solche Aufgaben, die ihnen explizit von der Gesetzgebung der oberen Ebene zugewiesen wurden. Sie verfügen damit nicht über die Möglichkeiten, lokale Aufgaben in eigener Verantwortung zu identifizieren und zu bearbeiten. Eine dritte Gruppe bilden die Länder des „südeuropäischen Modells“, in denen eine kommunale Selbstverwaltung zwar garantiert ist und eine allgemeine Zuständigkeitsvermutung gilt, aber die Kommunen funktional deutlich schwächer positioniert sind.

Staatsverwaltung.<sup>35</sup> Diese doppelte Zuständigkeit sowohl für Aufgaben, die von höherer Ebene kommen, als auch für die lokale Selbstverwaltung, wird in der Sprache der Verwaltungswissenschaft als „Integrationsmodell“ bezeichnet, wobei je nach ausführender Instanz entweder vom „staatsadministrativen Integrationsmodell“ oder vom deutschen Typ des „kommunaladministrativen Integrationsmodells“ gesprochen wird.<sup>36</sup> Die Kommunen sind rechtlich Teil der Länder, die jeweils unterschiedliche Gestaltungen der Untergliederung und des Aufgabenspektrums der kommunalen Ebene vorgenommen haben. In den kreisfreien Städten werden alle kommunalen Aufgaben von einer Verwaltung wahrgenommen, eine weitere geographisch orientierte Unterteilung findet nicht statt, während in den übrigen Gebieten eine Untergliederung in mindestens zwei Ebenen vorzufinden ist. Die obere Ebene bilden die Landkreise, die zusammen mit den Städten als Kreisebene bezeichnet werden, während alle darunter liegenden Einheiten entsprechend als kreisangehöriger Raum bezeichnet werden. In vielen Flächenländern finden sich im ländlichen Raum gebündelte Verwaltungsgemeinschaften, die es kleinen Gemeinden ermöglichen sollen, auf die Verwaltungskraft einer ausreichend großen und entsprechend professionalisierten Verwaltung zurückzugreifen.<sup>37</sup> Dadurch ist der kreisangehörige ländliche Raum meist in zwei weitere Verwaltungsebenen untergliedert.

### **3.1. Aufgabentypen der Gemeinden**

Die Gemeinden in Deutschland sehen sich in einem Spannungsfeld zwischen der Unabhängigkeit kommunaler Selbstverwaltung und der engen Einbindung in die Verwaltungs- und Aufgabenerfüllung des Bundes und der Länder. Die formalrechtlich klare Trennung dieser zwei Tätigkeitsfelder ist in der Praxis wesentlich problematischer, weil beide Felder die Verwaltungskraft und in vielen Fällen auch die Finanzkraft der Kommune in Anspruch nehmen. Die verschiedenen Tätigkeiten der kommunalen Ebene werden typischerweise in drei Kategorien eingeteilt:<sup>38</sup>

*Freiwillige Aufgaben* – Die Entscheidung über die Durchführung dieser Aufgaben liegt vollständig bei den Gemeinden, genauso wie über die Art ihrer Durchführung. In diesem

---

<sup>35</sup> Vgl. Rudzio, Wolfgang (2003): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 6., überarbeitete Auflage. Opladen, S.419.

<sup>36</sup> Vgl. Wollmann, Helmut (1998): Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich. In: Wollmann, Helmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn, S.186-206.

<sup>37</sup> Einen guten Überblick und Vergleich bietet: Bovenschulte, Andreas (2000): Gemeindeverbände als Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung. Baden Baden.

<sup>38</sup> Vgl. Rehm, Hannes / Matern-Rehm, Sigrid (2010): Kommunalfinanzen. Wiesbaden, S.79 f.

Bereich hat die Gemeinde die größte Autonomie in der Bereitstellung von Angeboten an ihre Bevölkerung.

*Pflichtaufgaben* – Viele Dienste müssen von Gemeinden bereitgestellt werden, wobei die Auswahl der Art der Bereitstellung von Ziel- und/oder Verfahrensvorgaben der höheren Ebenen eingeschränkt sein kann. Wie autonom die Gemeinden in solchen Bereichen agieren können, hängt vor allem von der Enge des Regelungsrahmens ab.

*Auftragsangelegenheiten* – In diesen Bereich fallen Aufgaben, in denen der Bund oder das Land per Organleihe eine Aufgabe von kommunaler Seite (zumindest teilweise) erfüllen lässt, aber die Durchführung genau geregelt ist. Dieses Verfahren findet vor allem Anwendung bei Aufgaben, die zentralstaatlicher oder landespolitischer Natur sind, aber in irgendeiner Form „in die Fläche“ getragen werden müssen, z.B. das Ausweiswesen.

Die ersten beiden Aufgabentypen werden auch als „Aufgaben im eigenen Wirkungskreis“ bezeichnet, während der letzte Typ auch „Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis“ genannt wird. Offensichtlich hängt der reale Grad kommunaler Selbstständigkeit auf der Aufgabenseite auch davon ab, welche Bereiche von höherer Ebene bereits reguliert oder als Pflichtaufgabe deklariert worden sind. Ebenso entscheidend ist die Enge der Vorgaben, wie die Aufgaben zu erfüllen sind. In Deutschland ist die Enge der Rahmenbedingungen für die Gemeinden besonders hoch, weil die Länder und der Bund im Mittel der Rechtsetzung das für sie günstigste Mittel sehen, um die von ihnen gewünschten Ergebnisse zu erzielen, sie fungiert also als Steuerungsinstrument.<sup>39</sup> Für die Gemeinden ist dies vor allem spürbar in Form der Fachaufsicht, bei der die oberen Ebenen eben nicht nur kontrollieren, ob die Gemeinden den rechtlichen Vorschriften entsprechend handeln (Rechtsaufsicht), sondern auch die inhaltliche Umsetzung der Gemeinden „auf Zweckmäßigkeit“ überprüfen. Diese formaljuristische Unterscheidung ist in der Praxis weniger klar nachvollziehbar, weil z.B. auch die Rechtsaufsicht Steuerungswirkung für die Art der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen hat, wenn Gesetze detaillierte Vorgaben zu ihrer Umsetzung enthalten.<sup>40</sup> Neben dieser Annäherung in der praktischen Ausgestaltung der Rechts- und Fachaufsicht durch die verschiedenen Bundesländer lässt sich auch eine zunehmende Veränderung in der Art der Kommunalaufsicht beobachten. Der Gedanke hierarchischer Kontrolle tritt zunehmend zurück

---

<sup>39</sup> Vgl. Wollmann, Helmut (2006): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2006): Politik und Verwaltung. Wiesbaden, S.424-452, S.435.

<sup>40</sup> Vgl. Wegrich, Kai (2006): Steuerung im Mehrebenensystem der Länder: Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management. Wiesbaden, S.41 f.

hinter einer „kooperativen Aufsicht“, bei der die höhere Ebene stärker durch Absprache und Beratung Einfluss nimmt als durch rechtliche Verordnungen.<sup>41</sup> Gleichzeitig kontrolliert die Kommunalaufsicht die Haushalte der Gemeinden und soll so die finanzielle Disziplin der kommunalen Ebene sicherstellen.

### **3.2. Territoriale Gliederung**

Die kommunale Ebene in Rheinland-Pfalz ist zunächst unterteilt in 12 kreisfreie Städte und 24 Landkreise. Unterhalb der Landkreise gibt es 36 Städte und Gemeinden, die keine weitere Untergliederung aufweisen (große kreisangehörige Städte, verbandsfreie Städte und Einheitsgemeinden). Der größere Teil des Landes ist in 2258 kleinere Ortsgemeinden unterteilt, die in 163 Verbandsgemeinden organisiert sind, welche gemeinsam mit den Ortsgemeinden die unterste Ebene der Kommunen bilden. Die Verbandsgemeinden, die im Rahmen der letzten großen Verwaltungsreform der 70er Jahre eingeführt wurden und den Kernfokus der heutigen Verwaltungsreform bilden, sind eine spezielle Form der Verwaltungsgemeinschaft in Rheinland-Pfalz. Sie sind eng verbunden mit den Ortsgemeinden, wie später noch ausführlicher erläutert werden soll.

Rheinland-Pfalz ist als Bundesland zu den kleineren Flächenländern zu rechnen, mit einer Fläche von 19.853 km<sup>2</sup> liegt es im unteren Mittelfeld aller Bundesländer, vergleichbar mit Sachsen (18.415 km<sup>2</sup>) und Thüringen (16.172 km<sup>2</sup>). Mit einer Einwohnerzahl von 4,05 Millionen liegt es ebenfalls im Mittelfeld, wobei es hier eher zu den größeren der weniger bevölkerungsreichen Länder gehört. Entsprechend zählt es bei der Bevölkerungsdichte von 204 Einwohnern pro km<sup>2</sup> zu den dichter besiedelten Flächenländern, wenn man die beiden Ausreißer Saarland und Nordrhein-Westfalen einmal ausblendet. Diesen zunächst sehr unauffälligen Größenverhältnissen steht auf Seiten der Verwaltungsstruktur eine statistische Ausreißerposition gegenüber, die die Sondersituation der kommunalen Ebene eindrucksvoll deutlich machen (Vergleich Tabelle 3.2-1).<sup>42</sup> Zunächst weist Rheinland-Pfalz von allen Flächenländern die kleinste durchschnittliche Gemeindefläche (8,6 km<sup>2</sup>) auf, fast halb so klein wie die zweitkleinste durchschnittliche Gemeindefläche in Schleswig-Holstein. Entsprechend niedrig ist auch die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde, in der Rheinland-Pfalz ebenfalls den kleinsten Wert aufweist. Gleichzeitig besitzt Rheinland-Pfalz die höchste Anzahl an Gemeinden, lediglich Bayern verfügt über eine ähnlich hohe Anzahl an

---

<sup>41</sup> Vgl. Ebd., S.43.

<sup>42</sup> Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen, S.17.

Gemeinden, allerdings besitzt Bayern im Verhältnis zu Rheinland-Pfalz eine viermal so große Bevölkerung. Deutlicher noch tritt diese besonders kleinteilige Kommunalstruktur hervor, wenn man die Anzahl der Gemeinden durch die Einwohnerzahl teilt, um so eine Zahl der Gemeinden pro Millionen Einwohner zu erhalten und etwaige Abweichungen bedingt durch Größenunterschiede auszublenden. Diese künstliche Kennzahl verdeutlicht noch einmal, dass Rheinland-Pfalz die kleinteiligste Kommunalstruktur aller Bundesländer aufweist. Die Kleinteiligkeit der kommunalen Strukturen in Rheinland-Pfalz resultiert vor allem aus der zurückhaltenden Reformpolitik des Landes im Laufe der letzten großen Kommunalreformen in den 70er Jahren. Während in den anderen Bundesländern eine deutliche bis radikale Reduzierung der Gemeindezahl vorgenommen wurde, sind die Gemeindestrukturen in Rheinland-Pfalz größtenteils erhalten geblieben. Damit entsprechen die Gemeinden weitgehend den geographischen Siedlungsstrukturen, während eine ländliche Gemeinde in anderen Bundesländern meist mehrere kleine Ortschaften umfasst. Besonders auffällig ist der hohe Anteil an Klein- und Kleinstgemeinden. In Rheinland-Pfalz gibt es 680 Ortsgemeinden mit weniger als 300 Einwohnern und 456 Ortsgemeinden mit 300 bis 500 Einwohnern, also weisen knapp die Hälfte aller Gemeinden in Rheinland-Pfalz weniger als 500 Einwohner auf. Etwa 45 Prozent aller Einwohner des Landes wohnen in einer Gemeinde mit weniger als 5000 Einwohnern, während die restlichen 55 Prozent der Einwohner in den größeren Gemeinden wohnen, vor allem in den kreisfreien Städten und Einheitsgemeinden. Diese stellen allerdings nur 5 Prozent aller Gemeindestrukturen in Rheinland-Pfalz dar. Im Bundesdurchschnitt liegt der Anteil der Einwohner in Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern nur bei 17 Prozent, und diese Gemeinden stellen im Schnitt etwa 76 Prozent der gesamten Gemeinden dar.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. Ebd., S.86.



**Tabelle 3.2-1 Gemeindestrukturen der Bundesländer (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Junkernheinrich / Micosatt (2009))**

	Fläche	Einwohner	Einwohnerdichte	Gemeinden	Gemeindedichte	Gemeindegröße	Gemeindefläche
Bundesland	km <sup>2</sup>	Millionen	Einwohner/km <sup>2</sup>		Gemeinden /Mio. Einwohner	Einwohner pro Gemeinde	km <sup>2</sup>
Nordrhein-Westphalen	34.084	18,04	529	396	21,95	45.555	86,1
Saarland	2.570	1,05	407	52	49,52	20.132	49,4
Hessen	21.115	6,08	288	426	70,06	14.266	49,6
Baden-Württemberg	35.752	10,74	300	1.110	103,35	9.676	32,2
Sachsen	18.415	4,26	231	510	119,71	8.357	36,1
Niedersachsen	47.620	8	168	1.024	128	7.810	46,5
Brandenburg	29.478	2,55	87	420	164,7	6.078	70,2
Bayern	70.552	12,48	177	2.056	164,74	6.069	34,3
Schleswig-Holstein	15.763	2,83	180	1.125	397,52	2.517	14
Sachsen-Anhalt	20.446	2,46	120	1.042	423,57	2.358	19,6
Thüringen	16.172	2,32	144	992	427,58	2.342	16,3
Mecklenburg-Vorpommern	23.178	1,7	73	849	499,41	2.004	27,3
Rheinland-Pfalz	19.853	4,05	204	2.306	569,38	1.758	8,6

Neben den sehr kleinteilig strukturierten Ortsgemeinden bilden die Verbandsgemeinden die zweite Ebene im ländlichen kreisangehörigen Raum. Durchschnittlich umfasst eine Verbandsgemeinde 14.661 Einwohner, allerdings spiegelt diese Zahl die große Heterogenität der Verbandsgemeinden nur unzureichend wider. Die Verbandsgemeinden sind in der Größe recht weit gestreut, von knapp 6000 bis 38.000 Einwohner (Vergleich Abbildung 3.2-1). Die Mehrheit der Verbandsgemeinden betreut bis zu 20 Ortsgemeinden, in vielen Fällen sind es weniger als zehn. Ein kleinerer Teil der Verbandsgemeinden sieht sich mit der Betreuung einer größeren Zahl an Ortsgemeinden konfrontiert, weshalb der Durchschnittswert von 13,8 nur begrenzt aussagekräftig ist (Vergleich Abbildung 3.2-2). Ein positiver Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Ortsgemeindezahl ist schwach erkennbar, allerdings gibt es auch eine ganze Reihe von Verbandsgemeinden mit eher unterdurchschnittlichen Einwohnerzahlen, aber überdurchschnittlicher Ortsgemeindezahl. Diese Kombination tritt naturgemäß vor allem im wenig besiedelten ländlichen Raum auf, in dem viele kleine Dörfer von einer Verbandsgemeinde betreut werden.

Abbildung 3.2-1 Verbandsgemeinden nach Einwohnerzahl klassiert (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz)

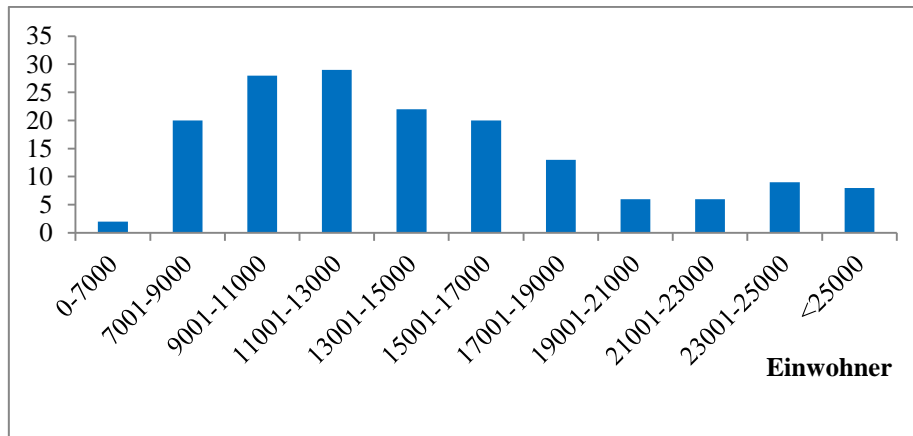


Abbildung 3.2-2 Häufigkeitsverteilung der Anzahl Ortsgemeinden je Verbandsgemeinde (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz)

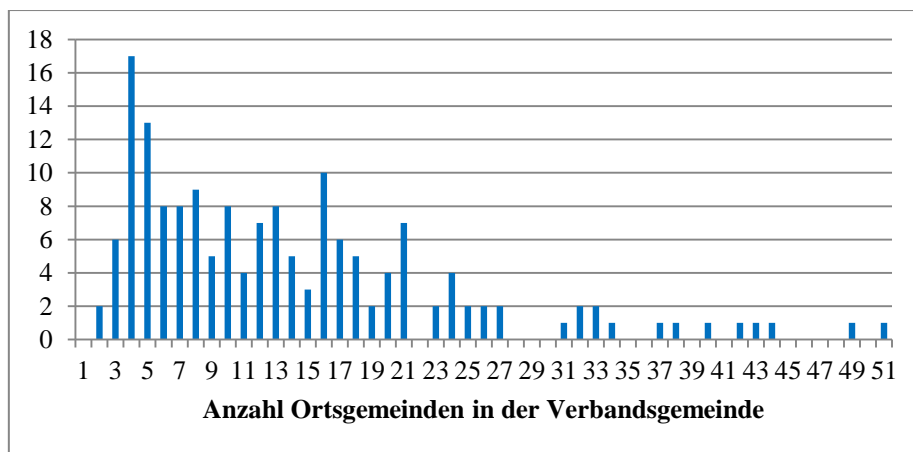
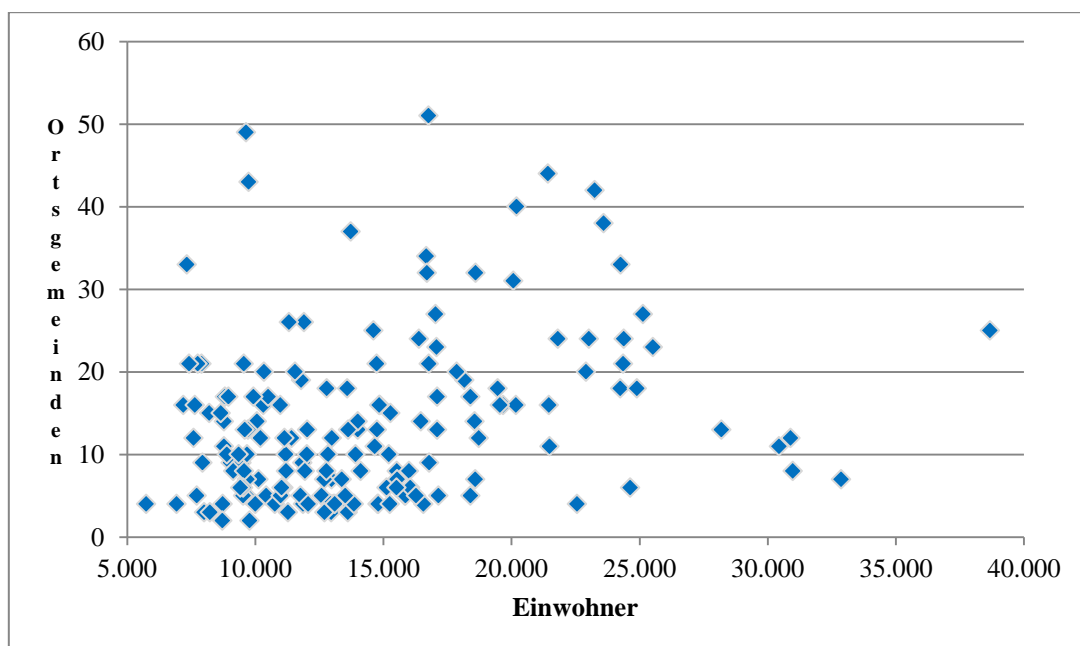


Abbildung 3.2-3 Ortsgemeinde- und Einwohnerzahl der Verbandsgemeinden (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz)



### **3.3. Einnahmen und Finanzen**

Der folgende Abschnitt liefert einen Überblick über die Einnahmenstruktur der rheinland-pfälzischen Kommunen. Die Einnahmen der Kommunen unterteilen sich in drei große Kategorien: Steuern, sowohl eigene Steuern als auch Anteile an Steuern der Landesebene, Gebühren und Entgelte, die von den Bürgern für die Nutzung spezifischer Leistungen der Gemeinden bezahlt werden, sowie Zuweisungen, die die Gemeinden von der Landesebene erhalten. Diese drei Grundtypen bilden im Durchschnitt etwa gleiche Anteile an den Einnahmen, allerdings variiert dies je nach Gemeinde erheblich.

#### **3.3.1. Steuern**

In der Kategorie der Steuern finden sich die Gewerbesteuer, die Grundsteuer, die Anteile der Gemeinden an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sowie eine Reihe kleinerer Gemeindesteuern, die jedoch wegen ihrer geringen Bedeutung hier nicht genauer betrachtet werden sollen.

Die Gewerbesteuer bildet einen zentralen Posten in den Einnahmen der Kommunen. Besteuert wird hierbei der Gewerbeertrag, der basierend auf dem Gewinn von Gewerbebetrieben berechnet wird.<sup>44</sup> Die Regelungen dabei sind so angelegt, dass nur noch ein kleiner Ausschnitt der Unternehmen, insbesondere Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen mit hohen Erträgen, diese Steuer bezahlen, in manchen Gemeinden nur noch etwa ein Viertel aller Betriebe.<sup>45</sup> Die Gemeinden können die Höhe dieser Steuer über den Hebesatz beeinflussen, wobei ihnen eine Untergrenze vorgeschrieben ist. Die Einnahmen fließen nicht vollständig an die Kommunen, sondern ein Teil wird über die sogenannte Gewerbesteuerumlage zu etwa 20 Prozent an Bund und Länder abgeführt.<sup>46</sup> Das Aufkommen der Steuer ist sehr konjunkturabhängig und erschwert deshalb eine langfristige Finanzplanung sowie einen Ausgleich konjunkturell bedingter Mehrausgaben.<sup>47</sup>

Der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer bildet die zweite wichtige Steuerquelle der Gemeinden. Die Einkommenssteuer wird bundeseinheitlich erhoben und dann zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt, letztere erhalten 15 Prozent der Einnahmen innerhalb ihres Bundeslandes.

---

<sup>44</sup> Detaillierte Darstellung der Berechnungen: Rehm / Matern-Rehm (2010), a.a.O., S.119-126.

<sup>45</sup> Vgl. Zimmermann, Horst (2009): Kommunal финанzen. 2. Auflage, Berlin, S.175.

<sup>46</sup> Vgl. Rehm / Matern-Rehm (2010), a.a.O., S.121.

<sup>47</sup> Vgl. Zimmermann (2009), a.a.O., S.175.

Seit 1997 erhalten die Gemeinden als weitere Geldquelle einen Anteil an der Umsatzsteuer, allerdings beträgt der Anteil an der Gesamtmasse, der an die Gemeinden geht, lediglich 2,2 Prozent. Dieses Aufkommen wird ähnlich wie eine Zuweisung verteilt, wobei der aktuelle Verteilungsmodus zu 25 Prozent auf dem Gewerbesteueraufkommen, zu 50 Prozent auf der Beschäftigtenzahl und zu 25 Prozent auf der Lohnsumme basiert.<sup>48</sup>

Die letzte größere Steuer der kommunalen Ebene ist die Grundsteuer, mit der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und Grundstücke (Grundsteuer B) besteuert werden. Die Basis bildet hierbei der sogenannte Einheitswert, der allerdings auf historischen Werten basiert (die letzte Festlegung der Einheitswerte fand 1974 statt und fußt auf den Werten von 1964) und deshalb nicht die realen Wert- und Preisverhältnisse von Grundstücken in einer Gemeinde widerspiegelt.<sup>49</sup> Dieser Einheitswert wird mit einer Steuermesszahl und einem Hebesatz multipliziert, den die einzelne Gemeinde bestimmt, die Steuermesszahl variiert je nach Art des Objekts. Als Gemeindesteuer wird die Grundsteuer in der Literatur überwiegend positiv bewertet, wobei von verschiedener Seite eine Reform der Bewertungsgrundlagen als nötig zur Stärkung dieser Einnahmequelle gesehen wird.<sup>50</sup>

### **3.3.2. Gebühren**

Die zweite relevante Einnahmeart der Kommunen stellen Gebühren und Beiträge dar. Ein Nutzer zahlt eine Gebühr oder einen Beitrag für eine öffentliche Leistung, es besteht anders als bei Steuereinnahmen ein klarer Bezug zwischen Kosten und Ertrag. Aus ökonomischer Sicht bieten Gebühren viele Vorteile, weil sie allokativ wenig verzerrende Wirkung haben und potenziell eine Überdeckung von Nutzern und Zahlern erreichen können. Entsprechend spielen Gebühren vor allem in solchen Bereichen der kommunalen Aktivitäten eine Rolle, die von ihren Eigenschaften den privaten Gütern relativ nah stehen, weil sich Nutzer offensichtlich relativ problemlos identifizieren lassen. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt wurde, gilt diese ökonomisch sehr nützliche Eigenschaft eben nicht für alle Bereiche kommunalen Handelns, entsprechend spielen Gebühren nur eine kleinere Rolle in der Finanzierung der kommunalen Aufgaben. Mit der Tendenz zu mehr Auslagerung und Privatisierung sowie Public-Private-Partnerships auf kommunaler Ebene gewinnen Gebühren an Bedeutung, weil kommunale Unternehmen, selbst wenn sie völlig in öffentlicher Hand

---

<sup>48</sup> Vgl. Ebd., S.179 f. sowie Rehm / Matern-Rehm (2010), a.a.O., S.125 f.

<sup>49</sup> Vgl. Gemeinde- und Städtebund (Hrsg.) (2009): Kommunalbrevier 2009, S.765.

<sup>50</sup> Vgl. Zimmermann (2009), a.a.O., S.157-159. und Rehm / Matern-Rehm (2010), a.a.O., S.132 f. sowie Oates, Wallace E. (1972): Toward a second-generation theory of fiscal federalism. In: International Tax and Public Finance, 12/1972, S.349-373, S.352.

sind, sich ähnlich wie private Unternehmen an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientieren und eigene Finanzplanung durchführen müssen.<sup>51</sup> Diese Orientierung bedeutet nicht, dass kommunale Unternehmen sich genau wie gewinnmaximierende Unternehmen der Privatwirtschaft verhalten werden, aber es zeigt sich, dass sie eher bereit sind, ihre Gebührengestaltung so auszurichten, dass eine Kostendeckung zumindest angestrebt wird.<sup>52</sup> Die Kommunen sind bei den meisten ihrer angebotenen Leistungen praktisch lokale Monopolanbieter, weshalb theoretisch die Gefahr besteht, mittels überhöhter Gebühren zusätzliche Einnahmen zu generieren. Deshalb haben so gut wie alle Bundesländer (auch Rheinland-Pfalz) ein Verbot von Gebühren oberhalb der Kosten in ihren gesetzlichen Vorschriften für die Gestaltung kommunaler Gebühren eingeführt.<sup>53</sup> In der Praxis ist jedoch viel häufiger das Gegenteil festzustellen, viele Gebühren sind zu niedrig, um die Kosten der Bereitstellung der Leistung zu decken.<sup>54</sup> Hierfür gibt es mehrere Erklärungen, die hier kurz angerissen werden sollen.<sup>55</sup> Für die politischen Entscheider sind niedrige Gebühren attraktiver, weil die Sichtbarkeit der Kosten der Leistung verringert wird, wenn die entsprechenden Leistungen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden und die entsprechende finanzielle Belastung durch Steuern nicht mehr der Kommunalpolitik angelastet wird. Gleichzeitig werden bei der Gestaltung kommunaler Gebühren sozialpolitische Motive angeführt, da eine unerwünschte Belastung bestimmter sozialer Gruppen vermieden werden soll.<sup>56</sup> Der Nachteil einer solchen Gestaltung kommunaler Gebühren besteht in der Gefahr, dass vor allem solche Angebote, die zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinde zählen (z.B. Museen oder Schwimmbäder) in Zeiten finanzieller Krisen geschlossen werden, weil die Finanzmittel aus dem allgemeinen Mitteln zuerst für die Pflichtaufgaben verwendet werden müssen und eine Finanzierung aus kostendeckenden Gebühren nicht möglich ist, weil die benötigte Anhebung so hoch wäre, dass mit politischem Protest gerechnet werden müsste, weil man über Jahre entsprechend günstige Gebühren gewohnt war.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. Friedrich, Peter / Kaltschütz, Anita / Nam, Chang Woon (2004): Significance and determination of fees for municipal finance. CESifo Working Paper 1357/2004, München, S.17.

<sup>52</sup> Genau betrachtet kann der Gestaltung von Gebühren eine Vielzahl sich widerstrebender Ziele zugrunde liegen, welche jeweils unterschiedliche Konsequenzen haben, abhängig davon wie das Verhältnis von Unternehmen und kommunaler Verwaltung gestaltet ist und welches Ziel jede der beiden Einheiten genau anstrebt. Vgl: Ebd.

<sup>53</sup> Vgl. Rehm / Matern-Rehm (2010), a.a.O., S.142 f.

<sup>54</sup> Vgl. Ebd., S.145. und Zimmermann (2009), a.a.O., S.132.

<sup>55</sup> Vgl. Ebd., S.146 f.

<sup>56</sup> Vgl. Ebd., S.146.

<sup>57</sup> Rehm spricht hier von einer „Denaturierung der Zahlungsbereitschaft der Bürger zu Lasten der öffentlichen Leistungen.“ Zitat: Ebd., S.151.

### 3.3.3. Zuweisungen

Steuern und Gebühren bilden nicht die einzige Finanzierungsquelle der Kommunen. Wie in vielen föderalen Staaten werden auch in Deutschland den Kommunen nicht unerhebliche Teile ihrer Einnahmen von höherer Stelle zugewiesen. Dies ist primär Sache der Länder, die über den kommunalen Finanzausgleich Gelder an die Gemeinden verteilen.

Zuweisungen dienen vor allem dazu, einen Ausgleich der Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden zu gewährleisten und die Einnahmen der Gemeinden als Ganzes zu stärken, um so sicher zu stellen, dass jede Gemeinde in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Häufig werden Gemeinden oder Städte, die zentrale Orte ihrer jeweiligen Region darstellen, mit besonderen zusätzlichen Einnahmen ausgestattet, was sich als eine Ausgleichsfunktion externer Effekte interpretieren lässt, bei der Leistungen zwar bereitgestellt werden, aber nicht alle Nutzer innerhalb der Gemeinde wohnen und deshalb auch nicht alle einen Beitrag zur Finanzierung der zentralörtlichen Infrastruktur (etwa über Gemeindesteuern) leisten.<sup>58</sup> Durch die Zuweisung kommt es so zu einer verbesserten Allokation, wenn die Lasten der zentralörtlichen Funktion ausgeglichen werden.<sup>59</sup> Zuweisungen werden von der Landesebene ebenfalls häufig benutzt, um die Entscheidungen der Gemeinden zu beeinflussen, indem zweckgebundene Zuweisungen für bestimmte Aufgaben und Investitionen gewährt werden.<sup>60</sup> Meistens müssen die Gemeinden noch einen Teil der Ausgaben selbst tragen, weshalb diese Zuweisungen nicht unproblematisch sind, schränken sie doch die Gestaltungsfähigkeit der Gemeinden indirekt ein.

Angesichts der Vielfalt der Ziele, die bei der Vergabe von Zuweisungen verfolgt werden, ist es kaum verwunderlich, dass das reale Zuweisungssystem entsprechend komplex ist.<sup>61</sup> Zunächst wird der zu verteilende Betrag, die sogenannte „Finanzausgleichsmasse“ gebildet, wobei das Land verpflichtet ist, die Gemeinden an seinem Anteil der Umsatz-, Körperschafts- und Einkommenssteuer zu beteiligen.<sup>62</sup> Zusätzlich beteiligt Rheinland-Pfalz seine Gemeinden an den Landessteuern (Umsatz-, Kraftfahrzeug-, Grunderwerb- und zu 35,2 Prozent an der Erbschaft- und Schenkungssteuer) sowie am Länderfinanzausgleich und

---

<sup>58</sup> Hier wird manchmal auch von der raumordnungspolitischen Funktion der Zuweisungen gesprochen. Vgl. Ebd., S.289.

<sup>59</sup> Vgl. Tresch, Richard W. (2008): Public Sector Economics. Basingstoke, S.457 f. und Rehm / Matern-Rehm (2010), a.a.O., S. 288.

<sup>60</sup> Vgl. Ebd., S.292.

<sup>61</sup> Detailliertere Beschreibungen finden sich in: Meffert, Horst / Müller, Walter (2008): Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Stuttgart.

<sup>62</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2009): Schlüsselzuweisungen 2008, Statistische Berichte, Bad Ems, S.5.

Bundesergänzungszuweisungen. Von diesen Elementen werden 21 Prozent als Verteilungsmasse heran gezogen, um an die Gemeinden verteilt zu werden. Zu diesem Betrag wird eine Finanzausgleichsumlage sowie die Umlage des Fonds „Deutsche Einheit“ addiert.

Die gebildete Finanzausgleichsmasse wird nun aufgeteilt auf die beiden Kategorien der allgemeinen und der zweckgebundenen Finanzausweisungen. Im Jahr 2008 wurden 40 Prozent der Ausgleichsmasse für zweckgebundene Zuweisungen verwendet, was deutlich macht, wie stark die Landesebene über die Mittelbereitstellung Einfluss auf die Kommunen nimmt. Die zweckgebundenen Zuweisungen finden vor allem Verwendung zur Finanzierung von baulichen Maßnahmen, sei es Verkehrsinfrastruktur, Wasserwirtschaft und Abfallbeseitigung oder Sportanlagen und kulturelle Institutionen (Museen und Theater).<sup>63</sup>

Die zweite Zuweisungskategorie bilden die allgemeinen Zuweisungen, wobei hier drei Hauptposten unterschieden werden, die Schlüsselzuweisungen A, B1 und B2. Für diese Zuweisungen wird die Steuerkraftmesszahl berechnet, indem ein fiktiver Ertrag für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer berechnet wird mit einem einheitlichen Hebesatz (285 Prozent für Grundsteuer A, 338 Prozent für Grundsteuer B und 352 Prozent für die Gewerbesteuer). Dieses fiktive Steueraufkommen und die anderen Steuereinnahmen der Gemeinde werden addiert und ergeben so eine Angabe über die theoretischen Steuereinnahmen der Gemeinden, wenn alle Gemeinden die gleichen Durchschnittshebesätze verwenden würden.

Die Schlüsselzuweisung A wird vor allen anderen Schlüsselzuweisungen gezahlt und dient dazu, finanzschwächere Kommunen zu stärken, deren Steuerkraftmesszahl je Einwohner weniger als 76,24 Prozent des Landesdurchschnitts beträgt. Die Differenz zwischen 76,24 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl pro Kopf und der Steuerkraftmesszahl pro Kopf der Gemeinde wird dann durch die Schlüsselzuweisung ausgeglichen. Als zweiter Schritt wird die Schlüsselmasse B1 verteilt, die sich in ihrer Verteilung nach den Einwohnern richtet, wobei der je Einwohner gezahlte Betrag vom Gemeindetyp abhängt. Verbands- und verbandsfreie Gemeinden sowie kreisangehörige Städte erhalten 10 Euro je Einwohner, kreisfreie Städte 46 Euro je Einwohner und die Landkreise erhalten 27 Euro je Einwohner. Die übrig gebliebenen Mittel werden als Schlüsselzuweisung B2 mit Hilfe eines Bedarfsrasters verteilt.<sup>64</sup> Um die Bedürftigkeit der einzelnen Gemeinden zu berechnen,

---

<sup>63</sup> Vollständige Liste in: Ebd., S.6.

<sup>64</sup> Der folgende Abschnitt ist angelehnt an: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2009), a.a.O., S.7-9.

werden zwei Kennzahlen berechnet, die die Differenz zwischen Belastungen und Einnahmen der Gemeinde widerspiegeln sollen. Die Einnahmestärke der Gemeinde wird durch die Finanzkraftmesszahl dargestellt, die Bedarfsmesszahl stellt das Gegenstück für den Bedarf dar. Die Schlüsselzuweisung B2 ergibt sich aus der Hälfte der Differenz dieser beiden Zahlen.

Die Bedarfsmesszahl wird berechnet, indem ein Grundbetrag mit einer künstlichen Personenzahl (dem sogenannten Hauptansatz und den Leistungsansätzen) multipliziert wird. Der Hauptansatz wird gebildet aus der Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft, außerhalb von kreisfreien Städten gewichtet nach der Art der Gemeinde, um die Schlüsselzuweisung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden aufzuteilen. 36 Prozent werden den Verbands- und verbandsfreien Gemeinden sowie kreisangehörige Städte angerechnet, 64 Prozent der Einwohner werden für die Landkreise veranschlagt. Die Leistungsansätze dienen der Berücksichtigung verschiedener Faktoren, die eine Gemeinde zusätzlich belasten können. Konkret sind dies:

#### *Ansatz für ausländische Streitkräfte*

Zur Berechnung wird die Zahl an ausländischen Soldaten sowie deren Familien und eventuelle zivile Kräfte, die Teil dieser Streitkräfte sind, genutzt, gewichtet mit 35 Prozent.

#### *Ansatz für zentrale Orte*

Ist ein Ort der Gemeinde als zentraler Ort gekennzeichnet, so wird die Einwohnerzahl seines Verflechtungsbereichs als Grundlage für den Ansatz gewählt, gewichtet nach der Reichweite.<sup>65</sup>

#### *Schulansatz*

Fungiert eine Gemeinde als Träger einer Schule, so werden die Schülerzahlen, unterschiedlich gewichtet nach der Art der Schule, als Grundlage des Ansatzes verwendet. Schüler regionaler Schulen werden mit 15 Prozent gewichtet, Förderschulen mit 150 Prozent, Realschulen, Gymnasien, integrierte Gesamtschulen und berufsbildende Schulen mit 30 Prozent.

#### *Ansatz für Soziallasten (nur für Landkreise und kreisfreie Städte)*

Wird in Gemeinden pro Einwohner mehr für Sozialhilfe ausgegeben als der Landesdurchschnitt, so wird hierfür ein entsprechender Ansatz gewährt. Für jeden Prozentpunkt über dem Landesdurchschnitt werden 0,2 Prozent der Einwohnerzahl als Ansatz gewählt.

---

<sup>65</sup> Festlegung als Zentraler Ort nach Landesentwicklungsprogramm oder regionalem Raumordnungsplan.



### *Flächenansatz (nicht für Ortsgemeinden)*

Für wenig besiedelte Gemeinden wird ein Ausgleich vorgenommen, wobei hier die Fläche in qkm je 1000 Einwohner herangezogen wird. Je qkm über dem Landesdurchschnitt werden dann zwei Personen im Flächenansatz berechnet.

Die Finanzkraftmesszahl als zweite Kennzahl wird gebildet, indem die Steuerkraftmesszahl wie der Hauptansatz aufgeteilt und anschließend die Schlüsselzuweisung A addiert wird. Für die Landkreise und Verbandsgemeinden werden die Steuerkraftmesszahlen berechnet, indem die Summe der Steuerkraftmesszahlen ihrer angehörigen Gemeinden bzw. Ortsgemeinden gebildet wird.

Eine weitere Verteilung stellen die Investitionsschlüsselzuweisungen dar, die nach den gleichen Kriterien wie die Schlüsselzuweisung B2 verteilt werden, allerdings mit einem anderen Grundbetrag als Basis. Sie werden vergeben, um Kommunen dabei zu helfen, Differenzen der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zu verringern, wobei die Empfänger dieser Zuweisungen die Verbandsgemeinden sind, aber die Investitionen primär von den Ortsgemeinden getätigt werden.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen wird in Tabelle 3.3.3.-1 abgebildet. Die Tabelle zeigt, wie viele Zuweisungen je Einwohner an die verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften im Jahr 2008 geflossen sind.<sup>66</sup> Hierbei lässt sich erkennen, dass die Schlüsselzuweisungen vom Gewicht her neben den kreisfreien Städten den Verbands- mit ihren Ortsgemeinden am meisten nützen, addiert erhalten sie durchschnittlich 157,52 € je Einwohner durch die Zuweisungen. Die Landkreise profitieren von den Zuweisungen je Einwohner mit etwa zwei Dritteln dieses Umfangs. Die verbandsfreien Gemeinden profitieren letztlich nur etwa so stark wie die Verbandsgemeinden alleine von den Schlüsselzuweisungen. Das Zuweisungssystem in Rheinland-Pfalz ist sehr stark zugunsten des ländlichen Raums gestaltet, die kreisfreien Städte erhalten pro Kopf deutlich weniger Zuweisungen als Landkreise und kreisangehörige Gemeinden zusammen. Rheinland-Pfalz gehört zu den wenigen Bundesländern, die keine Veredelung der Einwohner von Ballungsräumen in seinem kommunalen Finanzausgleich vornehmen. Besonders die Verbands- und Ortsgemeinden zusammen erhalten noch einmal deutlich mehr Geld als etwa die verbandsfreien Gemeinden, die meist kleinere Städte sind oder in verdichteten Gebieten liegen. Damit fließt vor allem an

---

<sup>66</sup> Die Ergebnisse sind weitgehend repräsentativ auch für andere Jahre, nur die Investitionszuweisungen schwanken naturgemäß von Jahr zu Jahr.

die Orte, die eine überörtliche Versorgungsfunktion für ihr Umland übernehmen, vergleichsweise wenig Geld, während insbesondere sehr finanzschwache Gebiete durch das Zuweisungssystem in Rheinland-Pfalz bevorzugt werden.

**Tabelle 3.3-1 Aufteilung der Schlüsselzuweisung (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz)**

<b>Schlüsselzuweisung</b>	<b>A</b>	<b>B (1+2)</b>	<b>A+B</b>	<b>Investitions-</b>
	€ je Einwohner			1.000 €
kreisfreie Städte	-	143,38	151,49	8.254
verbandsfreie Gemeinden	3,2	63,06	69,41	2.049
Landkreise	-	102,11	107,12	15.276
Verbandsgemeinden	-	65,29	68,57	7.883
Ortsgemeinden	74,28	14,67	88,95	-

### **3.3.4. Umlagen**

Im kreisangehörigen Raum werden die Einnahmen durch Steuern und Zuweisungen noch zwischen den Ebenen verteilt. Die Landkreise und Verbandsgemeinden erheben Umlagen von ihren Ortsgemeinden (im Falle der Landkreise außerdem von den verbandsfreien Gemeinden), um sich zu finanzieren. Die Umlagen sind eine Haupteinnahmequelle für die Landkreise und die Verbandsgemeinden. Die Kreisumlage wird berechnet, indem zuerst für alle Gemeinden eines Landkreises eine Umlagegrundlage berechnet wird, die sich aus den Schlüsselzuweisungen A und B2 sowie der Steuerkraftmesszahl der Gemeinde ergibt. Von dieser Grundlage müssen die Gemeinden einen bestimmten Prozentsatz abführen, der von den Landkreisen festgelegt wird. Der Umlagesatz kann von den Landkreisen zusätzlich gestaltet werden, indem er für verschiedene Teile der Umlagegrundlage und Steuerkraftmesszahl unterschiedlich hoch gewählt wird (sogenannte Staffelung).

Die Verbandsgemeindeumlage funktioniert grundsätzlich wie die Kreisumlage, bezahlen müssen hier entsprechend die Ortsgemeinden, die der Verbandsgemeinde angehören. Die Wahl der Höhe des Umlagesatzes liegt auch hier bei den Verbandsgemeinden, allerdings kann bei der Verbandsgemeindeumlage anders als bei der Kreisumlage keine progressive Erhöhung der Prozentsätze vorgenommen werden. Zusätzlich können Verbandsgemeinden Sonderumlagen von einzelnen Ortsgemeinden erheben, wenn diese in besonderer Weise von den Leistungen der Verbandsgemeinden profitieren. Die Verbands- und Landkreisumlagen liegen im Durchschnitt bei 38,8 und 39,3 Prozent, von den Steuer- und Zuweisungseinnahmen bleiben den Ortsgemeinden also nur noch knapp 20 Prozent nach Abzug der Umlagen.

In der Gesamtheit betrachtet stellen beide Umlagen eine Doppelbelastung der gleichen Grundlagen dar und haben deshalb ungünstige Anreizwirkungen für die kommunalen Haushalte. Weil Kreis- und Verbandsgemeindeverwaltungen ihre Umlagesätze nicht aufeinander abstimmen, sinkt der für die Ortsgemeinden verbleibende Betrag, wenn beide Gemeindeverbände in Zeiten sinkender Einnahmen höhere Umlagesätze wählen.<sup>67</sup> Gleichzeitig können die Umlagen dazu führen, dass steigende Einnahmen durch die Schlüsselzuweisungen sofort wieder aufgezehrt werden, den unteren Gemeindeebenen also ein deutlich kleinerer Zuwachs an Einnahmen zukommt als ursprünglich intendiert.<sup>68</sup>

Im kreisangehörigen Raum sind die Einnahmen zu einem großen Teil nicht selbst gestaltbar, die Ortsgemeinden können nur die Steuersätze für die Gewerbe- und Grundsteuern anpassen, Verbands- und Ortsgemeinden können ihre Gebühren gestalten, der Rest der Einnahmen entzieht sich ihrer direkten Kontrolle. Langfristige Einnahmesteigerungen sind vor allem durch die Anziehung neuer Einwohner und Firmen möglich, die sowohl mehr Steuereinnahmen als auch mehr Zuweisungen für die Gemeinden bedeuten.

### **3.4. Organe der Gemeinde: Gemeinderat und Bürgermeister**

Die politische Willensbildung und demokratische Kontrolle findet auf der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz an mehreren Stellen statt. Der wichtigste Repräsentant ist der Bürgermeister der Gemeinde, der für acht Jahre direkt vom Volk gewählt wird. Der Gemeinderat, der für fünf Jahre gewählt wird, bildet die wichtigste kommunale Entscheidungs- und Vertretungskörperschaft.<sup>69</sup> Im Falle von Gemeinden, die Teil einer Verbandsgemeinde sind, wird der Gemeinderat als Ortsgemeinderat bezeichnet und der Bürgermeister entsprechend als Ortsbürgermeister. Die Anzahl der Mitglieder des Rates hängt von der Einwohnerzahl der Gemeinde ab. Der Rat bildet Ausschüsse, um so bestimmte Aufgaben und Entscheidungen vorzubereiten. Zusätzlich können ein bis drei Beigeordnete bestimmt werden, die für bestimmte Geschäftsbereiche zuständig sind und als Vertreter des Bürgermeisters fungieren. In größeren Gemeinden kann auch die Zahl der Beigeordneten größer sein. Die Geschäftsbereiche der Beigeordneten werden dabei vom Bürgermeister vorgeschlagen, der Rat muss allerdings allen Änderungen in Fragen von Geschäftsbereichen zustimmen. In vielen Bereichen ist der Bürgermeister alleine zuständig, die Bereiche der

---

<sup>67</sup> Vgl. Littmann, Konrad (1997): Über das Elend kommunaler Umlagen. Marginalien zu neueren Entwicklungen der kommunalen Finanzverfassung. In: Lüder, Klaus (Hrsg.): Staat und Verwaltung. 50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, S.363-378, S.371.

<sup>68</sup> Vgl. Meffert / Müller (2008), a.a.O., S.225.

<sup>69</sup> Vgl. Rudzio (2003), a.a.O., S.404.

laufenden Geschäfte entziehen sich der Mitbestimmung durch den Rat. Dieser hat auch keine Möglichkeit, Themen oder Aufgaben aus diesem Feld dem Bürgermeister wieder zu entziehen. Der Bürgermeister ist außerdem stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats und gleichzeitig Chef der Gemeindeverwaltung. Deshalb wird häufig von einer relativ starken exekutiven Führerschaft des Bürgermeisters in Rheinland-Pfalz gesprochen.<sup>70</sup> Diese Einordnung deutet bereits an, dass inzwischen die früher auf lokaler Ebene nicht übliche Trennung von Exekutive und Legislative durchaus auch als Beschreibung des Verhältnisses von Rat und Bürgermeister heran gezogen wird, während in der juristisch geprägten kommunalwissenschaftlichen Literatur traditionell der Rat als Teil der Verwaltung klassifiziert worden ist. Die Trennung zwischen politischen Repräsentanten und ausführender Verwaltung wurde auf der kommunalen Ebene nicht vorgenommen. Heutzutage wird die politische Rolle der Gemeinden stärker betont. Deshalb wird der Gemeinderat durchaus als lokales „kleines Parlament“ charakterisiert, da er mit Budgetrecht, Kontrollfunktion und Normsetzungsrecht zu einem gewissen Grad über Rechte verfügt und Funktionen erfüllt, die traditionell ein Parlament auszeichnen.<sup>71</sup>

Wenn eine Gemeinde Teil einer Verbandsgemeinde ist, so bleiben die bisher beschriebenen Institutionen der kommunalen Vertretung weiterhin bestehen, allerdings dürfen Gemeinden keine eigene Verwaltung mehr vorhalten, diese wird vollständig auf der Ebene der Verbandsgemeinde angesiedelt. Zusätzlich gibt es jedoch noch eine weitere Ebene kommunaler Vertretung. Die Verbandsgemeinde zeichnet sich eben dadurch aus, dass sie nicht einfach eine Art „Verwaltungszweckverband“ darstellt, sondern genauso wie die ihr angehörigen Gemeinden verfügt die Verbandsgemeinde über einen gewählten Verbandsgemeinderat und über einen gewählten Verbandsgemeindebürgermeister.<sup>72</sup> Der Verbandsgemeindebürgermeister ist meist in Personalunion auch Ortsbürgermeister des Sitzes der Verbandsgemeindeverwaltung. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bürgermeister und Rat in der Verbandsgemeinde entspricht denen einer normalen Gemeinde. Die Bürgermeister der verbandsangehörigen Ortsgemeinden sind ehrenamtlich tätig, während der Verbandsgemeindebürgermeister hauptamtlich tätig ist und der Verbandsgemeindeverwaltung vorsteht.

---

<sup>70</sup> Vgl. Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden, S.61 f.

<sup>71</sup> Vgl. Ebd., S.66 f.

<sup>72</sup> Dies unterscheidet die Verbandsgemeinde von anderen Verwaltungsgemeinschaftskonstruktionen wie dem Amt oder der Samtgemeinde in anderen Bundesländern.

### 3.5. Aufgaben der Verbandsgemeinde

Die Verbandsgemeinde bildet bis heute das Kernstück der unteren Kommunalverwaltung in Rheinland-Pfalz.<sup>73</sup> Die Verbandsgemeinden übernehmen die Verwaltungsangelegenheiten für die Ortsgemeinden und stellen ihnen eine gemeinsame Verwaltung zur Verfügung. Die Verbandsgemeinde ist auch Träger aller übertragenen staatlichen Aufgaben, was vor allem die Zuständigkeit für die Wahrnehmung hoheitlicher Verwaltungsaufgaben umfasst. Eine Reihe von Aufgaben, insbesondere aus dem Bereich der Daseinsvorsorge, sind auf die Verbandsgemeinde übertragen worden, wobei sie diese anstelle der Ortsgemeinden übernehmen. Nach der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz sind die Verbandsgemeinden zuständig für:

- die *physische Schulinfrastruktur und die dazugehörigen Sachmittel* sowie die Schulverwaltung, während das Lehrpersonal von der Landesebene bereitgestellt und verwaltet wird. Die Grund-, Haupt- und Realschulen werden von den Verbandsgemeinden verwaltet, die Gymnasien sind Angelegenheiten der Landkreise.
- *Brandschutz und technische Hilfe*, die Verbandsgemeinde verwaltet die Feuerwehren, die allerdings örtlich untergliedert sind.
- *Bau und Unterhalt von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen*, also die Bereitstellung öffentlicher Freizeitinfrastruktur, wobei hier Ortsgemeinden und Sportvereine häufig an der Finanzierung und am Betrieb beteiligt sind.
- *Bau und Unterhalt von Sozialstation und Einrichtungen der Altenpflege*, allerdings nur solange diese nicht von privaten Anbietern bereitgestellt werden, sofern diese freie gemeinnützige Träger sind.
- *Sicherstellung der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung* sowie Unterhalt der Gewässer dritter Ordnung. Dieser Aufgabenbereich gehört zu den finanziell umfangreichsten Punkten und wird fast immer in irgendeiner Form ausgelagert.
- *Gestaltung des Flächennutzungsplans*, wobei hier auch die Ortsgemeinden stimmberechtigt sind, es bedarf der Zustimmung einer Mehrheit der Ortsgemeinden.
- *Trägerschaft des Personals von Kindertagesstätten*.  
Die Kindertagesstätten werden von den Ortsgemeinden getragen, aber häufig von den Verbandsgemeinden verwaltet.
- *Erfüllung verschiedener Verwaltungsangelegenheiten*, bei der der Bürger direkt involviert ist, z.B. Änderung des Familiennamens.

---

<sup>73</sup> Vgl. Preus, Fritz (1992): Die Verbandsgemeinde aus der Sicht des Landtags Rheinland-Pfalz. In: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Mainz, S.39-55.

Außerdem kann eine Verbandsgemeinde zusätzliche Aufgaben übernehmen, wenn eine Erfüllung durch eine höhere Ebene als die der Ortsgemeinde „von dringendem öffentlichen Interesse“ (§ 67 Abs. 3 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz) ist. Benötigt wird eine erfolgreiche Zustimmung des Verbandsgemeinderates und der Ortsgemeinden, wobei hier sowohl eine Mehrheit in Anzahl als auch in Einwohnern erreicht sein muss. Von dieser Möglichkeit wurde allerdings wenig Gebrauch gemacht, vermutlich weil eine solche „Aneignung“ von Kompetenzen das Verhältnis von Verbands- und Ortsgemeinden belasten würde. Zusätzlich können Ortsgemeinden einzelne Aufgaben freiwillig auf die Verbandsgemeinde übertragen, wenn diese damit einverstanden ist. Von dieser Möglichkeit wurde durchaus Gebrauch gemacht, wodurch die Aufgabenteilung zwischen Verbands- und Ortsgemeinde variieren kann.

### **3.6. Die Aufgaben der Ortsgemeinden**

Die Ortsgemeinden sind die Träger der kommunalen Selbstverwaltung. Damit haben sie das Recht, Regelungen zu erlassen, Investitionen zu tätigen oder gemeinschaftliche Aufgaben zu erfüllen, solange dies nicht mit Vorgaben und Aufgaben höherer Ebene in Konflikt steht. Die Ortsgemeinden entscheiden auch über die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer.<sup>74</sup> Die Allzuständigkeitsvermutung der Ortsgemeinden macht es schwer, umfassende Aussagen über die tatsächlichen Aufgabenerfüllungen der Ortsgemeinden zu machen, insbesondere die freiwilligen Aufgaben hängen von Größe und wirtschaftlichen Möglichkeiten der einzelnen Ortsgemeinde ab. Weil die Ortsgemeinden keine eigene Verwaltung aufweisen, werden viele Aufgaben der Ortsgemeinden von der Verbandsgemeinde erfüllt oder zumindest in enger Zusammenarbeit mit dieser gestaltet. Auch die kooperative Aufgabenerfüllung durch mehrere Ortsgemeinden wird von der Verbandsgemeinde koordiniert. Alle Ortsgemeinden müssen aber die Erfüllung einer Reihe von Pflichtaufgaben sicherstellen:

#### *Einrichtung und Erhalt der Gemeindestraßen, Geh-, Feld- und Wirtschaftswege*

Die Ortsgemeinden unterhalten die Gemeindestraßen und Gehwege, meist tragen sie auch die Kosten der Straßenbeleuchtung. Dieser Bereich stellt eine der zwei größten finanziellen Pflichtbelastungen der Ortsgemeinden dar, Reparatur- oder Ausbaumaßnahmen müssen meist durch Investitionskostenzuschüsse von Seiten des Landes finanziert werden. Die Feld- und Wirtschaftswege werden zusammen mit den Jagdgenossenschaften unterhalten, woran auch die Verbandsgemeinden beteiligt sind.

---

<sup>74</sup> Oster, Rudolf (2003): Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz. In: Wehling, Hans-Georg / Kost, Andreas (Hrsg.): Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern. Eine Einführung. Wiesbaden, S.220-237, S.223.

### *Sicherstellung der Bereitstellung von Kindergartenangeboten*

Die Ortsgemeinden müssen die Bereitstellung von Kindertagesstätten sichern, wobei private Träger (meist Kirchen oder Sozialverbände) hier Vorrang haben und von den Ortsgemeinden finanziert werden. Dies ist die zweite Aufgabe, die die Ortsgemeinden finanziell stark belastet.

### *Trägerschaft des örtlichen Friedhofs und des kommunalen Waldes*

Die Ortsgemeinden unterhalten den örtlichen Friedhof und den Gemeindewald, sofern vorhanden.

Neben diesen Pflichtaufgaben sollen die Ortsgemeinden vor allem die Gestaltung des Lebens vor Ort übernehmen, was sich in einer Reihe freiwilliger Leistungen äußert, die die Ortsgemeinden häufig erbringen. Fast alle Ortsgemeinden fördern lokale Vereine, richten Veranstaltungen im Ort aus oder betreiben in Kooperation mit anderen Verwaltungsebenen oder privatwirtschaftlichen Akteuren Tourismusförderung. Die Ortsgemeinden kümmern sich meist um die bauliche Erhaltung des Ortes; so haben die meisten Ortsgemeinden eine oder mehrere Liegenschaften oder z.B. ein Gemeindehaus. Mit zunehmender Größe finden sich manchmal Bauhöfe oder auch vereinzelt Sportplätze in Ortsgemeindebesitz, in größeren Orten können mehr Einrichtungen vorhanden sein, wenn sie bestimmte Einrichtungen für ihr Umland mit zur Verfügung stellen.

Insbesondere kleine Ortsgemeinden erfüllen allerdings nur noch sehr wenige Aufgaben selbständig und sind sehr stark in ihrer Aufgabenerfüllung mit ihrer Verbandsgemeinde verknüpft. Gleichzeitig sind die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für freiwillige Aufgaben inzwischen sehr schmal. Zur Veranschaulichung soll hier ein Überblick über die Ausgaben und Leistungen der 49 Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Neuerburg gegeben werden.<sup>75</sup> Die Gemeinden in der Verbandsgemeinde haben durchschnittlich 193 Einwohner, allerdings haben nur neun Ortsgemeinden mehr als 300 Einwohner, die Medianeinwohnerzahl liegt mit 74 noch deutlich niedriger. Die relativ hohe durchschnittliche Einwohnerzahl ist bedingt durch die drei größeren Ortsgemeinden Körperich, Mettendorf und die Stadt Neuerburg, die jeweils zwischen 1000 und 1500 Einwohner haben.<sup>76</sup> Die Analyse der Haushalte zeigt, dass die meisten Einnahmen, die den Ortsgemeinden zur Verfügung stehen,

---

<sup>75</sup> Dies wird ermöglicht durch einen Rückgriff auf die Haushalte der Ortsgemeinden aus dem Jahr 2009, die im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ gesammelt und freundlicherweise dem Autor zur Verfügung gestellt wurde. Verwendet wurden die Zahlen des Jahres 2007.

<sup>76</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2010): Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2009. Statistische Berichte, Bad Ems.

für Aufgaben eingesetzt werden, die von der Verbandsgemeinde oder im Verbund mit anderen Gemeinden erfüllt werden. Abbildung 3.6-1 zeigt in Euro je Einwohner, wofür die Gemeinden hauptsächlich ihre allgemeinen Mittel ausgeben. Die Ortsgemeinden sind dabei von links nach rechts nach der Einwohnerzahl sortiert. Der erste größere Pflichtbereich ist dabei die Erhaltung der Gemeindestraßen inklusive Straßenreinigung und –Entwässerung sowie Winterdienst. Größere Ausgaben in diesem Bereich waren für die Gemeinden nur durch umfangreiche finanzielle Hilfen des Landes möglich. Der Bereich Verwaltung umfasst die Ausgaben zur Aufwandsentschädigung des ehrenamtlichen Bürgermeisters und des Gemeinderats sowie Zahlungen für Versicherungen. Zur Gestaltung der eigenen Gemeinde in Form von Einrichtungen oder durch Förderungen von Vereinen bleibt nur noch ein geringer Anteil übrig. Die Hälfte aller Ortsgemeinden besitzt ein Gemeindehaus und die größeren Ortsgemeinden weisen einen Sportplatz auf. Größere Anteile sind wie die Aufwendungen für Straßen nicht aus eigener Kraft geleistet worden, sondern stets zurückzuführen auf zweckgebundene Zuweisungen durch höhere Ebenen, etwa zur Dorfsanierung. Sonstige Aufgaben der Ortsgemeinden umfassen noch den Friedhof, der in allen Fällen kostendeckend durch Gebühren betrieben wird. Gleiches gilt für den kommunalen Forst, der von einigen Ortsgemeinden gepflegt wird. Aufwendigere Infrastruktureinrichtungen finden sich in den lokalen Grundzentren Neuerburg, Körperich und Mettendorf, etwa Gewerbeflächen, Pflegestation, Freibad, Parkplätze oder Bauhof.



Abbildung 3.6-1 Ausgaben der Ortsgemeinden für ausgewählte Bereiche (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Haushalte der Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Neuerburg)

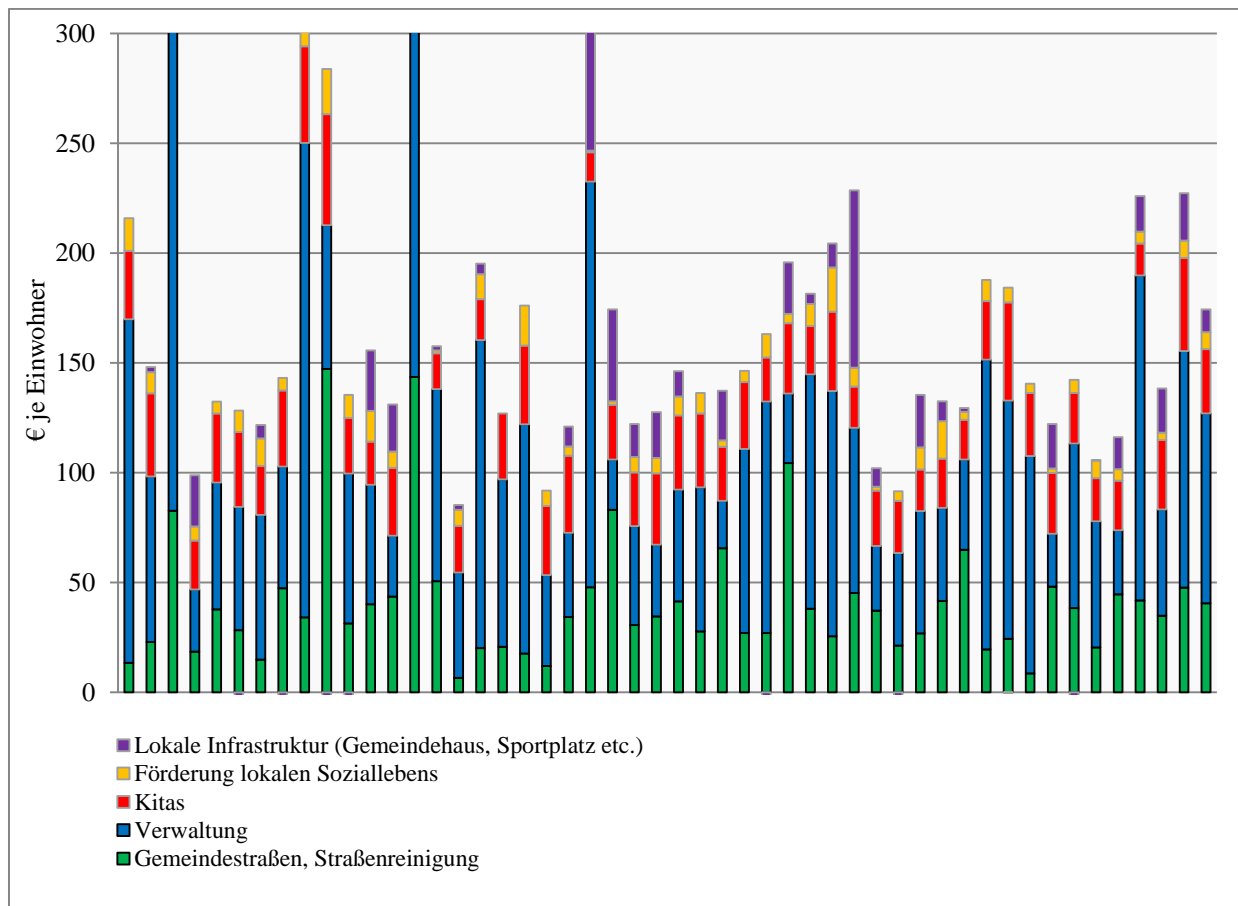
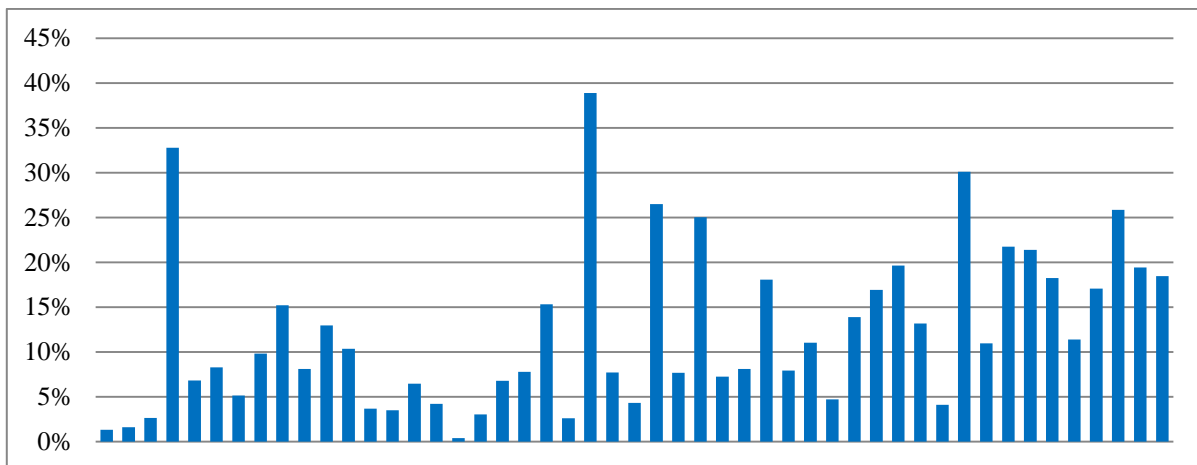


Abbildung 3.6-2 stellt die Anteile der Ausgaben für freiwillige Aufgaben an den gesamten Ausgaben dar, um zu erfassen, welchen finanziellen Gestaltungsspielraum die Ortsgemeinden haben. Die Ortsgemeinden sind von links nach rechts nach Einwohnerzahl sortiert. Für die meisten Gemeinden entsteht die überwiegende Mehrheit der Kosten durch die Pflichtaufgaben, nur in einzelnen Gemeinden wurden größere Beträge für freiwillige Aufgaben ausgegeben. Die beiden Gemeinden mit den größten Anteilen haben jeweils eine Rechtsberatung in Anspruch genommen, was bei den beiden kleinen Gemeinden (jeweils weniger als 70 Einwohner) eine einmalig hohe Verzerrungswirkung in diesem Haushaltsjahr zur Folge hat. Die Gemeinden mit den dritt- und viertgrößten Anteilen führen mit Hilfe von Fördergeldern eine Reparatur ihres Gemeindehauses durch. Wenn man diese Sonderfälle ausblendet, machen die freiwilligen Ausgaben in keiner Ortsgemeinde mehr als 25 Prozent aus, die Anteile erreichen bei den kleinen Ortsgemeinden maximal 20 Prozent, der Mittelwert beträgt 12,2 Prozent.

**Abbildung 3.6-2 Anteil der freiwilligen Aufgaben an den gesamten Ausgaben der Ortsgemeinden (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Haushalte der Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Neuerburg)**



Diese Zahlen veranschaulichen sehr deutlich, dass die Ortsgemeinden ihre Selbstverwaltungsaufgabe nur schwer über ihre eigenen Haushalte leisten können. Von den Mitteln, die nach dem Abzug der beiden Umlagen verblieben, wird ein großer Teil für Pflichtaufgaben eingesetzt. Zur autonomen Gestaltung eigener Angelegenheit haben die einzelnen Ortsgemeinden nicht genug Mittel, selbst umfangreichere Ausgaben in den Pflichtausgaben resultieren fast ausschließlich aus zweckgebundenen Zuweisungen des Landes. Finanzielle Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten finden sich für die Ortsgemeinden vor allem auf der Verbandsgemeindeebene. Einige Autoren sprechen deshalb davon, dass eine wirksame Selbstverwaltung heute nur noch auf der Ebene der Verbandsgemeinde stattfindet; Knemeyer etwa spricht von der Verbandsgemeinde im Vergleich zu anderen mehrstufigen Gemeindekonstruktionen als „Quasi-Einheitsgemeinde“.<sup>77</sup> Die Ortsgemeinden sind entsprechend eng mit den Verbandsgemeinden verbunden, wie im nächsten Abschnitt dargelegt werden soll.

### **3.7. Das Verhältnis von Orts- und Verbandsgemeinde**

Das Verhältnis von Orts- und Verbandsgemeinde ist gekennzeichnet durch enge Kooperation, wie die kurze Darstellung im letzten Abschnitt bereits deutlich gemacht hat. Die Ortsgemeinden sollen in vielfältiger Weise auf die Verbandsgemeinde einwirken und durch Weisungs- und Mitwirkungsrechte ihre Selbstverwaltungs- und Gestaltungsfähigkeit durch und in der Verbandsgemeinde realisieren können. Orts- und Verbandsgemeinde bilden eine

<sup>77</sup> Vgl. Knemeyer, Franz-Ludwig (1992): Verwaltungsgemeinschaft – Bilanz und Ausblick. In: Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Mainz, S.13-21, S.15. und Hauschild, Christoph (1992): Diskussionsbericht. In: Oertzen, Hans Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau I – Kreisreform und Ämterverfassung. Baden Baden, S.109.

miteinander verbundene Doppelstruktur, man bezeichnet die Verbandsgemeinde entsprechend auch als Föderalgemeinde.<sup>78</sup> Diese enge Verflechtung ist bewusst gestaltet worden, um den Ortsgemeinden die Möglichkeit zu bieten, auf eine professionelle Verwaltung zurückzugreifen und ihren Einfluss auf die zentralisierte und professionalisierte Verbandsgemeindeebene möglichst groß zu halten. Da die beiden Ebenen des Verbandsgemeindesystems miteinander verzahnt und rechtlich als Partner konzipiert sind, wie auch die Forderung der Gemeindeordnung nach „vertrauensvoller Zusammenarbeit“ (§70 Absatz 1 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz) der beiden Ebenen zeigt, muss die Verbandsgemeinde entsprechend Rücksicht auf die Ortsgemeinden nehmen, schon weil die Ortsgemeinden als Inhaber der Selbstverwaltung gelten, während die Verbandsgemeinde nur Hilfs- und Ergänzungsfunktion haben soll.<sup>79</sup> Deshalb haben die Ortsbürgermeister auch die Möglichkeit, sich um einen Sitz im Verbandsgemeinderat zu bewerben, was für diese höchst attraktiv ist.<sup>80</sup> Die Mitglieder des Verbandsgemeinderates verstehen sich deshalb häufig auch als Vertreter ihrer jeweiligen Ortsgemeinde gegenüber der Verbandsgemeinde.<sup>81</sup>

Wenn die Ortsgemeinden die Hilfe einer professionellen Verwaltung benötigen, wenden sie sich an die Verbandsgemeinde. Die Beschlüsse des Ortsgemeinderates und Ortsbürgermeisters sind dabei bindend, die Verbandsgemeinden fungieren dann als Durchführungsorgane für die Entscheidungen der Ortsgemeinden. Die Verbandsgemeinden beraten wiederum die Ortsgemeinden und ihre Vertreter nehmen zu diesem Zweck an den Sitzungen der Ortsgemeinden teil, um den Ortsgemeinden so das nötige Fachwissen der Verwaltung bereit zu stellen. Insbesondere bei finanziell schwerwiegenden Entscheidungen sind die Ortsgemeinden angehalten, den Rat der Verbandsgemeinde zu berücksichtigen. Der Verbandsgemeindebürgermeister hat wie der Ortsbürgermeister das Recht, Beschlüsse des Ortsgemeinderats auszusetzen, wenn Kompetenzen überschritten, finanzielle Deckung im Haushaltsplan oder Übereinstimmung mit dem Recht nicht gegeben sind.

---

<sup>78</sup> Vgl. Bogner, Walter (2007): Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten. In: Püttner, Günter / Mann, Thomas (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3., völlig neu bearb. Auflage, Berlin, S.245-267, S.250.

<sup>79</sup> Vgl. Hellermann, Johannes / Görisch, Christoph (2003): Zukunftsfähige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Insbesondere: Zur Reform der Verbandsgemeindeverfassung. In: Gemeinde und Stadt, Beilage 8/2003 zu 9/2003, S.14.

<sup>80</sup> Vgl. Schneider, Herbert (1998): Dorfpolitik. In: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bonn, S.86-102, S.92.

<sup>81</sup> Vgl. Brand, Dietmar (1992): Die Verbandsgemeinde in der Aufbau- und in der Bewährungsphase. In: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland. Mainz, S.58-60, S.58.

Die Vertreter der Ortsgemeinden wiederum haben das Recht, an allen Sitzungen des Verbandsgemeinderates und seiner Ausschüsse teilzunehmen, wenn die Ortsgemeinde von den zu entscheidenden Fragen betroffen ist und müssen zu solchen Angelegenheiten angehört werden. Alle wichtigen Angelegenheiten, die die Gesamtheit der Ortsgemeinden betreffen, müssen mit den Ortsbürgermeistern besprochen werden. Bei diesen Besprechungen trägt der Verbandsgemeindebürgermeister wichtige Punkte vor, die es mit den Ortsgemeinden abzustimmen gilt, auch jede Ortsgemeinde kann und soll Angelegenheiten in diese Runde tragen.<sup>82</sup> Die Verbandsgemeinde muss hierbei alle wichtigen Planungen mit den Ortsgemeinden erörtern, sowohl die allgemeinen Querschnittsplanungen wie Haushalts- und Investitionsplan, Finanzplan und den Flächennutzungsplan, als auch die zentralen Fachplanungen in Bereichen wie Straßenbau, Sportstätten und Verkehr.<sup>83</sup> Auch Satzungen und Baumaßnahmen müssen mit den Ortsgemeinden abgeklärt werden. Falls Neustrukturierungen oder Organisationsumbau in der Verbandsgemeinde geplant sind, sind auch hier die Ortsgemeinden zu beteiligen. Auch Kooperationsabsichten der Verbandsgemeindeverwaltung erfordern eine solche Konsensbildung. Dies macht die Ortsgemeinden zu Mitsprechern in praktisch allen Angelegenheiten der Verbandsgemeinde.<sup>84</sup> Deshalb entspricht die Entscheidungsfindung in der Verbandsgemeinde eher konkordanzdemokratischen Mustern der Kommunalpolitik, bei der Fragen meist in einem umfassenden Konsens aller Beteiligten geklärt werden und schwerwiegende Konflikte nach Möglichkeit vermieden werden.<sup>85</sup> Dies wird unter Umständen verstärkt durch sehr langjährige Kontinuität der Personenkonstellationen, bei denen eine geringere Fluktuation der Amtsträger aufgrund des stärker personenorientierten Wahlverhaltens in kleinen Gemeinden zu enger Bekanntschaft führt, was die Zusammenarbeit erleichtern kann.<sup>86</sup> Auch die Ortsgemeindezahl beeinflusst das Verhältnis von Orts- und Verbandsgemeinde, in einer Verbandsgemeinde mit höherer Ortsgemeindezahl wird das Verhältnis gezwungenermaßen unpersönlicher. Auch die räumliche Ausdehnung der Verbandsgemeinde kann Einfluss auf das Verhältnis von Verbands- und Ortsgemeinden ausüben, wenn einige Ortsgemeinden sehr weit weg vom Sitz der Verbandsgemeinde liegen. Persönliche Verhältnisse und Rivalitäten können ebenfalls eine wichtige Rolle für die Frage spielen, wie Verbands- und Ortsgemeinde zusammen arbeiten

---

<sup>82</sup> Vgl. Dahm, Wolfgang (1986): Die Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden. Herford, S.49.

<sup>83</sup> Vgl. Ebd.

<sup>84</sup> Vgl. Hill, Hermann (1992): Verbandsgemeinde – Bilanz und Ausblick. In: Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Mainz, S.1-12, S.11.

<sup>85</sup> Zu unterschiedlichen Interaktionsmustern in der Kommunalpolitik siehe: Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.

<sup>86</sup> Vgl. Schneider, Helmut (1990): Kommunalpolitik auf dem Land. Beiträge zur Kommunalwissenschaft 35, München.

und welchen Einfluss die einzelne Ortsgemeinde auf die Entscheidungen der Verbandsgemeinde letztlich hat. Allerdings stellt der Städte- und Gemeindebund fest, dass sich mit der Einführung der Direktwahl des Ortsbürgermeisters deren Wille verstärkt hat, Mitwirkungsmöglichkeiten bewusst einzufordern, um bestimmte Leistungen und Entscheidungen als Einsatz für ihre Ortsgemeinde präsentieren zu können und so ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen.<sup>87</sup> Dadurch kommt es manchmal auch zu Konflikten zwischen Verbandsgemeinde- und Ortsbürgermeistern, weil beide Repräsentationsfunktionen als gewählte Vertreter wahrnehmen und sich bemühen müssen, Leistungen und Erfolge gegenüber dem Wähler zu präsentieren.<sup>88</sup>

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass das Verhältnis von Verbands- und Ortsgemeinde keiner vertikalen Gliederung entspricht. Die Verbandsgemeinde ist keineswegs eine hierarchisch den Ortsgemeinden übergeordnete Ebene, die über ihre Aufgaben selbstständig entscheidet. Vielmehr sollen die Ortsgemeinden die Möglichkeit haben, in der Verbandsgemeinde ihre verschiedenen Interessen realisiert zu sehen und auf die Gestaltung gemeinsamer Aufgaben Einfluss ausüben zu können. Die Verbandsgemeinden sollen vor allem als Erfüllungsgehilfen für die Ortsgemeinden fungieren und weniger als eigenständige Verwaltungseinheit.

#### **4. Anstöße zur Reform der Gemeindestruktur**

Zwei zentrale Problemlagen belasten die kommunale Ebene und bilden den Anstoß für die Reformpläne der Landesregierung. Dies ist zum einen die kommunale Finanz- und Verschuldungskrise, die schon seit fast 20 Jahren anhält und spätestens seit der Jahrtausendwende dramatische Ausmaße angenommen hat.<sup>89</sup> Ihre Struktur und Ursachen werden in Abschnitt 4.1 erläutert. Die zweite große Herausforderung ist der demographische Wandel. Erste Auswirkungen der Veränderungen der Altersstruktur sind bereits heute in Teilen des Landes spürbar. Welchen Umfang die Veränderungen haben werden und welche Konsequenzen dies für die Kommunen hat soll in Abschnitt 4.2 dargelegt werden.

---

<sup>87</sup> Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (2003): Zukunftsfähige Kommunalstrukturen für Rheinland-Pfalz. Vorstellung des Positionspapiers des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz.

<sup>88</sup> Vgl. Hellermann / Görlich (2003), a.a.O., S.24.

<sup>89</sup> Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2010): Kommunalbericht 2010. Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Mainz, S.5.

#### **4.1. Kommunale Finanz- und Verschuldungskrise**

Die Kommunen in Deutschland befinden sich seit Jahren in einer Verschuldungs- und Finanzkrise und die Gemeinden in Rheinland-Pfalz bilden hier keine Ausnahme. Allerdings sind die Kommunen in Rheinland-Pfalz stärker betroffen als andere Bundesländer, die sich in einer vergleichbaren Ausgangslage befinden.<sup>90</sup> Besonders drastisch lässt sich dies an der Entwicklung der kommunalen Haushalte des Jahres 2007 veranschaulichen. Aufgrund einer günstigen konjunkturellen Entwicklung und damit einhergehenden Gewerbesteuererinnahmen konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland in diesem Jahr einen Rekordüberschuss von durchschnittlich 107 € pro Einwohner in ihren Kernhaushalten erzielen.<sup>91</sup> Nur in drei Bundesländern wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände in diesem ungewöhnlich guten Jahr einen Verlust aus, aber die stärksten Verluste mit 43 € je Einwohner wiesen sie in Rheinland-Pfalz auf. Auch die längerfristige Betrachtung zeichnet ein düsteres Bild, lag der durchschnittliche Verlust von 1991 bis 2000 schon bei 53 € je Einwohner (für diesen Zeitraum bereits über dem Durchschnitt aller Flächenländer), so liegt er für den Zeitraum 2001 bis 2007 bei 103 € je Einwohner und damit an erster Stelle im Bundesvergleich.<sup>92</sup> Diese Verschlechterung steht auch im Gegensatz zur Tendenz in den anderen Ländern, die in der Mehrzahl im neuen Jahrtausend bessere Ergebnisse erzielen konnten als zuvor. Auch die Gemeinden in Rheinland-Pfalz hatten zwar in diesem Zeitraum steigende Einnahmen, diese konnten allerdings mit den steigenden Ausgaben nicht Schritt halten, wie Abbildung 4.1-1 verdeutlicht.

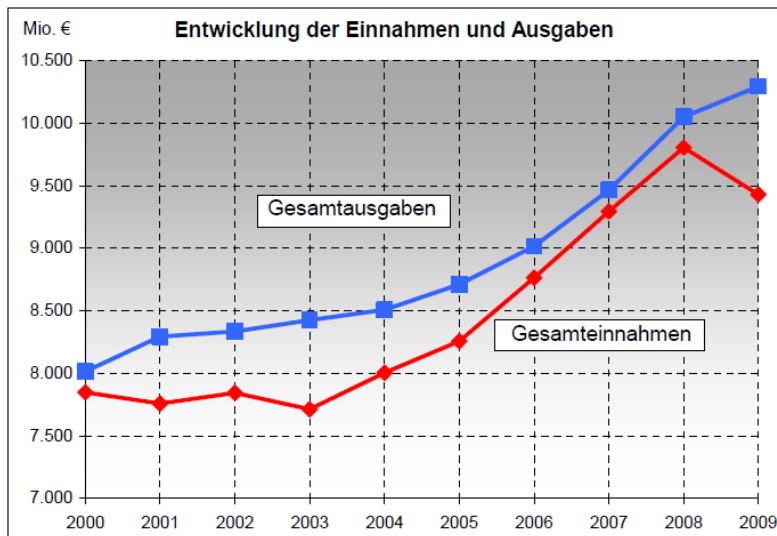
---

<sup>90</sup> Eine sehr detaillierte Analyse der kommunalen Finanz- und Schuldenkrise in Rheinland-Pfalz bietet: Junkernheinrich, Martin et. al. (2010b): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Gütersloh.

<sup>91</sup> Vgl. Ebd., S.18.

<sup>92</sup> Vgl. Ebd., S.19.

**Abbildung 4.1-1 Ausgaben und Einnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz (Quelle: Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2010): Kommunalbericht 2010, S.13.)**



Die Probleme bei der Deckung des Haushalts aus regulären Mitteln betreffen nicht alle Teile der kommunalen Körperschaften in gleichem Maße.<sup>93</sup> Stattdessen ist in Rheinland-Pfalz eine Spaltung zu beobachten. Die kreisfreien Städte und die Landkreise sind in einer sehr schlechten finanziellen Lage, während die Gesamtverbandsgemeinden und die verbandsfreien Gemeinden im Vergleich besser dastehen.<sup>94</sup> Der Vergleich der ordentlichen Ergebnisse der Kernhaushalte in Tabelle 4.1-1 offenbart diese Diskrepanz sehr anschaulich. Das ordentliche Ergebnis blendet Sondereffekte von Vermögensveräußerungen aus, so dass erkennbar wird, inwieweit die Gemeinden in der Lage waren, ohne Verkauf von Vermögen oder die Aufnahme von Krediten ihre laufenden Kosten zu decken.<sup>95</sup>

**Tabelle 4.1-1 Mittelwerte der ordentlichen Ergebnisse 2007 (Quelle: Junkernheinrich et. al. (2010b), S.41.)**

Gemeindetyp	Kreisfreie Städte	Landkreise	Verbandsfreie Gemeinden	Gesamtverbandsgemeinden
€ je Einwohner	-171	-29	31	4

Der positive Mittelwert der Gesamtverbandsgemeinden sollte allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass 75 der 163 Gesamtverbandsgemeinden ebenfalls ein negatives ordentliches Ergebnis aufweisen, die Lage der kreisangehörigen Gemeinden ist also nicht durchweg stabil,

<sup>93</sup> Umfangreicher zur Verteilung der Verschuldung: Ebd., S.34-55.

<sup>94</sup> Im Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz werden unter dem Begriff „Gesamtverbandsgemeinde“ die Zahlen von Verbandsgemeinde und ihrer Ortsgemeinden zusammengefasst, sie beinhaltet also alle Haushaltszahlen innerhalb einer Verbandsgemeinde. Deshalb werden die Ortsgemeinden nicht als eigene Kategorie ausgewiesen. Zur Vereinfachung der Darstellung wird der Begriff hier ebenfalls verwendet.

<sup>95</sup> Ein Vergleich der Jahresergebnisse ändert aber nichts an der grundsätzlichen Reihenfolge der Verteilung, aber die Diskrepanzen verringern sich, weil viele kreisfreie Städte offenbar kommunales Vermögen verkauft haben, um ihre Defizite zu verringern.

sondern höchstens in Teilen weniger prekär als die der höheren kommunalen Ebenen.<sup>96</sup> Ein Teil der Gemeinden ist also selbst in finanziell guten Jahren nicht in der Lage, seine Ausgaben zu decken.

Gleichzeitig sind die Kommunen in Rheinland-Pfalz stark verschuldet, wie die Gemeinden anderer Bundesländer auch. Zur Veranschaulichung der Verschuldungsproblematik ist der Vergleich der Finanzergebnisse aufschlussreich. Die Finanzergebnisse umfassen vor allem jene Größen, die sich nicht der jeweils aktuellen Haushaltsperiode zurechnen lassen. Dies sind primär Zinseinnahmen und –Ausgaben sowie Tilgungskosten der Schulden früherer Jahre sowie Fehlbeträge. Das Finanzergebnis verdeutlicht also die Belastungen durch die angehäuften Verschuldung der Gemeinden. Tabelle 4.1-2 verdeutlicht, dass das Problem einer sich immer weiter verstärkenden Schuldenanhäufung vor allem die kreisfreien Städte und zu einem geringeren Grad die Verbands- und Ortsgemeinden betrifft.

**Tabelle 4.1-2 Mittelwerte der Finanzergebnisse 2007 (Quelle: Junkernheinrich et. al. (2010b), S.45.)**

Gemeindetyp	Kreisfreie Städte	Landkreise	Verbandsfreie Gemeinden	Gesamtverbandsgemeinden
€ je Einwohner	-76	-12	-12	-34

Verschuldung von Kommunen kann viele Ursachen haben und muss besonders im kommunalen Raum nicht zwingend das Resultat mangelhafter Haushaltsführung sein. Da die Kommunen und die kommunalen Unternehmen die wichtigsten Träger der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen in Deutschland darstellen, können hohe Schulden auch das Resultat verstärkter Investitionstätigkeit sein. Rechtlich gesehen sind Gemeinden sogar ausschließlich zur Finanzierung von Investitionen und investiven Fördermaßnahmen zur Aufnahme von Krediten berechtigt. Einer solchen Verschuldung stehen dann langfristig nutzbare Vermögensgegenstände gegenüber, sei es ein Schwimmbad oder eine ausgebesserte Dorfstraße, die langfristig auch Erträge in Form von Gebühren oder erhöhten Steuereinnahmen (z.B. bei Ansiedlung neuer Unternehmen im Ort aufgrund besserer Infrastruktur) erzeugen können. Selbst wenn die Investitionen keinen entsprechenden monetären Gegenwert erzeugen, sind sie Ausdruck der Aufgabenerfüllung und Leistungsbereitstellung der Kommunen. Deshalb ist zu beachten, dass eine erhöhte Verschuldung kein sicherer Indikator größerer finanzieller Probleme der Kommunen eines Bundeslandes darstellt. Allerdings wird seit Anfang der 90er Jahre ein Rückgang der Investitionen festgestellt, der in einigen Bereichen so weit geht, dass Ersatzinvestitionen zur

<sup>96</sup> Vgl. Ebd., S.43.



Erhaltung der bereits bestehenden Infrastruktur verschoben oder unterlassen werden.<sup>97</sup> Die Kernhaushalte der Kommunen in Rheinland-Pfalz weisen seit 2000 steigende fundierte (d.h. für investive Zwecke aufgenommene) Schulden auf, sie wuchsen bis 2007 um 13 Prozent, während sie in den meisten anderen Flächenländern abnahmen und im Mittelwert eher stagnierten.<sup>98</sup> Die Verschuldung der Auslagerungen der Gemeinden (öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, kurz FEUs) stieg in dieser Zeit ebenfalls, hier liegenden die rheinland-pfälzischen Gemeindeunternehmen nah am Durchschnitt der Gemeinden aller Flächenländer.<sup>99</sup> Allerdings zeigt der Ländervergleich, dass nicht allein die weniger dramatische investive Verschuldung die hohe Pro Kopf-Verschuldung des Landes bedingt. Vielmehr bilden sogenannte Kassenverstärkungskredite eine wichtige Quelle der Verschuldung. Deshalb sollen diese im nächsten Abschnitt genauer betrachtet werden.

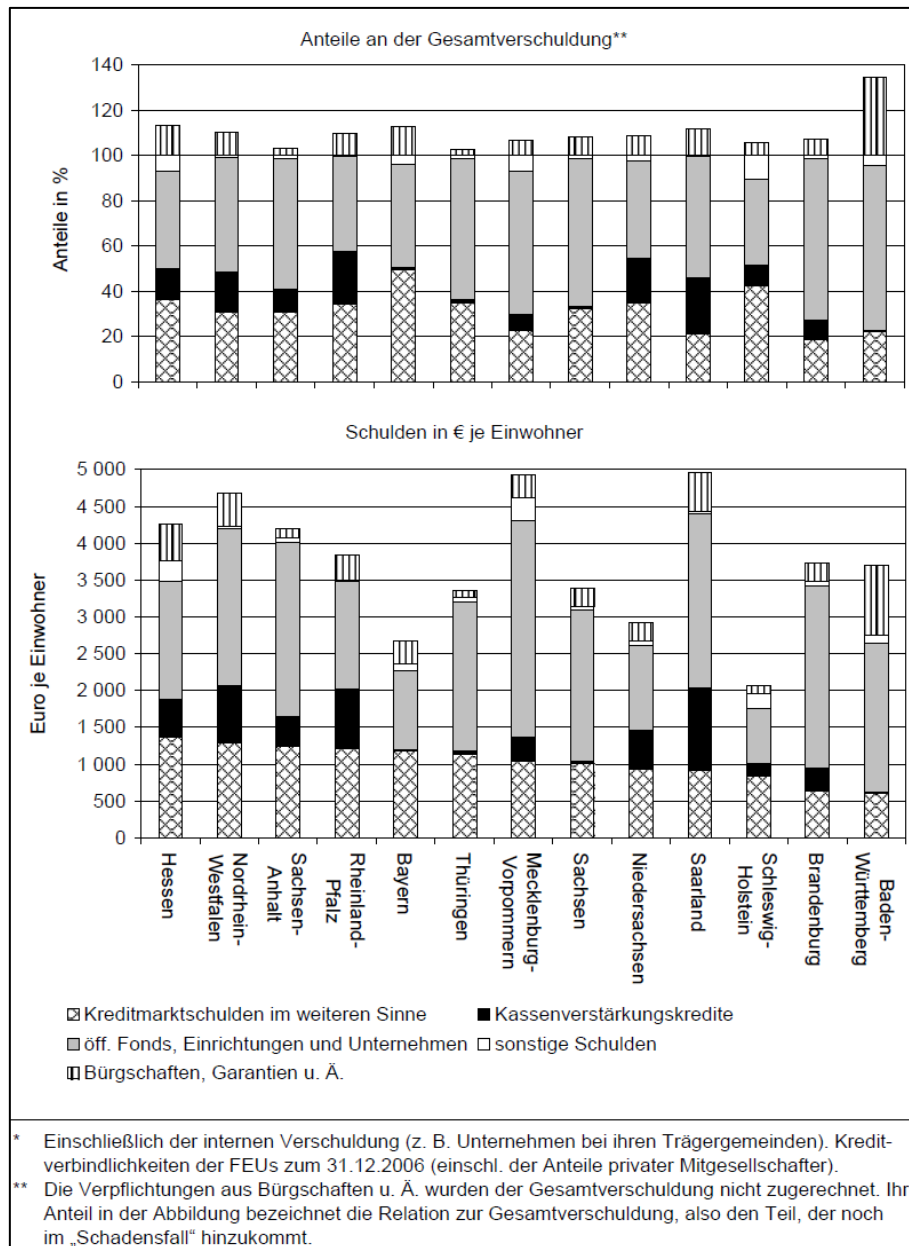
---

<sup>97</sup> Vgl. Reidenbach, Michael et. al. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Stadt Forschung Praxis Band 4, Berlin.

<sup>98</sup> Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Gütersloh, S.37.

<sup>99</sup> Vgl. Ebd., S.39.

Abbildung 4.1-2 Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände\* in € je Einwohner und Anteile an der Gesamtverschuldung 2007 (Quelle: Junkernheinrich / Micosatt (2008), S.32.)



## 4.2. Hohe Kassenkreditschulden

Neben den regulären Schulden spielt in Rheinland-Pfalz insbesondere die Verschuldung über Kassenkredite eine zunehmende Rolle. Diese kurzfristigen Kredite sollen eigentlich der Überwindung kurzfristiger Liquiditätsengpässe dienen und sind mit deutlich höheren Zinsen verbunden als die fundierte Verschuldung. Von den Kommunen werden sie seit dem Jahr 2000 in immer größerem Umfang genutzt, um den Haushaltsausgleich herbeizuführen. Allerdings sehen sich die Kommunen nicht wie eigentlich vorgesehen dazu in der Lage, die

Kredite im nächsten Jahr zurück zu zahlen, sondern nehmen neue Kredite auf, um die Altlasten zu bezahlen. Im Bundesvergleich weisen die Kommunen in Rheinland-Pfalz die zweitgrößten Beträge je Einwohner in dieser Kategorie auf, nur noch überholt vom Saarland (Vgl. Abbildung 4.1-2). Diese Position hielten sie auch im Jahr 2008, die Zunahme war in Rheinland-Pfalz sogar am größten.<sup>100</sup> Da bei dieser Form der Kreditaufnahme der finanziellen Belastung kein Gegenwert gegenüber steht, ist ihr massiver Anstieg ein klarer Indikator für eine finanzielle Krise der Kommunen in Rheinland-Pfalz. Die Untersuchung der Gemeindefinanzen in Rheinland-Pfalz von Junkernheinrich, Boettcher, Brand und Micosatt konnte feststellen, dass Kassenkredite ein Phänomen der kreisfreien Städte und einer kleinen Zahl anderer Gemeinden ist: Während Kreisverwaltungen und kreisangehörige Gemeinden überwiegend höchstens Belastungen von 500 Euro je Einwohner durch Kassenkredite aufwiesen, liegen die kreisfreien Städte bis auf zwei Fälle weit darüber, ihre durchschnittliche Belastung beträgt 2053 Euro je Einwohner.<sup>101</sup> Auch einzelne Landkreise und kreisangehörige Gemeinden finden sich in der Kategorie, wie Tabelle 4.2-1 deutlich macht.

**Tabelle 4.2-1 Häufigkeit hoher Kassenkreditschulden (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Junkernheinrich et. al. (2010b), S.99.)**

Kassenkreditschulden € je Einwohner	100 - 499	500 - 999	1000 - 1499	1500 - <b>4000</b>
kreisfreie Städte	2	1	1	8
Landkreise	12	3		
verbandsfreie Gemeinden	12	2		
Gesamtverbandsgemeinden	42	16	5	1

Diese Verteilung erklären die Autoren der Studie mit Schwankungen der sozioökonomischen Ausgangssituation. Es konnte festgestellt werden, dass die Schwankung der Höhe der Sozialausgaben fast 65 Prozent der Schwankung des Niveaus der Kassenkredite erklären konnte.<sup>102</sup> Diese hohe Erklärungskraft einer einzigen Variablen ist schon deshalb ungewöhnlich, weil bei Verschuldung von einer Vielzahl an Einflussfaktoren ausgegangen wird. Gerade in kreisfreien Städten liegt die Arbeitslosigkeit höher als im Landesdurchschnitt, so dass kreisfreie Städte entsprechend hohe Ausgaben im Sozialbereich aufweisen. Außerhalb der Städte sind es eben die Landkreise, die für Aufgaben der sozialen Sicherung hauptsächlich

<sup>100</sup> Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard / Gnädinger, Marc (2010c): Kommunale Finanzdaten unter Wegweiser-Kommune.de. Einige Ausführungen zu den Finanzdaten für das Jahr 2008. S.7.

<sup>101</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010b), a.a.O., S.94-119.

<sup>102</sup> Vgl. Ebd., S.116. Ähnlich hohe Erklärungskraft für die Höhe der Kassenkredite konnten die Autoren der Studie für Arbeitslosenquote und die SGBII-Quote feststellen.

zuständig sind und ebenfalls mit großen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben und deshalb reformiert werden sollen.<sup>103</sup> Die Aufgaben des Sozialbereichs sind Pflichtaufgaben, die von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgrund enger rechtlicher Vorgaben nur wenig gestaltet werden können und eigentlich von höherer Ebene finanziert werden müssten. Offenbar findet dieser finanzielle Ausgleich nicht statt, weshalb die Städte und Landkreise sich bei steigenden Sozialausgaben mit einer unzureichenden Gegenfinanzierung konfrontiert sehen und auf Kassenkredite zur Deckung der Lücken zurückgreifen müssen.<sup>104</sup> Die kreisfreien Städte und Landkreise bezahlen hier also den Preis für eine unzureichende Mittelausstattung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und eine Missachtung des Konnexitätsprinzips. Das Problem hat die neue Landesregierung veranlasst, eine Modernisierung des kommunalen Finanzausgleichs zu planen, die diese Situation bereinigen soll.<sup>105</sup> Die zusätzlichen Mittel, die in Richtung der kreisfreien Städte und Landkreise fließen sollen, müssten zumindest teilweise aus den Mitteln kommen, die im Augenblick den Verbands- und Ortsgemeinden zukommen, weil gleichzeitig der Landeshaushalt saniert werden soll.<sup>106</sup> Es ist also höchst wahrscheinlich, dass der kreisangehörige Raum zukünftig mit weniger Einnahmen auskommen muss.

Für die Verbandsgemeinden lässt sich feststellen, dass die Kassenkreditschulden überwiegend von den kleinen Verbandsgemeinden aufgenommen wurden, während größere Verbandsgemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern pro Kopf deutlich geringere Belastungen aufwiesen.<sup>107</sup> Weil die Verbandsgemeinden kaum Sozialausgaben haben, können diese anders als bei der Kreisebene keine Erklärung liefern. Außerdem würde dies eher für eine umgekehrte Verteilung der Belastungen sprechen, weil Soziallasten eher in dicht besiedelten Gebieten auftreten, also bei Verbandsgemeinden mit höherer Einwohnerzahl. Eine mögliche Erklärung ist, dass kleine Verbandsgemeinden tendenziell deutlich weniger wirtschaftlich arbeiten können, weil die Kosten der Verbandsgemeinden von Skaleneffekten geprägt sind. Damit wäre die Kassenkreditbelastung der Verbandsgemeinden hauptsächlich dadurch zu erklären, dass bei ähnlicher finanzieller Ausgangslage kleinere Verbandsgemeinden nicht in der Lage sind, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln einen Haushaltsausgleich zu erreichen, weil sie im Vergleich höhere Kosten hätten.

---

<sup>103</sup> Vgl. Tarkan, Bülent (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Köln.

<sup>104</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010b), a.a.O., S.119.

<sup>105</sup> So im Koalitionsvertrag: SPD Rheinland-Pfalz / Bündnis 90 Die Grünen Rheinland-Pfalz (2011): Koalitionsvertrag. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten, S.69.

<sup>106</sup> Ebd., S.66.

<sup>107</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010b), a.a.O., S.66.

**Tabelle 4.2-2 Durchschnittliche Kassenkredite der Verbandsgemeinden nach Größenklasse (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Junkernheinrich et. al. (2010b), S.62.)**

Einwohner	<10000	10-15000	15-20000	20-30000	>30000
Kassenkredite (€/Einwohner)	256	232	95	77	57

#### **4.2.1. Folge mangelnder Ausnutzung von Skalenerträgen?**

Um die Existenz von Skaleneffekten auf der Verbandsgemeindeebene zu überprüfen, wurde von der Landesregierung das bereits erwähnte Begleitgutachten in Auftrag gegeben.<sup>108</sup> Dessen Ergebnisse, zusammen mit den Ergebnissen der Analysen im Projekt „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ sprechen deutlich dafür, dass mangelnde Ausnutzung von Skaleneffekten zumindest eine mögliche Ursache für die finanzielle Misere eines Teils der Verbandsgemeinden ist.<sup>109</sup> Deshalb sollen die Methodik und Ergebnisse beider Untersuchungen im Folgenden kurz vorgestellt werden, beginnend mit dem Gutachten von Junkernheinrich. Um mögliche Einflussfaktoren auf die kommunalen Finanzen zu analysieren, wurde der Zuschussbedarf in den Haushaltsabschnitten beleuchtet, die finanziell relevante Pflichtaufgaben umfassten, die von fast allen Gemeinden erfüllt wurden.<sup>110</sup> Dies waren die Bereiche allgemeine Verwaltung, öffentliche Ordnung (insbesondere Brandschutz), die Verwaltung sozialer Angelegenheiten, die Bauverwaltung und der öffentliche Personennahverkehr. Tabelle 4.2.1-1 liefert eine Übersicht sowie die jeweilige Einzelplanabschnitt nach kommunaler Haushaltsgliederung und zeigt gleichzeitig, wie hoch der durchschnittliche Zuschussbedarf im jeweiligen Abschnitt war. Die Messung des Zuschussbedarfs anstelle aller Kosten als Inputs wurde verwendet, um zu überprüfen, inwieweit die Gemeinden in der Lage sind, bestimmte Aufgaben unter Nutzung der dafür vorgesehenen Mittel bereitzustellen. Ein hoher Umfang des Zuschussbedarfs ist ein Indikator für ein strukturelles Defizit in diesem Bereich, die theoretisch kleiner werden müsste, wenn Gemeinden wirtschaftlicher arbeiten.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Junkernheinrich et. al. (2010a), a.a.O.

<sup>109</sup> Von Auer et. al. (2011a), a.a.O., S.206-217.

<sup>110</sup> Der Zuschussbedarf ergibt sich, wenn Saldo aus Auszahlungen und Einnahmen in einem Abschnitt des Haushalts negativ ist. In so einem Fall müssen im entsprechenden Bereich allgemeine Mittel eingesetzt werden.

<sup>111</sup> Vgl. Junkernheinrich et. al. (2010a), a.a.O., S.143.

**Tabelle 4.2-3 Zuschussbedarf der untersuchten Haushaltsabschnitte (Quelle: Eigene Erstellung, angelehnt an Junkernheinrich et. al. (2010a), S. 68.)**

Einzelplan	Abschnitt	Zuschussbedarf in € je Einwohner (2006)
0	Allgemeine Verwaltung	77
11 und 13	Öffentliche Ordnung / Brandschutz	24
21	Grund- und Hauptschulen	27
40 und 48	Verwaltung soz. Ang./ Bereiche	21
60	Bauverwaltung	22
79	Fremdenverkehr / ÖPNV-Förderung	5

Zusätzlich wurden strukturelle Einflüsse gemessen, die neben der Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde die Zuschussbedarfe beeinflussen könnten, um die Messung von Scheinkorrelationen zu vermeiden. Erfasst wurden Arbeitslosigkeit, Bruttoinlandsprodukt im jeweiligen Landkreis, Einwohnerdichte und Nähe zum nächsten Mittel- bzw. Oberzentrum. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigt Tabelle 4.2.1-2. Für die Bereiche Bauverwaltung und die Verwaltung sozialer Angelegenheiten (Einzelplan 40) konnte keine der Variablen einen Beitrag zur Varianzaufklärung liefern. Die Variable „Distanz zum nächsten Mittelzentrum“ konnte für keinen Einzelplan einen statistisch signifikanten Beitrag liefern. Zumindest für die Bereiche der allgemeinen Verwaltung und der öffentlichen Ordnung lässt sich eine Abnahme des Finanzbedarfs pro Kopf mit steigender Einwohnerzahl feststellen, jedoch werden in größeren Gemeinden Mehrausgaben im Sozialbereich verzeichnet, allerdings ist hier der Einfluss höherer Arbeitslosigkeit und Einwohnerdichte wichtiger. Für die anderen Aufgabenbereiche konnte kein Einfluss der Ortsgemeindegröße auf die Zuschussbedarfe je Einwohner festgestellt werden, hier spielen strukturelle Einflüsse eine wichtigere Rolle.

**Tabelle 4.2-4 Regressionskoeffizienten und Bestimmtheitsmaß der Modelle des Zuschussbedarfs (Quelle: Junkernheinrich et. al. (2010a), S. 88.)**

Endogene Variable	Zuschussbedarf pro Kopf in Einzelplan	0	11 und 13	21	48	79
Exogene Variablen	Einwohner	-0,424	-0,281	-	0,098	-
	BIP pro Kopf	-	-0,238	-	0,198	0,135
	Arbeitslosenquote	-	0,135	-	0,765	-0,155
	Einwohner/km <sup>2</sup>	-0,211	*	-0,265	0,118	-0,38
<b>Bestimmtheitsmaß</b>	<b>Korrigiertes R<sup>2</sup></b>	<b>0,187</b>	<b>0,131</b>	<b>0,035</b>	<b>0,645</b>	<b>0,179</b>

Die Autoren der Studie sehen zwar die von ihnen vermuteten Wirkungsrichtungen der einzelnen unabhängigen Variablen bestätigt, aber offenbar spielen weitere, nicht erfasste Faktoren, insbesondere die individuelle Lage in der Verbandsgemeinde, eine nicht unerhebliche Rolle. Sie vermuten, dass dies insbesondere für die Verwaltungskosten kleinerer

Verbandsgemeinden zutrifft, denn die Varianz der Zuschussbedarfe der allgemeinen Verwaltung ist bei den 50 kleinsten Gemeinden doppelt so hoch wie bei den 50 größten Gemeinden.<sup>112</sup> Hohe Verwaltungskosten treten also nicht in allen kleinen Verbandsgemeinden auf, aber wesentlich häufiger als in größeren Verbandsgemeinden. Eine mögliche Erklärung wäre, dass in einer kleinen Verbandsgemeinde geringe Einnahmen oder eine übermäßige Ausgabenpolitik eher dazu führen, dass entsprechend mehr Geld für die Verwaltung aufgewendet wird. In einer größeren Verbandsgemeinde schlagen solche Faktoren nicht mehr so stark auf die Verwaltungskosten durch.

Die Autoren des Begleitgutachtens berechnen auf Basis dieser Erkenntnis weiterhin eine Grenze, ab der die Kosten nicht mehr so stark schwanken, um so einen Orientierungspunkt für eine mögliche sinnvolle Mindesteinwohnerzahl für Verbandsgemeinden zu erhalten.<sup>113</sup> Sie geben diese bei knapp 13.000 Einwohnern an. Angesichts des demographischen Wandels verweisen sie allerdings auch darauf, dass, dass zur langfristigen Sicherung der finanziellen Stabilität eine Mindesteinwohnerzahl zwischen 13.000 und 15.000 als Vorgabe sinnvoll wäre, um zu verhindern, dass Verbandsgemeinden im Laufe der Zeit wieder unter diese Grenze rutschen. Die Studie von Junkernheinrich deutet also darauf hin, dass bei der Vergrößerungen von Verbandsgemeinden, die unterdurchschnittliche Einwohnerzahlen aufweisen, in vielen Fällen wahrscheinlich Einsparungen erzielbar sind. Außerdem scheint eine Mindesteinwohnerzahl selbst für die Verbandsgemeinden sinnvoll, die heute finanziell keine Probleme haben, denn dadurch reduziert sich die Gefahr, dass sie in Zukunft in finanzielle Schwierigkeiten geraten.

Im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ wurden zur Schätzung möglicher Effizienzrenditen verschiedener Fusionsmodelle ebenfalls ökonometrische Berechnungen angestellt, um mögliche Einflüsse auf die finanzielle Situation der Gemeinden zu erfassen.<sup>114</sup> Statt sich hierbei auf die Zuschussbedarfe zu konzentrieren, wurden separate Modelle für den laufenden Sachaufwand, die Anzahl der Vollzeitkräfte in der Kernverwaltung und die Vollzeitkräfte in sogenannten anderen Aufgabenbereichen der Verbandsgemeinde aufgestellt.<sup>115</sup> Dies sind die wichtigsten laufenden Kosten der Verbandsgemeinde. In der Zahl der Vollzeitkräfte in anderen Bereichen enthalten sind auch alle in der Verwaltung tätigen Stellen, die diesen Aufgaben zugeordnet sind, es wurden die

---

<sup>112</sup> Vgl. Ebd., S.109.

<sup>113</sup> Vgl. Ebd., S.112.

<sup>114</sup> Vgl. von Auer et. al. (2011a), a.a.O.

<sup>115</sup> Vgl. Ebd., S.210.

Bereiche der Schulen und Kindergarten ausgeblendet. Damit sind in dieser Messzahl vor allem die Stellen in den Verbandsgemeindewerken erfasst. Für alle Modelle wurden die Einwohnerzahl (inkl. der ausländischen Streitkräfte und ihrer Familien, die nicht in Kasernen wohnen) und die Wurzel des Ansatzes für zentrale Orte der Schlüsselzuweisung B2 als exogene Variable heran gezogen. Für den Stellenbedarf in der Kernverwaltung wurden zusätzlich die Anzahl der Ortsgemeinden pro 10.000 Einwohner und die Personalausgaben je Vollzeitkraft betrachtet. Für das Modell des laufenden Sachaufwands wurden die Gewerbesteuereinnahmen und die Siedlungs- und Verkehrsfläche herangezogen. Alle Zahlen wurden logarithmiert, bis auf die durchschnittliche Ortsgemeindezahl und den Ansatz für zentrale Orte.

**Tabelle 4.2-5 Regressionskoeffizienten und Bestimmtheitsmaß der Modelle der Vollzeitkräfte und des Sachaufwands (Quelle: Von Auer et. al. (2011a), S.212-214.)**

<b>Endogene Variablen (logarithmiert)</b>		Vollzeitkräfte (Kernverwaltung)	Vollzeitkräfte (andere Bereiche)	Sachaufwand
<b>Exogene Variablen (logarithmiert, außer *)</b>	Einwohner	0,806	0,740996	0,543
	Ansatz Zentrale Orte <sup>0,5</sup> *	0,005	0,006416	0,013
	Ortsgemeinden/ 10.000 Einwohner *	0,003	-	-
	Personalausgaben	-0,367	-	-
	Gewerbesteuereinnahmen	-	-	0,135
	Siedlungs-/Verkehrsfläche	-	-	0,088
<b>Bestimmtheitsmaß</b>	korrigiertes R <sup>2</sup>	0,833	0,717	0,7605

Die Regressionskoeffizienten der logarithmierten Variablen geben an, wie hoch die prozentuale Veränderung des Bedarfs an Vollzeitkräften bzw. des Sachaufwands sind, wenn sich die entsprechende exogene Variable um ein Prozent erhöht.<sup>116</sup> Eine Verbandsgemeinde mit einem Prozent mehr Einwohnern hätte also nur knapp 0,806 Prozent mehr Stellenbedarf in der Kernverwaltung, 0,74 Prozent mehr Stellenbedarf in anderen Bereichen und nur 0,54 Prozent mehr Sachaufwand. Für den Ortsgemeindequotient (Ortsgemeinden pro 10.000 Einwohner) gibt der Koeffizient an, um wie viel Prozent der Stellenbedarf zunimmt, wenn sich der Ortsgemeindequotient um eine Einheit erhöht.

In diesen drei Modellen sind die Möglichkeiten sinkender Kosten in größeren Einheiten sehr deutlich abzulesen. So ist bei einem Anstieg der Einwohnerzahl einer Verbandsgemeinde mit einem unterproportionalen Anstieg des Personalbedarfs zu rechnen, sowohl für die

<sup>116</sup> Vgl. Ebd., S.216.



Kernverwaltung als auch für die eigenständigen Bereiche wie die Verbandsgemeindewerke. Für diese Bereiche ließe sich sogar ein größeres Maß an Skalenvorteilen vermuten, weil der Koeffizient noch niedriger ist als im ersten Modell. Wenn ein oder mehrere Orte einer Verbandsgemeinde allerdings zentralörtliche Funktionen für ihr Umland übernehmen, so ist damit zu rechnen, dass dies mit einem erhöhten Personalbedarf einhergeht, wie der positive Einfluss des Ansatzes für zentrale Orte zeigt. Auch für den laufenden Sachaufwand legt das Modell sinkende Ausgaben pro Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl nahe, sogar in noch stärkerem Umfang als bei den Personalausgaben. Die Modelle können auch einen großen Umfang der beobachteten Schwankungen des Personalbedarfs und des laufenden Sachaufwands erklären und zumindest einen nicht unerheblichen Einfluss der Einwohnerzahl auf die Kosten der Verbandsgemeinden feststellen.

Beide Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass ein Teil der Verschuldungskrise der kommunalen Ebene dadurch entsteht, dass zumindest einige der Verbandsgemeinden zu klein sind, um ihre Haushalte zu decken und der kommunale Finanzausgleich offenbar nicht in der Lage ist, diese Lücke zu schließen.

### **4.3. Der demographische Wandel**

Das Phänomen einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur gehört seit Jahren zu den zentralen Themen der Politik in Deutschland und Rheinland-Pfalz bildet hier keine Ausnahme. Dieser Abschnitt beleuchtet, wie Rheinland-Pfalz von dieser Entwicklung betroffen ist und welche Auswirkungen dies auf die Kommunen haben wird sowie die Probleme, mit denen diese sich dadurch in Zukunft konfrontiert sehen.

Während 2006 noch 4.052.860 Einwohner in Rheinland-Pfalz lebten, geht das statistische Landesamt in seinem Bericht „Rheinland-Pfalz 2050“ davon aus, dass die Bevölkerung bis 2020 um 1,6 bis 4,9 Prozent schrumpfen wird, dies entspricht bei einer mittleren Schrumpfrate von 3,2 Prozent einer jährlichen Abnahme der Bevölkerung um 9.200 Einwohner.<sup>117</sup> Die realen Zahlen liegen mit 17.300 und 15.700 in den Jahren 2008 und 2009 sogar höher, die Tendenz deutet eher in Richtung der Obergrenze der Schätzung.<sup>118</sup> Für die langfristige Entwicklung wird je nach Schätzvariante mit einer Abnahme zwischen 8,9 und 21 Prozent der Einwohner gerechnet. Das Medianalter würde dann bis 2020 von 42 auf 47

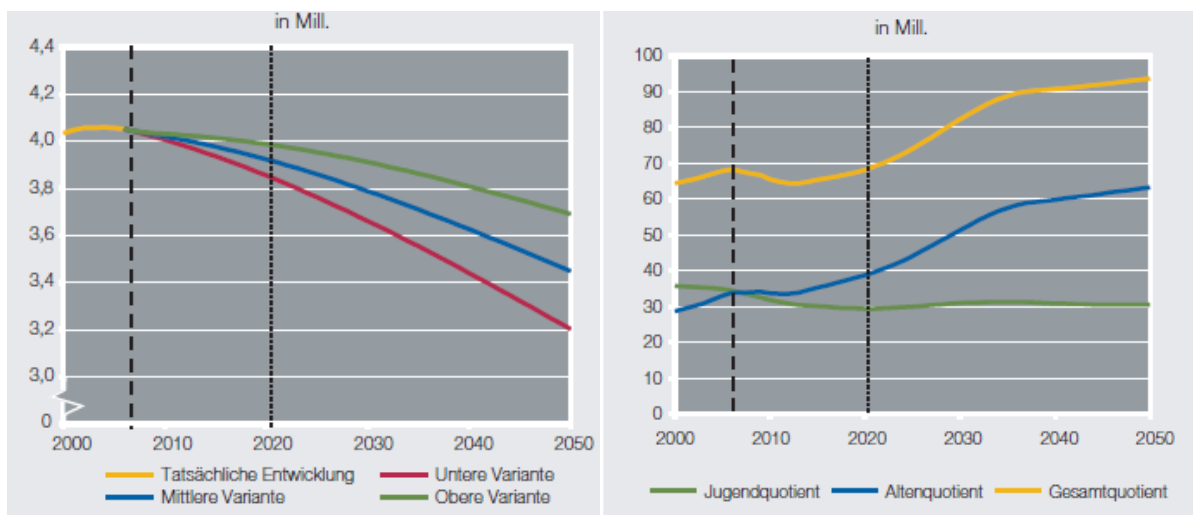
---

<sup>117</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008): Rheinland-Pfalz 2050. Zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung. Statistische Monatshefte 1/2008, Bad Ems.

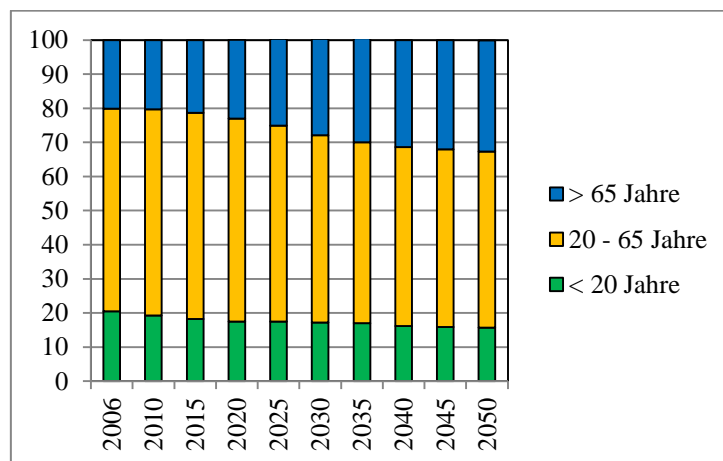
<sup>118</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2010): Demographische Entwicklung 2009. Weiter rückläufige Bevölkerung. Statistisches Monatsheft 7/2010. Bad Ems.

steigen, langfristig wird von 51 Jahren ausgegangen. Diese Schrumpfung geht entsprechend einher mit einer Strukturveränderung der Bevölkerung. Der Anteil der unter 20-Jährigen (heute 20,5 Prozent) sinkt kurz- und mittelfristig bis auf einen Sockelanteil von etwa 16 Prozent an der Bevölkerung, während der Anteil älterer Menschen über 65 Jahren von 20,1 auf knapp 32 Prozent ansteigt. Der Anteil der Erwerbstätigen reduziert sich entsprechend von 59,4 auf knapp 51,1 Prozent (siehe Abbildung 4.3-2). Die Alterskohorten verschieben sich also deutlich in Richtung der älteren Bevölkerung.

**Abbildung 4.3-1 Bevölkerungsentwicklung und Jugend- und Altenquotient 2000 bis 2050 (Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008), S.26 und S.35.)<sup>119</sup>**



**Abbildung 4.3-2 Veränderungen der prozentualen Anteile der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung des Landes Rheinland-Pfalz (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz)**



Die räumliche Betrachtung der Veränderungen der Einwohnerzahlen zeigt eine starke Diskrepanz zwischen einzelnen Landesteilen auf (Vergleich Abbildung 4.2-3). Einige Gegenden, insbesondere im Umland der kreisfreien Städte und im Westen des Landes

<sup>119</sup> Der Jugendquotient gibt an, wie viele unter 20-Jährige auf 100 Erwerbsfähige (20-65 Jährige) kommen. Der Altenquotient gibt analog dazu an, wie viele über 65-Jährige auf 100 Erwerbsfähige kommen.

(insbesondere nahe an den wirtschaftlich starken Zentren in den Nachbarländern Hessen und Baden-Württemberg), weisen konstante bis steigende Bevölkerungszahlen auf, während der ländliche Raum, der bereits jetzt durch eine sehr geringe Einwohnerzahl und -Dichte geprägt ist, hauptsächlich von den Veränderungen betroffen ist.<sup>120</sup>

Rheinland-Pfalz ist dabei nicht wie die Bundesländer in Ostdeutschland Opfer großer Abwanderungsbewegungen, vielmehr weist das Land überwiegend ein positives Einwanderungssaldo auf.<sup>121</sup> Allerdings sind diese Wanderungsgewinne in den ländlichen Räumen eben nicht ausreichend, um das negative Saldo aus Geburts- und Sterbefällen zu kompensieren, während in den nicht schrumpfenden Teilen des Landes die Wanderungsgewinne die Verluste durch die geringe Geburtenrate ausgleichen können. Die Wanderungsbewegungen stellen allerdings keine Einwanderung junger Menschen dar, sondern es wandern überwiegend Menschen mittleren und gehobenen Alters zu, weshalb sie die strukturelle Veränderung der Zusammensetzung der Alterskohorten hin zu einem größeren Anteil älterer Menschen eher noch verstärken als aufhalten werden.<sup>122</sup>

Der demographische Wandel ist in seinen Auswirkungen sehr vielfältig und stellt alle Ebenen des politischen Systems vor Herausforderungen, so auch die Kommunen. Welche Auswirkungen der demographische Wandel auf die Kommunen hat und welche Probleme sich dadurch ergeben, soll in den nächsten Abschnitten erläutert werden.

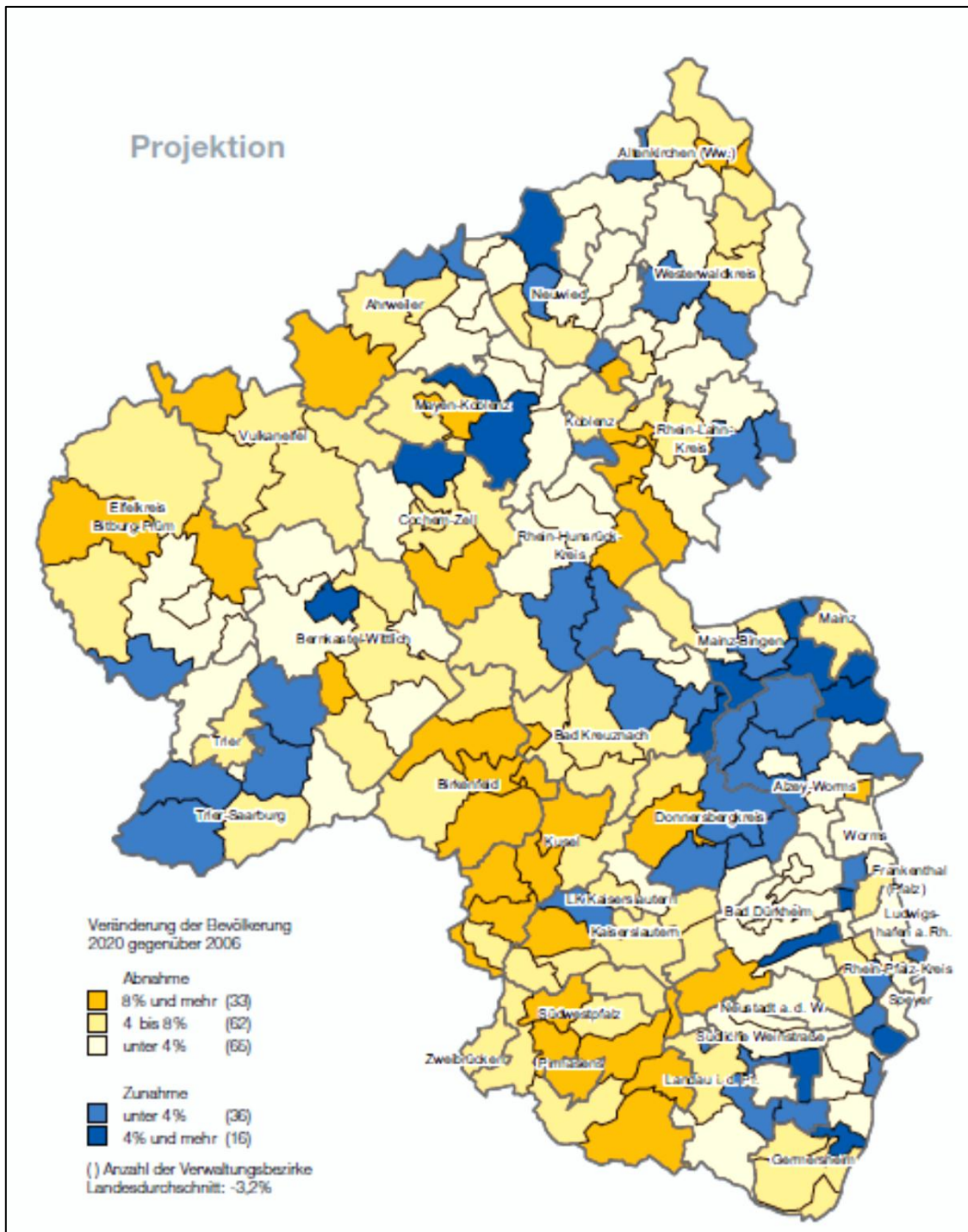
---

<sup>120</sup> Vgl. Krönert, Stefan / Olst, Nienke van / Klingholz, Reiner (2004): Deutschland 2020. Die demographische Zukunft der Nation. Berlin, S.69.

<sup>121</sup> Vgl. Bucher, Hansjörg / Schlömer, Claus / Lackmann, Gregor (2004): Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, 3/2004, 4, S.107-126, S.121.

<sup>122</sup> Vgl. Krönert / Olst / Klingholz (2004), a.a.O., S.68.

Abbildung 4.3-3 Verteilung der Bevölkerungsveränderungen bis 2020 auf Verbandsgemeindeebene (Quelle: Statistisches Landesamt (2008), a.a.O.)



#### 4.3.1. Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen

Die einfachste und vielleicht offensichtlichste Konsequenz des Wandels der Einwohnerzahl und ihrer Zusammensetzung liegt darin, dass die Gemeinden weniger Einnahmen haben werden, weil die Steuereinnahmen schrumpfen, wenn weniger Einwohner in der Gemeinde

wohnen.<sup>123</sup> Eine umfangreiche Schätzung zur Auswirkung des demographischen Wandels auf die kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz liegt noch nicht vor, eine entsprechende Analyse für Sachsen zeigt allerdings, dass neben dem zu erwartenden generellen Rückgang der Steuereinnahmen auch die Verschiebung der Altersstruktur die Steuereinnahmen verkleinern wird, weil die Steuerzahlungen der Einkommens-, Umsatz- und der speziellen Verbrauchssteuern ab der Altersklasse über 50 abnehmen, besonders stark jedoch in der Einkommenssteuer.<sup>124</sup> Die Bevölkerungsprognosen für Rheinland-Pfalz lassen eine ähnliche Entwicklung erwarten, bei der die Bevölkerungsstrukturverschiebung zu einem überproportionalen Absinken der Steuereinnahmen führt. Allerdings weisen die Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung darauf hin, dass die Einnahmen aus unternehmensbezogenen Steuern (diese umfassen unter anderem die Körperschafts-, Gewerbe-, Erbschafts- sowie Grundsteuern) sich in den meisten Szenarien nicht so schnell reduzieren werden wie die drei anderen Steuern.<sup>125</sup> Damit besteht für die Kommunen die Chance, dass zumindest das Aufkommen der Gewerbe- und Grundsteuern erst verzögert reagieren wird, wenn die anderen Steuereinnahmen in Folge des demographischen Wandels bereits sinken.

Gleichzeitig sinken automatisch all jene finanziellen Hilfen, die das Land den Gemeinden auf Basis der Einwohnerzahl zukommen lässt, insbesondere die Schlüsselzuweisungen. Der finanzielle Ausgleich durch die Schlüsselzuweisung A könnte den schrumpfenden Kommunen unter Umständen helfen, wenn ihre Steuereinnahmekraft schneller abnimmt als der Landesdurchschnitt und dadurch die gemessene Distanz zwischen eigener und landesdurchschnittlicher Finanzkraft größer wird, sofern dieser Verteilungsmechanismus die geplante Reform des kommunalen Finanzausgleichs übersteht. Die sinkenden Einnahmen werden allerdings auch den Haushalt des Landes und des Bundes betreffen, die sich dann wiederum überlegen müssen, wie viel finanzielle Mittel sie den Gemeinden noch zukommen lassen wollen. Hier ist insbesondere zu befürchten, dass die Tendenz zur Aufgabenverlagerung auf Kosten der Kommunen noch weiter zunehmen wird, also Land und Bund versuchen werden, ihre finanziellen Belastungen weiter zu senken auf Kosten der Kommunen.

---

<sup>123</sup> Vgl. Von Hauff, Michael / Tarkan, Bülent (2006): Die finanzwirtschaftliche Situation der kommunalen Ebene. Die demographische Perspektive. Kaiserslautern.

<sup>124</sup> Vgl. Seitz, Helmut (2004): Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. Frankfurt/Oder, S.22.

<sup>125</sup> Vgl. Bach, Stefan et. al. (2002): Demographischer Wandel und Steueraufkommen. Berlin, S.107-113.

### **4.3.2. Wachsende Heterogenität**

Grundsätzlich führt die unterschiedliche Betroffenheit der Kommunen zu einer noch stärkeren Heterogenität der Gemeinden. Während sich die Gemeinden in den wirtschaftlich starken Teilen des Landes und rund um die Verdichtungsräume weniger betroffen sehen oder eher langfristig die Folgen des demographischen Wandels spüren werden, sind insbesondere die ländlichen Gemeinden in einigen Regionen bereits heute betroffen. Die Aufrechterhaltung ähnlicher Standards in vielen Bereichen kommunaler Daseinsvorsorge, öffentlicher Infrastruktur etc. wird damit zunehmend schwieriger. Auch die zielgenaue Ausstattung der Gemeinden mit finanziellen Mitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird damit noch schwieriger als sie heute schon ist. Insbesondere angesichts knapper finanzieller Mittel ist es wahrscheinlich, dass mittel- und langfristig eine stärkere Ausdifferenzierung der Gemeinden in ihren Angeboten und Leistungen stattfinden wird.<sup>126</sup> Die Binnenwanderung verstärkt diesen Prozess unter Umständen noch.<sup>127</sup> Solange die Gemeinden allerdings zu einem nicht geringen Teil mit der Erfüllung von Pflichtaufgaben betraut sind und für diese eine einheitliche Aufgabenerfüllung durch alle Gemeinden vom Land und vom Bund erwartet wird, heißt dies, dass manche Gemeinden weiter sinkende Handlungsspielräume haben werden, weil sie nur durch Abbau von freiwilligen Aufgaben die Erfüllung von Pflichtaufgaben sicherstellen können. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass es im Laufe dieses Prozesses zu einer Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Kommunen um Einwohner kommt.<sup>128</sup>

### **4.3.3. Sinkende Nachfrage und Kostenremanenzen**

Der im Laufe der letzten Jahrzehnte umfangreich auf- und ausgebauten lokalen Infrastruktur der Daseinsvorsorge steht in Zukunft eine kleinere Zahl von Nachfragern gegenüber, in einigen Fällen lässt sich diese Entwicklung bereits heute beobachten. Allerdings führt dieser Rückgang in vielen Bereichen nicht immer auch zu positiven Kosteneinsparungen, sondern viele Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge sind geprägt durch Kostenremanenzen, weil

---

<sup>126</sup> Vgl. Beetz, Stephan (2006): Ländliche Politik im demographischen Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22/2006, S.25-31, S.29.

<sup>127</sup> Vgl. Köppen, Bernhard (2008): Kommunen und demografischer Wandel in Deutschland – regionale Muster. In: Vetter, Angelika / Heinelt, Hubert (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden S.271-281, S.276.

<sup>128</sup> Vgl. Stopper, Jochen (2004): Demographischer Wandel und interkommunale Kooperation. In: Vetter, Angelika / Heinelt, Hubert (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden, S.282-300, S.292.

Infrastruktur nicht exakt nachfragegerecht abgebaut werden kann.<sup>129</sup> Die existierenden Anlagen werden dann von weniger Nutzern in Anspruch genommen, es kommt zu Unterauslastung. Die Erhaltungskosten fallen allerdings weiterhin in voller Höhe an oder sinken nur unterproportional zu Nutzungsintensität. Damit erhöht sich die finanzielle Belastung für die noch verbleibenden Einwohner, weil die gleichen Kosten sich auf weniger Köpfe verteilen. Es handelt sich sozusagen um den Umkehreffekt von positiven Skalenerträgen. Eine Untersuchung für Baden-Württemberg zeigt, dass dieser Effekt in seiner Stärke zunimmt, je kleiner eine Gemeinde ist.<sup>130</sup> Insbesondere Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern sehen sich mit einer geringeren Elastizität der Pro-Kopf-Kosten lokaler Infrastruktur konfrontiert als die bevölkerungsreicheren Gemeinden. Für die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden sind diese Erkenntnisse vor allem für die Aufgabenbereiche Wasserwirtschaft, Sportanlagen und Brandschutz alarmierend, aber auch in anderen Bereichen können derartige Probleme auftreten. Kleinere Gemeinden sehen sich auch mit der Gefahr konfrontiert, Infrastrukturangebote aufgeben zu müssen, weil die finanziellen Belastungen zu groß werden, oder nach anderen Bereitstellungsformen suchen zu müssen, wenn es sich um Pflichtaufgaben handelt. Damit werden insbesondere interkommunale Kooperationen als Handlungsstrategien wichtig.<sup>131</sup>

Eine besondere Gefahr für die stark vom demographischen Wandel betroffenen ländlichen Regionen wird in einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale gesehen: Die abnehmende Einwohnerzahl führt zu sinkender Nachfrage, dadurch steigen die finanziellen Belastungen. Dies führt zu teureren Leistungen und dem Abbau von Einrichtungen, während andere (Pflicht)aufgaben nur durch größere Einzugsgebiete bereitgestellt werden können oder die entsprechenden Einrichtungen von Nachbargemeinden mitgenutzt werden müssen. Dies senkt die Attraktivität der Kommune, was wiederum zu Abwanderung führt. Hier droht ein sich selbst verstärkender Prozess, der auch die Spreizung zwischen den Kommunen weiter verstärken und bestimmte Regionen schwer treffen könnte.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Vgl. Seitz, Helmut / Freigang, Dirk (2010): Demographische Strukturveränderungen und verzögerte Anpassung der Gemeindefinanzen. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010: Ökonomie der Familie – Session: Local Public Debt.

<sup>130</sup> Vgl. Geys, Benny / Heinemann, Friedrich / Kalb, Alexander (2008): Local Governments in the Wake of Demographic Change: Evidence from German Municipalities. In: Finanzarchiv 64/2008, Nr.4, S.434-457.

<sup>131</sup> Vgl. Kersting, Norbert (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22/2006, S.32-38, S.35.

<sup>132</sup> Vgl. Gürtler, Martin (2004): Demographischer Wandel – Herausforderung für die Kommunen. Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunal финанzen. Taurus-Institut an der Universität Trier (Hrsg.): Diskussionspapier 8/2004 und

Furkert, Matthias (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz. Trier, S.21.

#### **4.3.4. Veränderungen der Nachfragestruktur**

Die Veränderung der Altersstruktur bedeutet, dass die Gemeinden sich auf andere Anforderungen der Einwohner einstellen müssen. Im ländlichen Raum sinken die Anmeldungen in Kindergärten und Grundschulen heute bereits, während Angebote für ältere Menschen zunehmend wichtiger werden. Die strukturellen Verschiebungen der Aufgabengewichte stellen die Gemeinden vor allem in solchen Bereichen vor Herausforderungen, die mit langen Planungshorizonten verbunden sind, z.B. Infrastruktur- und Siedlungsplanung. Wenn die Veränderungen in den Nachfragestrukturen bei solchen Bereichen nicht ausreichend berücksichtigt werden, drohen Neu- oder Erhaltungsinvestitionen in Einrichtungen und Projekte, die sich im Laufe ihrer Nutzungszeit keiner entsprechenden Nutzerzahl mehr gegenüber sehen. Es drohen alloкатive Fehlentscheidungen, entweder weil die Veränderung der Infrastrukturnachfrage nicht vorhergesehen wird oder weil der Planungshorizont die Folgekosten nicht ausreichend berücksichtigt. In einer umfassenden Befragung kommunaler Entscheidungsträger in Rheinland-Pfalz zeigte sich, dass die Wahrnehmung der Probleme und Herausforderungen des demographischen Wandels von der aktuellen Betroffenheit abhängt.<sup>133</sup> Dies lässt befürchten, dass Anpassungsprozesse erst spät eingeleitet werden, weil langfristige Auswirkungen noch nicht akut spürbar sind.<sup>134</sup> In der gleichen Untersuchung gaben viele Kommunalpolitiker an, dass die Konsequenzen des demographischen Wandels vor allem in der Bevölkerung noch nicht wahrgenommen würden.<sup>135</sup> Dies erschwert eine entsprechende Anpassung der Prioritäten, insbesondere wenn schwierige und langfristig orientierte Entscheidungen zu treffen sind, aber Politiker befürchten müssen, dass sie keine Akzeptanz für ihre Vorschläge erwarten können. Unter Umständen werden entsprechende Probleme auch gar nicht oder nur unzureichend thematisiert, um Konflikte zu vermeiden.

#### **4.3.5. Mögliche Schwierigkeiten bei der Überwindung**

Die vielleicht größte Herausforderung durch den demographischen Wandel für die kommunale Ebene besteht darin, sich von seinen bisherigen Orientierungs- und Zielvorstellungen lösen zu müssen. Die Kommunalpolitik richtet sich klassischerweise an den Fragen aus, welche Bedürfnisse vor Ort noch nicht befriedigt sind oder wie die Gemeinde vergrößert werden kann. In der Literatur spricht man deshalb vom „Wachstumsparadigma“

---

<sup>133</sup> Vgl. Sarcinelli, Ulrich / Stopper, Jochen / Rinck, Isabel (2004): Folgen des demographischen Wandels aus Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger. Landau.

<sup>134</sup> Vgl. Ebd., S.10.

<sup>135</sup> Vgl. Ebd., S.12.



der Kommunalpolitik.<sup>136</sup> Diese Grundorientierung prägt viele Felder kommunalen Handelns, etwa bei der Ausweisung von Neubaugebieten oder der Planung umfangreicher Infrastrukturprojekte zur Erhöhung der Attraktivität der Gemeinde. Die finanzielle Ausstattung und Handlungsfähigkeit einer Gemeinde hängt essentiell mit der Einwohnerzahl zusammen, weshalb eine Vergrößerung des Ortes gleichzeitig die Verfügungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der lokalen Repräsentanten vergrößert. Aus der Sicht der Kommunalpolitiker ist ein solches Verhalten auch völlig legitim, da ihre Aufgabe ausdrücklich darin besteht, die Interessen ihres Ortes zu vertreten.

Dies geht einher mit einem lokalen Konkurrenz- und Wettbewerbsdenken, bei dem Vorteile der Nachbarorte zuerst skeptisch gesehen werden und die Perspektive des Nullsummenspiels die Haltung gegenüber den angrenzenden Gemeinden prägt.<sup>137</sup> Diese und ähnliche Phänomene werden auch gerne mit dem Begriff des „Kirchturmdenkens“ bezeichnet. Das kommunale Finanzsystem erhöht diesen Effekt noch, weil auch die Schlüsselzuweisungen ganz wesentlich von den Einwohnerzahlen abhängen, während die Gemeinden bei der Bewilligung von zweckgebundenen Zuweisungen wie Investitionsfördermitteln eben im Wettbewerb untereinander stehen.

Diese Konkurrenz- und Wachstumsorientierung steht jedoch in einem Konflikt zu den Anforderungen, die der demographische Wandel und schrumpfende finanzielle Spielräume an die Gemeinden stellen und droht deren Effekte negativ zu verstärken. Beispielsweise geht in der bereits erwähnten Befragung eine Mehrheit der Gemeindevertreter davon aus, in Zukunft durch Wanderungsbewegungen Einwohner aus den Nachbargemeinden gewinnen zu können.<sup>138</sup> Ein Drittel geht davon aus, dass die eigene Gemeinde auch aus anderen Bundesländern Bevölkerung gewinnen wird und dadurch die negativen Folgen des demographischen Wandels in ihrer eigenen Gemeinde deutlich abmildern kann.<sup>139</sup>

Die Gemeindevertreter orientieren sich also vor allem daran, wie sie ihre eigene Gemeinde vor den Folgen des demographischen Wandels schützen können, auch auf Kosten anderer Gemeinden. Durch die Intensivierung des Wettbewerbs drohen allerdings Fehlallokationen und eine Erhöhung der Ungleichheiten zwischen den Gemeinden. Die unterlegenen Gemeinden sehen sich dann den beschriebenen Gefahren wachsender Kosten und

---

<sup>136</sup> Vgl. Sarcinelli, Ulrich / Stopper, Jochen (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22/2006, S.3-9.

<sup>137</sup> Vgl. Ebd., S.8.

<sup>138</sup> Vgl. Sarcinelli / Stopper / Rinck (2004), a.a.O., S.291.

<sup>139</sup> Vgl. Ebd., S.292.

unzureichender Auslastung gegenüber. Sie müssen entsprechend Angebote abbauen oder das Land sieht sich gezwungen, zusätzliche finanzielle Mittel in Richtung der betroffenen Gemeinden fließen zu lassen. Weiter besteht die Gefahr, dass Gemeinden z.B. Gewerbeflächen und Neubaugebiete ausweisen in der Hoffnung, neue Bewohner und Firmen anlocken zu können. Wenn diese allerdings nicht oder nur in kleinerem Ausmaß als erwartet in den Ort ziehen, trifft die Gemeinden eine doppelte finanzielle Belastung, einmal durch die unzureichend genutzten neuen Infrastrukturen und die steigenden Kosten für die bereits existierenden Angebote. Das Konkurrenzdenken und die kleinteilige Orientierung an der eigenen Gemeinde erweist sich auch als Hindernis bei der Verfolgung kooperativer Strategien zur Bewältigung der Krise, selbst wenn diese bessere Ergebnisse produzieren könnten. Dies zeigt die bereits erwähnte Befragung von Sarcinelli und Stopper, in der die Konkurrenzsituation der Gemeinden als eine der Haupthindernisse kommunaler Kooperation benannt wird.<sup>140</sup>

Insgesamt droht eine Verstärkung der nachteiligen Entwicklungen, wenn Kommunen zur Bewältigung der Herausforderung in ihren traditionellen lokalen Orientierungshorizonten und Wettbewerbsstrategien verbleiben, zumindest für die Gesamtheit der Gemeinden. Die Gemeinden sehen sich einer sehr langfristigen und komplexen Strukturveränderung gegenüber, die nicht nur ihre finanzielle Situation weiter zu verschlimmern droht, sondern auch die politische Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Kommunen herausfordert.

## **5. Die Territorialreform der Verbandsgemeinden**

Um den Problemen und Herausforderungen zu begegnen, die in den letzten zwei Kapiteln beschrieben wurden, will die Landesregierung eine Reform der Verwaltungs- und Kommunalstrukturen durchführen.<sup>141</sup> Bereits vor einigen Jahren hatte die Landesregierung eine Reform der Mittelinstanzen durchgeführt und plant für die Zukunft eine Reform der Landkreise; die Reform ist also in einen kontinuierlichen Reformprozess der Verwaltungsstrukturen des Landes eingebunden.<sup>142</sup> Im Rahmen der Reform wurden auch

---

<sup>140</sup> Vgl. Ebd., S.297.

<sup>141</sup> Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2009b): Gesetzesentwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz.

Einen guten Überblick über die gesamte Reform liefert:

Lorig, Wolfgang H. (2010): Verwaltungs- und Kommunalreform in Rheinland-Pfalz. in: Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W./Mielke, Gerd/Benzner, Bodo (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz, Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden, S.497-529.

<sup>142</sup> Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2000): Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz. Mainz, S.10-12.

Teile der Zuständigkeiten neu geordnet, diese betreffen allerdings hauptsächlich die Landkreise und die Mittelinstanzen. Die Verbandsgemeinden sollen also weiterhin die gleichen Aufgaben erfüllen wie heute, der Kernbereich der Reformbemühungen im kreisangehörigen Raum ist vielmehr die Umgestaltung der Gebietsstrukturen.<sup>143</sup> Dazu soll ein Teil der Verbandsgemeinden und der verbandsfreien Gemeinden vergrößert werden, indem sie miteinander fusionieren, zunächst auf freiwilliger Basis, danach sollen Zwangsfusionen durchgeführt werden. Als Untergrenze wurden 12.000 Einwohner angenommen, diese Grenze unterschreiten fast 40 Prozent aller Verbandsgemeinden, allerdings sollen Ausnahmen in Sondersituationen möglich sein. Die Landesregierung hat eine Liste mit acht verbandsfreien Gemeinden und 23 Verbandsgemeinden veröffentlicht, die sie für besonders reformbedürftig hält.<sup>144</sup> Knapp die Hälfte dieser als besonders dringend reformbedürftig gekennzeichneten Gemeinden befinden sich in acht Landkreisen, die (bis auf den Landkreis Bernkastel-Wittlich) durch ein im Landesvergleich unterdurchschnittliches Bruttoinlandsprodukt und niedrige Bevölkerungsdichte gekennzeichnet sind, es handelt sich also um wirtschaftlich schwache, wenig besiedelte Räume (Vgl. Tabelle 5-1).<sup>145</sup> Die Reform betrifft also vor allem Verbandsgemeinden, deren finanzielle Ausgangslage sowieso eher ungünstig erscheint und die in Gebieten liegen, die von den Folgen des demographischen Wandels stark betroffen sein werden.

**Tabelle 4.3-1 Kennzahlen besonders reformbetroffener Landkreise (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt.)**

Landkreis	Verbandsgemeinden / verbandsfreie Gemeinden		BIP Mio. €	Ortsgemeinden	Einwohner	Fläche km <sup>2</sup>	Einwohnerdichte Einwohner/km <sup>2</sup>
	betroffen	insgesamt					
Bitburg-Prüm	5	7	2.207	235	95.187	1.626	58,3
Vulkaneifel	3	5	1.436	109	61.789	910	68,7
Kusel	4	7	1.177	98	74.536	573	130,1
Kaiserslautern	5	9	1.733	50	107.700	639	168,5
Bernkastel-Wittlich	5	9	2.832	108	112.840	1.178	95,8
Rhein-Lahn-Kreis	5	9	2.454	137	125.783	782	160,8
Rhein-Pfalz-Kreis	7	15	2.054	25	149.231	304	490,9
Bad-Kreuznach	5	10	9.760	119	156.992	863	181,9
<b>Landesdurchschnitt</b>	-	<b>8,3</b>	<b>2.943</b>	<b>95</b>	<b>125.673</b>	<b>782</b>	<b>181,9</b>

## 5.1. Fallstudie Bitburg-Prüm und Vulkaneifel

Die weitere Darstellung wird sich auf die beiden Landkreise Vulkaneifel und Bitburg-Prüm konzentrieren, weil für diese im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ detaillierte Berechnungen über die Auswirkungen möglicher Fusionen

<sup>143</sup> Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2009a), a.a.O.

<sup>144</sup> Ebd.

<sup>145</sup> Der Rhein-Pfalz-Kreis fällt hier ebenfalls aus dem Rahmen, weil in ihm fast nur verbandsfreie Gemeinden zusammengefasst sind.

erstellt wurden. Beide Landkreise sind ländliche Gebiete mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft und stark betroffen vom demographischen Wandel. In beiden Landkreisen sind die Grundschulen schon heute teilweise unterausgelastet und könnten bei den heutigen Schülerzahlen bereits zusammengefasst werden, was angesichts des demographischen Wandels und der finanziellen Situation vieler Verbandsgemeinden langfristig wahrscheinlich unumgänglich sein wird.<sup>146</sup> Gleichzeitig weisen die meisten Verbandsgemeinden eine hohe Verschuldung auf, die sowohl bedingt ist durch Investitionstätigkeit (Schulden der Verbandsgemeindewerke zum Ausbau und Erhalt des Wasser- und Abwassersystems) als auch durch Kassenkredite zum Haushaltsausgleich (Vergleich Tabelle 5.1-1 und 5.1-2).<sup>147</sup>

Der Landkreis Vulkaneifel besteht aus fünf Verbandsgemeinden, der Landkreis Bitburg-Prüm aus der verbandsfreien Stadt Bitburg und sieben Verbandsgemeinden. Die kleinen Verbandsgemeinden Irrel, Kyllburg, Speicher, Hillesheim, Kelberg und Obere Kyll sind von der Landesregierung als dringend fusionsbedürftig gekennzeichnet worden. Auch die Verbandsgemeinden Arzfeld und Neuerburg liegen unter der angestrebten Einwohnerzahl und sind stark verschuldet. Die Tabellen 5.1-1 und 5.1-2 zeigen die heutige Struktur der Verbandsgemeinden. In beiden Landkreisen gibt es einzelne Verbandsgemeinden, die von der Reform nicht direkt betroffen wären, aber als mögliche Fusionspartner gelten. Dies sind Gerolstein, Daun, Prüm und die Verbandsgemeinde Bitburg-Land. Alle Verbandsgemeinden in den beiden Landkreisen bis auf die beiden Verbandsgemeinden Hillesheim und Speicher weisen überdurchschnittliche Ortsgemeindezahlen auf, wie ein Großteil der von der Landesregierung als reformbedürftig gekennzeichneten Verbandsgemeinden. Die Zahlen verdeutlichen auch, dass beträchtliche Unterschiede zwischen den Verbandsgemeinden existieren, sowohl was Einwohnerzahl und Fläche betrifft als auch in den finanziellen Kennzahlen.

---

<sup>146</sup> Von Auer, Ludwig et. al. (2011c): Projekt nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz: Anlage – VG-übergreifende Grundschulkooperation. Trier.

<sup>147</sup> Zur Schuldensituation der Verbandsgemeindewerke: Von Auer, Ludwig et. al. (2011b): Projekt nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz: Anlage zur Projektdokumentation: Regie- und Eigenbetriebe. Trier.

**Tabelle 5.1-1 Kennzahlen der Verbandsgemeinden im Landkreis Vulkaneifel (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquellen: Statistisches Landesamt, Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz)**

Nr.	Verbandsgemeinde	Einwohner	Ortsgemeinden	Fläche	Schulden in € pro Kopf (2009)		Kassenkredite*	Zinsen**
				Km <sup>2</sup>	Kernhaushalt	Eigenbetriebe	€ pro Kopf	€ pro Kopf
1	Obere Kyll	8.739	14	316	489	856	799	67
2	Hillesheim	9.029	11	129	244	2.388	150	12
3	Gerolstein	14.065	13	188	385	2.074	141	30
4	Kelberg	7.312	33	140	161	2.401	0	14
5	Daun	23.432	38	316	425	1.881	115	32

\*Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 \*\* Durchschnitt der Jahre 2007-2009

**Tabelle 5.1-2 Kennzahlen Verbandsgemeinden im Landkreis Bitburg-Prüm (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt, Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz)**

Nr.	Verbandsgemeinde	Einwohner	Ortsgemeinden	Fläche	Schulden in € pro Kopf (2009)		Kassenkredite*	Zinsen**
				Km <sup>2</sup>	Kernhaushalt	Eigenbetriebe	€ pro Kopf	€ pro Kopf
6	Bitburg-Land	16.726	51	275	283	2.834	23	21
7	Kyllburg	7.842	21	153	379	2.515	520	63
8	Speicher	7.857	9	60	171	1.014	347	29
9	Irrel	8.672	17	113	396	3.356	682	56
10	Neuerburg	9.645	49	245	511	2.230	753	59
11	Arzfeld	9.653	43	265	552	2.890	1.053	65
12	Prüm	21.267	44	465	179	1.693	0	26

\*Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 \*\* Durchschnitt der Jahre 2007-2009

## 5.2. Einsparungen einer optimalen Vergrößerung der

### Verbandsgemeinden

Im Rahmen des Projekts „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ wurden Fusionsszenarien erstellt, die illustrieren, wie die konkrete Umsetzung der Reform der Landesregierung aussehen könnte. Ausgangspunkt war dabei, dass die neuen Verbandsgemeinden noch innerhalb des landesüblichen Rahmens bleiben sollten was Einwohnerzahl, Fläche und Ortsgemeinden betrifft.<sup>148</sup> Die Modelle wurden anhand des Einsparpotenzials, des Gleichgewichts der Verschuldung und der Finanzkraft, der Verflechtungen (wirtschaftlich, landmannschaftlich, infrastrukturell) und der Kosten und Komplexität der Fusion bewertet.<sup>149</sup> Von der Vielzahl an Modellen werden für beide Verbandsgemeinden die beiden Modelle hier vorgestellt, die nach allen Kriterien am besten bewertet wurden und in denen alle neu entstehenden Verbandsgemeinden über der Einwohnergrenze von 12.000 Einwohnern liegen, um die Vorgaben der Landesregierung zu

<sup>148</sup> Detailliert in: Von Auer et. al. (2011a), a.a.O.

<sup>149</sup> Ebd.

erfüllen. Für den Landkreis Bitburg-Prüm wurden allerdings Modelle ausgewählt, in denen einige Verbandsgemeinden eine sehr hohe Zahl an Ortsgemeinden betreuen. Andere Modelle, die kleinere Verbandsgemeindestrukturen erzeugen würden, haben allerdings deutlich kleinere Einsparpotenziale oder die Einwohnerzahlen einiger Verbandsgemeinden würden so niedrig liegen, dass die Gefahr droht, dass Einsparungen durch Skaleneffekte in Folge des demographischen Wandels wieder verloren gehen. Diese Modelle wurden also nicht herangezogen, weil hier absehbar wäre, dass auf ihrer Grundlage die von der Reform beabsichtigten Ziele nicht erreicht würden.<sup>150</sup>

Um zu überprüfen, welches Einsparpotenzial mit den Fusionsszenarien einhergeht, wurden die Stellen und Sachausgaben für eine vergrößerte Gemeinde mit Hilfe der ökonomischen Modelle geschätzt und diese Schätzung durch Rücksprache mit den Verbandsgemeinden nochmals verifiziert.<sup>151</sup> Indem man die Kosten für laufenden Sachaufwand, Personalkosten in der Kernverwaltung und Personalkosten in den anderen Bereichen der existierenden Verbandsgemeinde addiert und den geschätzten Größen einer fusionierten Gemeinde gegenüber stellt, lässt sich ein Einsparpotenzial berechnen. Eventuelle Differenzen der Einnahmen, die sich im Zuge der Fusion ergeben, werden ebenfalls berücksichtigt. Die so berechneten Einsparpotenziale sind also Schätzungen, wie stark sich die laufenden Ausgaben der Gemeinden im Bereich der Kernverwaltung und eines Teils ihrer anderen Aufgabenbereiche verändern könnten, wenn sie ihre Stellenzahl und ihren Sachaufwand an den Durchschnitt der Gemeinden der neuen Größe angleichen.

Um diese jährlichen Einsparungen einordnen zu können, braucht man einen Vergleichsmaßstab, der die laufenden Einnahmen und Ausgaben der Verbandsgemeinden abbildet, um zu sehen, ob die Verbandsgemeinden durch die Einsparungen langfristig in der Lage wären, ihre Haushalte ohne Kassenkredite zu decken. Dies lässt sich am besten bewerkstelligen, indem das Primärergebnis des Verwaltungshaushalts betrachtet wird. Hierzu werden zum einen die Bruttoausgaben betrachtet, die sich vor allem aus Personal- und Sachaufwand, sozialen Leistungen und Zinsausgaben zusammensetzen und zum anderen die Bruttoeinnahmen erfasst, die aus Steuern, Gebühren, Umlagen und laufenden Zuweisungen zusammengesetzt sind. Beide Größen bilden nur laufende Ausgaben und Einnahmen ab, Investitionen, Vermögensverkäufe und ähnliche Einmaleffekte werden ausgeblendet. Die

---

<sup>150</sup> Die nach allen Kriterien zweitbesten Modelle für Bitburg-Prüm würden nur etwa 60 Prozent des Einsparpotenzials der hier vorgestellten Modelle aufweisen. Vgl. Ebd., S.266.

<sup>151</sup> Vgl. Ebd. S.206.

Verschuldung spielt nur über die Zinsausgaben in die Ausgaben hinein, möglicherweise nötige Ausgaben für Tilgungen werden nicht erfasst.

Tabelle 5.2-1 zeigt die addierten Bruttoeinnahmen und –Ausgaben sowie das addierte Primärergebnis aller Verbandsgemeinden im Landkreis Bitburg-Prüm für die Jahre 2001 bis 2007.<sup>152</sup> Für alle Verbandsgemeinden ergibt sich ein durchschnittlicher Fehlbetrag von 6,51 Millionen Euro pro Jahr, die Werte schwanken zwischen 1,54 Millionen und 10,83 Millionen Fehlbetrag pro Jahr.<sup>153</sup> Selbst wenn man die Zinsbelastung ausblendet, liegt der durchschnittliche jährliche Fehlbetrag noch bei 3,9 Millionen Euro. Wollte man sicherstellen, dass die Verbandsgemeinden in der Lage sind, jedes Defizit der letzten Jahre zu vermeiden, müssten fast 11 Millionen Euro an laufenden Kosten in allen Verbandsgemeinden eingespart werden. Selbst um nur das durchschnittliche Defizit ohne die Zinslast zu decken, müssten bereits fast 4 Millionen Euro jährlich eingespart werden, mit Zinslast etwa 6,5 Millionen.

**Tabelle 5.2-1 aggregierte Verwaltungshaushalte der Verbandsgemeinden (Landkreis Bitburg-Prüm) (Quelle: eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.)**

Verwaltungshaushalt	Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Durchschnitt
Bruttoeinnahmen	in 1.000 €	37.468	35.709	37.641	35.195	34.119	34.020	37.922	36.011
- Bruttoausgaben		39.011	39.709	43.231	43.305	40.934	44.852	46.628	42.524
= Primärergebnis		-1.543	-4.000	-5.590	-8.110	-6.815	-10.832	-8.706	-6.513
./. ohne Zinsausgaben		1.109	-1.369	-3.056	-5.872	-4.541	-8.150	-5.497	-3.911

Im Landkreis Vulkaneifel sind die Summen der Primärergebnisse der Verbandsgemeinden in einigen der ausgewählten Jahre positiv, allerdings ist dies nur bedingt durch die Haushaltsergebnisse der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun, die die Schwächen der anderen Verbandsgemeinden überdecken. Der durchschnittliche Überschuss von 99.000 Euro ist damit nicht ganz repräsentativ, weil in einigen Jahren und in einigen Verbandsgemeinden durchaus Defizite aufgetreten sind, die Ergebnisse schwanken zwischen 977.000 Euro Defizit und 504.000 Euro Überschuss. Wenn man die Primärergebnisse ohne Zinsausgaben betrachtet, liegen die Primärergebnissummen überwiegend im positiven Bereich, auch wenn hier wieder der Verzerrungseffekt durch die weniger verschuldeten Verbandsgemeinden auftritt. Trotzdem wären die Einsparungen auch hier sinnvoll, weil die Zinsausgaben nicht nur aus Kassenkrediten resultieren, sondern auch durch Schulden zur Finanzierung langfristiger Investitionen entstanden sind.

<sup>152</sup> Dieser Zeitraum wurde gewählt, um die Sondereffekte durch die Finanzkrise und Haushaltsumstellungen auf die kommunale Doppik auszublenden.

<sup>153</sup> Diese Summe blendet natürlich aus, dass einzelne Verbandsgemeinden auch positive Ergebnisse hatten und in der Lage waren, ihre laufenden Kosten in einzelnen Jahren zu decken.

Die Fusionen müssten also eine Senkung der laufenden Kosten um knapp eine Millionen Euro ermöglichen, damit die Verbandsgemeinden in der Lage wären, in jedem Jahr ihren Verwaltungshaushalt auszugleichen.

**Tabelle 5.2-2 aggregierte Verwaltungshaushalte der Verbandsgemeinden (Landkreis Vulkaneifel) (Quelle: eigene Erstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz).**

Verwaltungshaushalt	Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Durchschnitt
Bruttoeinnahmen	in 1.000 €	31.262	30.431	30.060	31.591	29.344	30.335	30.379	31.070
- Bruttoausgaben		30.758	30.087	30.569	31.380	29.590	30.565	31.356	30.971
= Primärergebnis		504	344	-509	211	-246	-230	-977	99
./. ohne Zinsausgaben		2.456	2.327	1.469	1.806	1.195	1.358	1.029	1.663

### *Die Fusionsszenarien für den Landkreis Vulkaneifel*

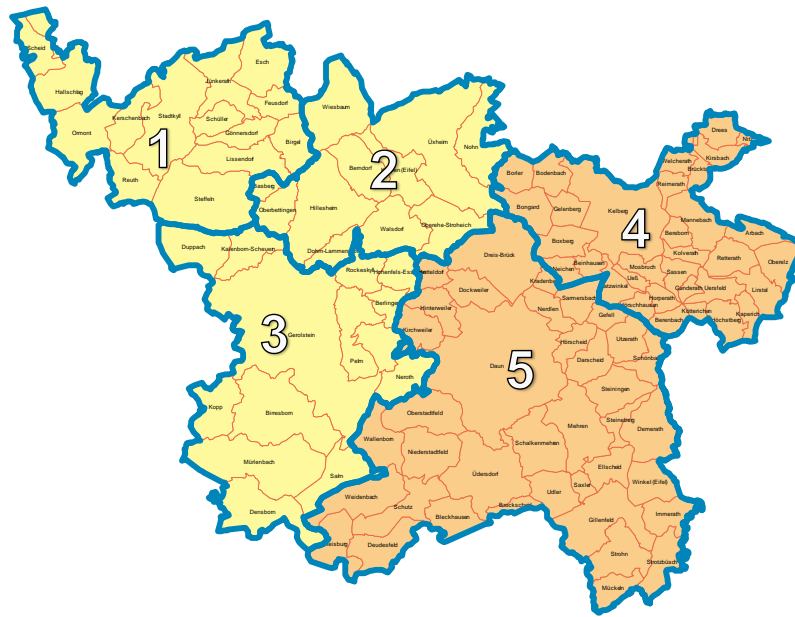
Im Landkreis Vulkaneifel wurden zwei mögliche Fusionsszenarien ermittelt, die den Vorgaben der Landesregierung entsprechen und über ein hohes Einsparpotenzial verfügen. Durch eine Fusion von Gerolstein, Hillesheim und Obere Kyll (1+2+3) sowie eine Fusion von Daun und Kelberg (4+5) würden die bisher fünf Verbandsgemeinden in zwei großen Verbandsgemeinden konsolidiert. Als zweite Möglichkeit wäre nur eine Fusion von Hillesheim und Obere Kyll (1+2) und eine Fusion von Daun und Kelberg (4+5) möglich, wodurch die Verbandsgemeinde Gerolstein (3) erhalten bliebe (Vergleich Abbildung 5.2-1). Tabelle 5.2-3 zeigt die Struktur der möglichen neuen Verbandsgemeinden. Im ersten Szenario würden zwei flächen- und einwohnermäßig etwa gleich große Verbandsgemeinden innerhalb des Landkreises entstehen, die jeweils 43 und 71 Ortsgemeinden aufweisen würden. Insgesamt würden etwa 20 Stellen in der Verwaltung und den Verbandsgemeindewerken nicht mehr benötigt werden, was zusammen mit den zu erwartenden Einsparungen an Sachausgaben zu einer jährlichen Ersparnis von knapp 1,593 Millionen Euro führen würde.<sup>154</sup> Blicke die Verbandsgemeinde Gerolstein erhalten, würden die gesamten Einsparungen auf 1,056 Millionen Euro sinken und es entstünde eine Struktur mit zwei kleineren Verbandsgemeinden (1+2 und 3) und einer großen Verbandsgemeinde (4+5), die in Fläche, Einwohner- und Ortsgemeindezahl knapp doppelt so groß wäre wie die anderen Verbandsgemeinden im Landkreis.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Ebd., S.259.

<sup>155</sup> Ebd., S.261.



**Abbildung 5.2-1 Karte der Fusionsszenarien für den Landkreis Vulkaneifel (Quelle: Projekt nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz, leicht modifiziert.)**



**Tabelle 5.2-3 Fusionsszenarien für die Verbandsgemeinden (Landkreis Vulkaneifel) (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Projekt nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz.)**

	Szenario 1 (VE02)		Szenario 2 (VE01)		
	1+2+3	4+5	4+5	1+2	3
Neue Verbandsgemeinde	1+2+3	4+5	4+5	1+2	3
Einwohner	31.833	30.744	30.744	17.768	14.065
Ortsgemeinden	43	71	71	25	13
Fläche (km <sup>2</sup> )	455	456	456	267	188
Stellenreduktion Verwaltung	12,1	5,7	5,7	5,4	-
Stellenreduktion Werke	8,2	3,3	3,3	3,5	-
Einsparungen Personalausgaben (1000 €)	954	452	452	420	-
Sachausgaben (1000 €)	2.680,5	2.400,6	2.400,6	1.704,9	978,6
Einsparungen Sachausgaben (1000 €)	134,5	53,6	53,6	131	-
Addierte Einsparungen (1000 €)	1.088	505	505	551	-
Gesamte Einsparung (1000 €)	1.593		1.056		

*Die Fusionsszenarien für den Landkreis Bitburg-Prüm*

Im Landkreis Bitburg-Prüm gibt es ebenfalls zwei finanziell attraktive Fusionsmodelle, die die Vorgaben der Landesregierung erfüllen würden (siehe Tabelle 5.2-4). Im ersten Szenario würde die Verbandsgemeinde Prüm (12) um einzelne Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Hillesheim aus dem Landkreis Vulkaneifel erweitert, die früher bereits Teil dieser Verbandsgemeinde waren. Die Verbandsgemeinde Neuerburg würde geteilt werden und zur Hälfte mit der Verbandsgemeinde Arzfeld fusionieren (11+10), während die andere Hälfte mit der Verbandsgemeinde Irrel (9+10) eine neue Einheit bilden würde. Die Verbandsgemeinden

Bitburg-Land, Kyllburg und Speicher würden eine große Verbandsgemeinde rund um die kreisfreie Stadt Bitburg bilden (6+7+8). In diesem Szenario entstünden vier Verbandsgemeinden, von denen die vergrößerte Gemeinde im Süden (9+10) flächenmäßig etwa halb so groß wäre wie die anderen drei Verbandsgemeinden. Die große Umhüllungsgemeinde (6+7+8) hätte deutlich mehr Einwohner als ihre drei Nachbarn, die etwa ähnliche Einwohnerzahlen aufweisen würden. In diesem Szenario könnten in allen Verbandsgemeinden zusammen knapp 29 Stellen eingespart werden. Zusammen mit den Einsparungen bei Sachaufwand beläuft sich das gesamte Einsparpotenzial auf knapp 1,7 Millionen Euro.<sup>156</sup>

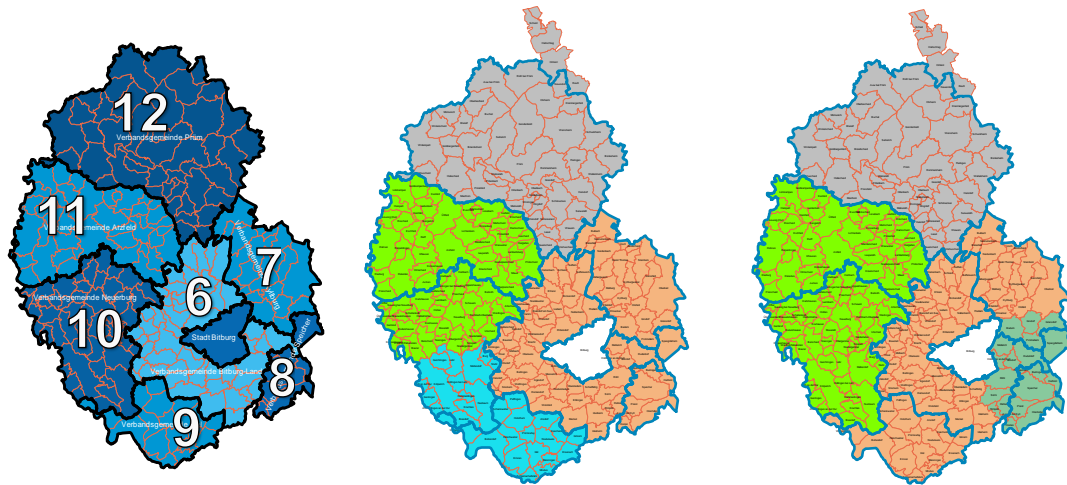
Das zweite Fusionsszenario würde eine Fusion der Verbandsgemeinden Arzfeld und Neuerburg (9+10) vorsehen, gleichzeitig würde die kleine Verbandsgemeinde Speicher (8) vergrößert werden. Die Verbandsgemeinde Bitburg-Land würde mit den kleinen Verbandsgemeinden Irrel und Kyllburg fusionieren (6+7+9), während Prüm die gleichen Veränderungen wie im ersten Szenario erfahren würde. Die so entstehenden vier Verbandsgemeinden innerhalb des Landkreises wären von ihrer Einwohnerzahl näher beieinander, lediglich die neu gebildete Gemeinde rund um Bitburg wäre mit ihren fast 30.000 Einwohnern etwa ein Drittel größer als der Rest. Flächenmäßig fällt die Verbandsgemeinde Speicher mit lediglich 136 km<sup>2</sup> leicht aus dem Rahmen im Vergleich zu ihren Nachbarn mit durchschnittlich fast 500 km<sup>2</sup>. Durch diese Zusammenlegung würden insgesamt knapp 27,5 Stellen innerhalb der Verwaltung und der Verbandsgemeindewerke einzusparen sein, was zusammen mit den Einsparungen an Sachausgaben knapp 1,711 Millionen Euro jährlicher Ersparnis bringen würde.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Ebd., S.267.

<sup>157</sup> Ebd., S.268.

Abbildung 5.2-2 Karten der Fusionsszenarien für den Landkreis Bitburg-Prüm (Quelle: Projekt „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“, geringfügig angepasst)



Ausgangslage

Szenario 1

Szenario 2

Tabelle 5.2-4 Fusionsszenarien für die Verbandsgemeinden (Landkreis Bitburg-Prüm) (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz).

	Szenario 1 (BP017)				Szenario 2 (BP148)			
Neue Verbandsgemeinde	6+7+8	9+10	11+10	12	12	10+11	8	6+7+9
Einwohner	39.300*	13.500	14.800	22.800	22.800	19.400	18.500*	29.900
Ortsgemeinden	81	31	78	48	48	92	21	77
Fläche (km <sup>2</sup> )	489	208	416	503	503	511	136	466
Stellenreduktion Verwaltung	14	3,7	1,5	0,7	0,7	5,9	1,6	10,7
Stellenreduktion Werke	6,5	1,4	0,8	0,4	0,4	2	0,7	5,5
Einsparungen Personalausgaben (1.000 €)	989	263	118	61	61	404	113	787
Sachausgaben (1.000 €)	1.677,1	1.108,3	1.418	2.082,7	2.082,7	1.719	753	1.685
Einsparungen Sachausgaben (1.000 €)	145	57	54,2	13	13	109	16	208
Summe Einsparungen (1.000 €)	1.134	320	172,2	74	74	513	129	995
Gesamtes Einsparpotenzial (1.000 €)	1.700				1.711			

\* inklusive ~ 4800 nicht kasernierten ausländischen Soldaten und Angehörigen.

Vergleicht man die negativen Primärergebnisse der letzten Jahre mit den Einsparmöglichkeiten, die sich aus den Fusionen ergeben würden, so muss zumindest im Falle der Verbandsgemeinden des Landkreises Bitburg-Prüm davon ausgegangen werden, dass die laufenden Kosten weiterhin die Einnahmen übersteigen würden. Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass die Verbandsgemeinden keinerlei Schuldenlast hätten, ist das Kostensenkungspotenzial kleiner als die durchschnittlichen laufenden Defizite ohne Zinsbelastungen der letzten Jahre. Im Landkreis Vulkaneifel könnte im Rahmen der Fusionen

genug eingespart werden, um es den Verbandsgemeinden zu ermöglichen, ohne Kassenkredite ihre laufenden Kosten zu decken, wenn man davon ausgeht, dass die laufenden Kosten und Einnahmen in etwa auf dem Niveau der vergangenen Jahre verbleiben würden.

### **5.3. Auswirkungen auf die Bürgernähe, Identifikation und Ehrenamt**

Gebietsreformen haben nicht nur finanzielle Auswirkungen, sondern betreffen auch zahlreiche andere Aspekte des Kommunalystems, etwa die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde, die Bereitschaft, sich ehrenamtlich in ihren Gemeinden zu engagieren oder die Erreichbarkeit und die Bürgernähe der Verwaltung und Amtsinhaber. Im Falle der Reform der Verbandsgemeinden sollen negative Effekte in diesen Bereichen vermieden werden, indem gleichzeitig die Ortsgemeinden beibehalten werden.<sup>158</sup> Welche Konsequenzen sich für die Erreichbarkeit der Verwaltung, die Identifikation mit der Gemeinde und die Bereitschaft der Bürger zum ehrenamtlichen Engagement ergeben, soll in diesem Abschnitt erläutert werden. Ein besonderes Augenmerk soll hierbei auf die Frage der Bürgernähe gelegt werden. Unter diesen Begriff wird hierbei verstanden, wie nah an den Bürgern kommunalpolitische Entscheidungen getroffen werden und wie autonom vor allem die Ortsgemeinden über beliebige örtliche Angelegenheiten entscheiden können. Annahme hierbei ist, dass dadurch die einzelnen Bedürfnisse, Wünsche und Probleme vor Ort stärker berücksichtigt werden können. Allerdings könnte die Verbandsgemeindereform hier wahrscheinlich deutliche negative Konsequenzen für die Bürgernähe haben, wie im folgenden Abschnitt dargelegt werden soll.

#### **5.3.1. Rolle der Ortsgemeinden**

In der Verbandsgemeindereform bleiben die bisherigen Ortsgemeinden erhalten, weil davon ausgegangen wird, dass die Ortsgemeinden der Teil der Kommunalstruktur sind, mit denen sich die Bürger identifizieren, für den sie sich entsprechend ehrenamtlich engagieren und der dafür sorgt, dass kommunale Entscheidungen unter größtmöglicher Berücksichtigung der Wünsche der Bürger gefällt werden, auch auf Verbandsgemeindeebene.<sup>159</sup> Hierbei stützt sich die Landesregierung auf die Ergebnisse der Bürgerbefragung, die im Rahmen der Verwaltungsreform durchgeführt wurde.<sup>160</sup> Hierbei wurde gefragt, welche Vorteile die bisherige Verwaltungsstruktur der Orts- und Verbandsgemeinden hat. Als Vorteil wurde am häufigsten gute Erreichbarkeit und Freundlichkeit der Kontaktpersonen in

---

<sup>158</sup> Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2006): Beschluss des Ministerrats. Mainz, S.3.

<sup>159</sup> Vgl. Dietlein / Thiel (2006), a.a.O., S.95-99.

<sup>160</sup> Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2008): Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz, S.82.

Verwaltungsbelangen genannt, es folgten entsprechend der Nennungshäufigkeit die hohe Ortskenntnis der kommunalen Vertreter, die höhere Effizienz durch kurze Wege, die positiven Auswirkungen auf das Bürgerengagement und die Selbstbestimmung, die hohe Identifikation mit der Gemeinde und Stärkung des Ehrenamts.<sup>161</sup> Bei den Befragten im weniger besiedelten ländlichen Raum wurden hierbei die Aspekte der kurzen Wege und der Identifikation häufiger genannt als im verdichteten Räumen. Viele Vorteile der Ortsgemeinden aus Sicht der Bewohner im ländlichen Raum sind also vor allem ganz praktischer Natur. Hohe Erreichbarkeit, kurze Wege und gute Verhältnisse machen die Kontaktaufnahme sehr direkt und angenehm. Durch den Ortsbürgermeister können die Einwohner teilweise auch Dinge vor Ort erledigen, für die eigentlich die Verbandsgemeinden zuständig sind. Diese Situation würde sich durch eine Verbandsgemeindevergrößerung also nicht grundsätzlich ändern, in vielen Fragen wäre die Erreichbarkeit der Verwaltung nach der Reform immer noch genauso gut wie vorher.

Allerdings gibt es immer noch eine Reihe von Angelegenheiten, für die der Bürger die Verbandsgemeindeverwaltung aufsuchen muss. Durch die Reform würde der Weg bis zur Verwaltung in einigen Orten länger werden. Dieses Problem könnte aber durch verschiedene Maßnahmen gelöst werden, die auf eine Bereitstellung von Verwaltungskontakten unabhängig vom geographischen Standort der Verwaltung hinauslaufen. Hierfür werden verschiedene Möglichkeiten und Modelle diskutiert.<sup>162</sup> Als begleitende Maßnahme von Verbandsgemeindefusion wird etwa die Beibehaltung eines Büros an den Standorten der bisherigen Verwaltung empfohlen, damit würde zumindest keine Verschlechterung der Erreichbarkeit sichergestellt.<sup>163</sup> Möglich wäre auch die Einführung eines Verwaltungskoffers, mit dem Mitarbeiter an bestimmten Tagen in verschiedenen Teilen der Verbandsgemeinde präsent wären und so die Möglichkeit bieten würden, Kontakt zur Verwaltung aufzunehmen, wodurch die Erreichbarkeit der Verwaltung im Vergleich zum Zustand vor der Reform sogar gesteigert werden könnte.<sup>164</sup> Die Erreichbarkeit der Verbandsgemeindeverwaltung durch die Bürger hängt also primär von verwaltungsinternen Maßnahmen und Strukturen ab, die unabhängig von der Territorialreform gestaltet werden können. Bereit absehbare negative Auswirkungen könnten auf diese Weise also vermieden werden.

---

<sup>161</sup> Die ersten beiden Aspekte wurden unter dem Begriff Bürgernähe zusammengefasst, dieser Begriff wird in dieser Arbeit allerdings anders verwendet.

<sup>162</sup> Zur Erfahrung mit Bürgerbüros: Fobe, Karin / Rieger-Genennig, Kathrin (1999): Bürgerämter und Nachbarschaftsläden: Neue Wege in der kommunalen und privaten Dienstleistung. Frankfurt/Main, S.318. Margies, Burkhard (2002): Kundenorientierung in Bürgerbüros kleinerer Gemeinden. Ergebnisse der Befragung zur Kundenzufriedenheit in Bürstadt, Dudenhofen und Graben-Neudorf. Speyerer Arbeitsheft 146, Speyer.

<sup>163</sup> Von Auer et. al. (2011a), a.a.O., S.305.

<sup>164</sup> Vgl. Ebd., S.306.

Die Beibehaltung der Ortsgemeinden soll die Identifikation der Einwohner mit der Gemeindestruktur sichern. Im Nachklang zu den Reformen anderer Bundesländer, die auf der Gemeindeebene eine Zusammenlegung oder Reduktion der Gemeindezahl vorgenommen haben, wurde immer wieder kritisch angemerkt, dass der Preis für die im Kern erfolgreiche Reform war, dass die Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde gelitten hätte.<sup>165</sup> Auch das scheinbare Paradox, dass die Leistungen der vergrößerten Gemeinden überwiegend positiv bewertet wurden, aber die Veränderungen der Gemeindestruktur, die diese Leistung möglich gemacht haben, von vielen Betroffenen sehr kritisch gesehen wurden, wird vor allem auf diese geringere Bindungs- und Identifikationskraft zurückgeführt.<sup>166</sup>

Insbesondere im ländlichen Raum ist die Verbundenheit und Identifikation der Einwohner mit dem eigenen Ort sehr hoch. Auch die Bindungskräfte an den eigenen Wohnort sind in den ländlichen Gemeinden am höchsten. So ist der Anteil der Menschen, die angeben, unabhängig von den Umständen auf keinen Fall wegziehen zu wollen, auf dem Land mit weitem Abstand am höchsten, genauso wie die Wohndauer.<sup>167</sup> Das eigene Dorf bildet den primären Identifikationspunkt für die Einwohner, unabhängig davon, ob es eine selbstständige Gemeinde ist oder Teil einer größeren Flächengemeinde.<sup>168</sup> Die Identifikation mit übergeordneten Verwaltungseinheiten wie der Verbands- oder einer Einheitsgemeinde ist im Vergleich (deutlich) geringer.<sup>169</sup> Hierfür gibt es mehrere mögliche Erklärungen, z.B. die größere geographische Distanz, die höhere Professionalität und im Falle der Verbandsgemeinde auch die Art der Aufgabenteilung, bei der die Bürger positive Aufgaben eher bei den Ortsgemeinden wahrnehmen.<sup>170</sup> Die Konzentration der Reform auf die Verbandsgemeinden sorgt also dafür, dass sich der Teil der Kommunalstrukturen, mit denen sich die Einwohner sowieso stärker identifizieren, nicht verändern wird. Negative Auswirkungen auf die Identifikation mit den Verbandsgemeinden als Folge der Verbandsgemeindevergrößerung dürften also in den meisten Fällen zu vernachlässigen sein, weil die Ortsgemeinde in den meisten Fällen die wichtigere Identifikationsebene der Kommunalstrukturen sein dürfte.

---

<sup>165</sup> Vgl. Hill, Hermann (1987): Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform. Baden Baden, S.17.

<sup>166</sup> Vgl. Zahn, Hans-Hermann (1982): Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde. Baden Baden, S.213 f.

<sup>167</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010): Landleben – Landlust? Wie Menschen in Kleinstädten und Landgemeinden über ihr Lebensumfeld urteilen. BBSR-Berichte Kompakt 10/2010, Bonn.

<sup>168</sup> Vgl. Schneider(1990), a.a.O., S.220.

<sup>169</sup> Hill, Hermann (1987): Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform. Baden Baden, S.131.

<sup>170</sup> Vgl. Brand (1992), a.a.O.

Durch die Beibehaltung der Ortsgemeinden erhofft man sich außerdem, die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement der Bürger für ihre Gemeinde erhalten zu können. So werden besonders in kleinen Gemeinden Aufgaben von den Bürgern freiwillig erfüllt, die sonst bezahlt werden müssten. Erfahrungen der Verwaltungsreformen anderer Bundesländer haben gezeigt, dass in größeren Gemeinden weniger ehrenamtliches Engagement zu beobachten ist, weil die Bürger sich weniger stark für „ihr Dorf“ verantwortlich fühlen.<sup>171</sup> Dadurch kann Geld gespart werden, wenn Bürger Maßnahmen und Aufgaben in Eigenverantwortung gestalten, ohne dass dafür öffentliche Mittel aufgewendet werden müssen. Gleichzeitig handelt es sich damit im besten Sinne des Wortes um Selbstverwaltung, die Bewohner gestalten ihre Gemeinde selbst und investieren Zeit und Geld in Maßnahmen, die sie als erstrebenswert ansehen. Ähnliche Überlegungen gelten für die Leistungen des ehrenamtlichen Bürgermeisters, der der hauptamtlichen Verwaltung Arbeit vor Ort abnimmt. Da die Ortsgemeinden in ihrer bisherigen Form weiter existieren würden, ist nicht damit zu rechnen, dass die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement durch die Reform abnehmen wird. Die Verbandsgemeinde spielt für diese Fragen eine eher zweitrangige Rolle.

Der letzte Aspekt, der durch die Ortsgemeinden gesichert werden soll, ist die Bürgernähe der Gemeindestrukturen. Darunter wird verstanden, dass die Gemeinden möglichst gute Kenntnisse der örtlichen Probleme und Wünsche haben und diese lösen bzw. erfüllen können. Die Ortsgemeinden sollen in der Verbandsgemeinde diese Bürgernähe sicherstellen, indem sie selbstständig Aufgaben erfüllen oder durch die Verbandsgemeinde nach ihren Vorstellungen erledigen lassen und die Wünsche und Positionen ihrer Ortsgemeinde in die Aufgabenfelder der Verbandsgemeinde einbringen, die sie nicht alleine betreffen. Aufgrund der Verflechtungen der Ortsgemeinden mit den Verbandsgemeinden wirkt sich deren Vergrößerung auf die Bürgernähe aus, der Verweis auf die Beibehaltung der Ortsgemeinden als Garantie für die Sicherung der Bürgernähe erweist sich deshalb als zu kurz gegriffen, wie im nächsten Abschnitt erläutert werden soll.

### **5.3.2. Rolle der Verbandsgemeinde für die Bürgernähe**

Bei ihrer Einführung wurden die Verbandsgemeinden vor allem als Hilfskonstruktion der Ortsgemeinden gesehen, deren hauptamtliche Verwaltung als Helfer und Zuträger für die Ortsgemeinden fungieren sollte, die weiterhin den Kern der kommunalen Selbstverwaltung bilden. Die Vorstellung, dass die Verbandsgemeinden hauptsächlich als

---

<sup>171</sup> Vgl. Rosenfeld, Martin et. al. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Chemnitz, S.183.

Durchführungsinstanz der Ortsgemeinden fungieren, erweist sich allerdings als Trugschluss, im Laufe der Zeit kam es zu einer schrittweisen Verschiebung des Gewichts von Verbands- und Ortsgemeinde.<sup>172</sup> Weil die Ortsgemeinden in ihrer historischen Struktur beibehalten wurden, konnten sie nicht wie in anderen Bundesländern ein gewisses Mindestmaß an Verwaltungskraft entwickeln, die es erlaubt hätte, eine größere Zahl von Aufgaben und Bereichen selbstständig zu entscheiden. Damit fällt der Verbandsgemeinde zwangsläufig die Hauptlast der Aufgabenerfüllung im Gemeindegebiet zu, was sich an ihrer umfangreichen Aufgabenliste und ihrer Beteiligung an einer Vielzahl von Ortsgemeindeaufgaben zeigt. Die Bedeutungsverschiebung hin zur Verbandsgemeinde ist also zumindest teilweise konzeptionell bedingt, schließlich war die Verbandsgemeinde ursprünglich als Übergangsmodell zur Einführung der Einheitsgemeinde gedacht.<sup>173</sup> Das hohe Gewicht bei den Ausführungskompetenzen ist gleichzeitig der Preis, den man für die Erhaltung der kleinen Gemeinden bezahlt hat. Da die Ortsgemeinden keine eigenen Kooperationen ohne die Beteiligung der Verbandsgemeinden eingehen sollen, um Doppelstrukturen zu vermeiden, sind die Verbandsgemeinden auch an den meisten Aufgaben beteiligt, die zwar nicht das gesamte Verbandsgemeindegebiet betreffen, aber nicht mehr von einer Ortsgemeinde alleine erledigt werden können.<sup>174</sup>

Eine Hauptursache der gewachsenen Rolle der Verbandsgemeinde ist deren hauptamtliche Verwaltung. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der Tatsache, dass die Idealvorstellung des Verhältnisses von politischer Repräsentation und Verwaltung, wonach Erstere die Willensbildung vollzieht und Entscheidungen fällt und die Verwaltung lediglich als Zuträger und ausführende Kraft ohne eigenen Einfluss fungiert, nicht der kommunalpolitischen Realität entspricht.<sup>175</sup> Die Verwaltung fungiert keineswegs nur als Durchführungsorgan, sondern ist in der Praxis ein zentraler Akteur bei vielen kommunalpolitischen Entscheidungsfindungsprozessen.<sup>176</sup> Die Verwaltung hat die Möglichkeit zu beeinflussen, welche Fragen diskutiert werden und welche Alternativen zur Lösung einer Frage in Betracht gezogen werden, sie steckt den Diskussionsrahmen ab und hat typischerweise die Rolle des Agendasetters inne. Im Falle der Verbandsgemeinden ist es insbesondere der Verbandsgemeindebürgermeister, dem diese Rolle zufällt. Dies wirkt sich dabei nicht nur

---

<sup>172</sup> Vgl. Hellermann / Görisch (2003): a.a.O., S.20.

<sup>173</sup> Vgl. Hill, Hermann (1992): Verbandsgemeinde – Bilanz und Ausblick. In: 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Bilanz und Ausblick.

<sup>174</sup> Vgl. Hellermann / Görisch (2003): a.a.O., S.19.

<sup>175</sup> Vgl. Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. 2, völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden, S.211.

<sup>176</sup> Vgl. Bieker, Rudolf (2006): Kommunale Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften. München, S.219.



gegenüber dem Verbandsgemeinderat aus, sondern auch im Verhältnis zu den Ortsgemeinderäten und –Bürgermeistern. Diese Gewichtsverlagerung im kommunalpolitischen Alltag ist eine Hauptursache der Konflikte zwischen Orts- und Verbandsgemeindebürgermeistern, weil die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister sich in ihrer Funktion als primäre Repräsentanten der Bürger bedroht sehen.<sup>177</sup>

Auch die stetig gestiegene Dichte an Regelungen und Vorschriften, die auf die kommunale Ebene einwirken, erhöht die Bedeutung der Verbandsgemeinde, weil ihre Verwaltung in Kontakt mit höheren Verwaltungsebenen steht und nur sie über das entsprechende Fachwissen verfügt, um eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Auch deshalb kommt es immer wieder zu Konflikten zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und den Ortsbürgermeistern, für die die Vorschläge und Entscheidungen der Verbandsgemeindeverwaltung wie Fremdbestimmung oder Bevormundung wirken, weil sie verwaltungsinterne Notwendigkeiten bestimmter Ideen und Pläne nicht nachvollziehen können.<sup>178</sup> Häufig fällt den Verbandsgemeinden auch die Rolle des Vermittlers der Pläne und Vorstellungen höherer Verwaltungsebenen zu, etwa wenn Ortsgemeinden für Projekte Mittel bei höheren Ebenen einwerben müssen.<sup>179</sup> Diese Faktoren reduzieren den Einfluss und Gestaltungsraum der Ortsgemeinden auf die Aufgabenerfüllung der Verbandsgemeinde in vielen Bereichen, ohne dass dies von der Verbandsgemeinde beabsichtigt gewesen wäre.

Die Ortsgemeinden sind in Folge all dieser Entwicklungen häufiger in einer Bittsteller-Position, weil sie bei der Erfüllung von Aufgaben auf die Verbandsgemeinde angewiesen sind.<sup>180</sup> Die Vorstellung von der besonders bürgernahen Verwaltungsform Verbandsgemeinde erweist sich bei näherer Betrachtung also als zumindest ambivalent, die zentralen und lokalen Kräfte befinden sich im dauernden Konflikt. Wie bürgernah die getroffenen Entscheidungen dann wirklich sind, ist schwer vorherzusagen.

Welche Konsequenzen lassen sich unter diesen Bedingungen erwarten, wenn die Verbandsgemeinden vergrößert werden? Wenn Bürgernähe also heißt, dass die Ortsgemeinden in der Lage sind, viele Angelegenheiten zu gestalten, stellt sich die Frage, wie

---

<sup>177</sup> Vgl. Hamann, Philipp (2005): Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven. Augsburg, S.248.

<sup>178</sup> Vgl. Hellermann / Görisch (2003): a.a.O., S.24.

<sup>179</sup> Vgl. Wollmann, Helmut (2006): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Sonderheft Politischer Vierteljahresschrift 37, Wiesbaden, S.424-453, S.435.

<sup>180</sup> Vgl. Hellermann / Görisch (2003), a.a.O., S.23.

gut sie hierbei von den Verbandsgemeinden unterstützt werden. Wie viel Verwaltungskraft die Verbandsgemeinde für die einzelne Ortsgemeinde zur Verfügung stellen kann, hängt ganz entscheidend von der Zahl der Ortsgemeinden ab, die sie betreut. Jede Ortsgemeinde erzeugt aus Sicht der Verbandsgemeinde bestimmte Fixkosten oder einen Mindestaufwand, unabhängig davon, wie groß die eigentliche Ortsgemeinde ist und wie viele Aufgaben sie erfüllt oder wie umfangreich ihr Haushalt ist, weil z.B. jeder Gemeindehaushaltsplan einen Mindestaufwand an Personaleinsatz benötigt, selbst wenn der einzelne Haushalt nur einen geringen Umfang hat. Auch Vorbereitung und Umsetzung einer hohen Zahl unterschiedlicher Satzungen ist mit viel Aufwand für die Verbandsgemeinden verbunden. Die Betreuung der Sitzungen der Ortsgemeinden erzeugt ebenfalls einen Mindestaufwand pro Ortsgemeinde. Bei einer größeren Ortsgemeindezahl sinkt damit die Handlungsfähigkeit der Verbandsgemeinde, weil viel Verwaltungskraft dafür aufgebracht werden muss, die stets anfallenden Pflichtaufgaben für jede einzelne Ortsgemeinde zu erfüllen.<sup>181</sup> Für die Verbandsgemeinden bleibt dann weniger Verwaltungskraft übrig, um andere Aufgaben zu erfüllen, wenn man davon ausgeht, dass mögliche Skaleneffekte durch die Betreuung einer Mehrzahl von Ortsgemeinden heute bereits weitgehend ausgeschöpft sind. Spezifische Angelegenheiten, Wünsche und Interessen einzelner Ortsgemeinden können ebenfalls schwerer von der Verbandsgemeinde berücksichtigt werden.<sup>182</sup> Eine hohe Zahl an Ortsgemeinden gefährdet im schlimmsten Fall sogar die Handlungsfähigkeit der Verbandsgemeinde. Andere Bundesländer, die ähnliche Zwischenstufen zur Verwaltungshilfe für kleinere Gemeinden eingeführt haben, haben deshalb geringere durchschnittliche Betreuungszahlen, einige haben aus diesem Grund auch Obergrenzen eingeführt, wie viele Gemeinden in einem Gemeindeverband zusammengefasst werden. So liegt die Obergrenze der zu betreuenden Gemeinden für die den Verbandsgemeinden sehr ähnlichen Samtgemeinden in Niedersachsen bei zehn Gemeinden. Die neuen Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt, nach dem rheinland-pfälzischen Vorbild gestaltet, dürfen maximal acht Ortsgemeinden umfassen. So betreuen die Gemeindeverbände mit ähnlichem Aufgabenbereich in Niedersachsen im Schnitt 5,2 Gemeinden, in Brandenburg 5,0 Gemeinden, in Mecklenburg-Vorpommern 10,2 und in Thüringen 8,1 Gemeinden.<sup>183</sup> In Folge einer Reform würden die neuen Verbandsgemeinden sich deutlich von solch übersichtlichen Betreuungszahlen entfernen, wenn sie es nicht heutzutage bereits sind.

---

<sup>181</sup> Vgl. Knemeyer (1992): a.a.O., S.20.

<sup>182</sup> Vgl. Hamann (2005), a.a.O., S.248.

<sup>183</sup> Eigene Berechnungen mit Daten von Junkernheinrich / Micosatt (2009), a.a.O.

Weil ohne die Verbandsgemeinde keine Selbstverwaltung der Ortsgemeinden möglich ist und sie ihre Verwaltungskraft auf eine größere Zahl an Ortsgemeinden verteilen müsste, ist damit zu rechnen, dass ein gewisser Verlust an Bürgernähe durch eine Vergrößerung nicht zu vermeiden wäre. Es wäre nicht so sehr eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen, die die Bürgernähe reduzieren würde, sondern die Abhängigkeit der bürgernahen örtlichen Entscheidungsträger von der Verwaltungskompetenz der Verbandsgemeinden. Die Ortsgemeinden könnten es in Folge einer Reform noch schwerer haben, eigene Pläne und Ideen umzusetzen, wenn die Verbandsgemeinden mit der Betreuung einer Vielzahl an Ortsgemeinden überfordert sind. Damit sinkt die Möglichkeit bürgernaher Gestaltung, sofern die Verwaltung nicht sowieso rechtliche Vorgaben oder Entscheidungen von höherer Ebene beachten muss, die sämtliche Überlegungen zur Bürgernähe weitgehend nutzlos machen.<sup>184</sup>

#### **5.4. Strategische Handlungsfähigkeit vergrößerter Verbandsgemeinden**

Neben der Erweiterung der finanziellen Spielräume durch die Einsparungen ist für die Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels auch wichtig, dass Verbandsgemeinden in der Lage sind, die komplexen Probleme politisch zu bewältigen. Auch die Sicherung der langfristigen finanziellen Handlungsfähigkeit, soweit sie von den Verbandsgemeinden kontrolliert werden kann, wird politische Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit erfordern. Damit wird die strategische Handlungsfähigkeit der Verbandsgemeinden ein wichtiger Faktor für die Frage, ob die Reform ihre Ziele erreichen kann, insbesondere da sowohl die Anpassung an veränderte Bedingungen durch den demographischen Wandel als auch die Konsolidierung des Haushalts Felder mit hohem politischen Konfliktpotenzial sind. Auch in dieser Frage erweist sich das Konzept der „Zentralisierung von Verwaltungskompetenz, aber Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz“<sup>185</sup> in den Verbandsgemeinden als eine große Schwäche, denn eine hohe Zahl an Ortsgemeinden wirkt sich nicht nur auf die Verwaltungskraft der Verbandsgemeinden aus, sondern beeinflusst auch ihre politische Gestaltungsfähigkeit. Fast alle Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung werden heutzutage auf der Verbandsgemeindeebene entschieden oder müssen von der Verbandsgemeindeverwaltung in irgendeiner Form vorbereitet oder ausgeführt werden. Andererseits beanspruchen die Ortsgemeindevertreter für sich, die eigentlichen Träger der Selbstverwaltung zu sein und die

---

<sup>184</sup> Vgl. Vetter, Angelika / Holtkamp, Lars (2010): Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland. In: Vetter, Angelika / Holtkamp, Lars (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden, S.19-50, S.31.

<sup>185</sup> Zitat nach: Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz (2003): Zukunftsfähige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Vorstellung des Positionspapiers des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz. S.2.

Wünsche und Sorgen ihrer Einwohner in allen Fragen zu repräsentieren.<sup>186</sup> Wollen die politischen Repräsentanten einer Ortsgemeinde ihre Rolle also erfüllen, sind sie in den meisten Fällen gezwungen, Wünsche und Angelegenheiten in die Verbandsgemeinde zu tragen, wodurch sich diese einer Vielzahl von Einzelinteressen ausgesetzt sieht. Weil jede komplexere Entscheidung durch den von lokalen Interessen geprägten Verbandsgemeinderat und durch die betroffenen Ortsbürgermeister zumindest gebilligt werden muss, ist Entscheidungsfindung mit hohen Koordinations- und Transaktionskosten verbunden.<sup>187</sup> Dies macht die Verbandsgemeinde im Vergleich zu einer Einheitsgemeinde träge, weil die Verbandsgemeinde stets versuchen muss, allseitig akzeptierte Kompromisse zu finden.<sup>188</sup> Insofern weist die Verbandsgemeinde Züge eines Verhandlungssystems auf und ist durch eine starke Politikverflechtung gekennzeichnet.<sup>189</sup> Allerdings stehen die Ortsgemeinden in einem Konkurrenzverhältnis zueinander und orientieren sich vor allem daran, welche Auswirkungen Entscheidungen auf ihre Gemeinde haben und unterliegen im politischen Wettbewerb stets dem Anreiz, weitere Maßnahmen für ihre Orte zu fordern.<sup>190</sup> Dies kann dazu führen, dass es für die Verbandsgemeinde schwer ist, ihr Handeln strategisch an den Interessen der Gesamtgemeinde auszurichten.<sup>191</sup> Brand spricht deshalb davon, dass sich die Verbandsgemeinde „bei wichtigen Angelegenheiten oft selbst im Weg steht“.<sup>192</sup> Eine vergrößerte Zahl an Ortsgemeinden erhöht damit auch den Aufwand bei der Entscheidungsfindung in der Verbandsgemeinde und es besteht die Gefahr, dass die Verbandsgemeinde nicht in der Lage ist, adäquat auf die zentralen Herausforderungen zu reagieren, die durch eine Vergrößerung eigentlich gelöst werden sollen.

#### **5.4.1. Probleme bei der Bewältigung des demographischen Wandels**

Die Mitspracherechte der örtlichen Vertreter bergen die Gefahr, dass es für die Verbandsgemeindeverwaltung sehr aufwendig bis unmöglich werden kann, sie von der Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen zu überzeugen. Ein Beispiel liefert hier der demographische Wandel, dessen Bedeutung für Rheinland-Pfalz viele Ortsgemeindevertreter sogar grundsätzlich anzweifeln oder zumindest nicht daran glauben, dass die eigene Region

---

<sup>186</sup> Vgl. Hellermann / Görisch (2003), a.a.O., S.22.

<sup>187</sup> Vgl. Hesse (2010), a.a.O., S.6. und Brand (1992), a.a.O., S.58.

<sup>188</sup> Vgl. Knemeyer (1992), a.a.O., S.20.

<sup>189</sup> Zur Theorie der Politikverflechtung: Scharpf, Fritz Wilhelm / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.

<sup>190</sup> Vgl. Benz, Arthur (2007): Politischer Wettbewerb. In: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S.54-67. S.59.

<sup>191</sup> Vgl. Besley, Timothy / Coate, Stephen (2002): Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. In: Journal of Public Economics 87/2003, 12, S.2611-2637.

<sup>192</sup> Zitat nach: Brand (1992), a.a.O., S.59.

oder der eigene Ort betroffen sein könnte.<sup>193</sup> Eine mögliche Erklärung hier ist, dass das Problem zu abstrakt ist, um von den ehrenamtlichen Vertretern in seiner gesamten Bedeutung wahrgenommen zu werden. Ein weiteres Problem ist, dass die Lösung eine langfristige Orientierung erfordert, die die Ortsbürgermeister vielfach nicht haben oder einfach nicht als ihre Aufgabe sehen. So werden die Bedenken und Einwände der Ortsbürgermeister z.B. immer wieder als Hindernis bei der Einrichtung von Kooperationen zwischen Verbandsgemeinden genannt, die aus Sicht der Verwaltung eigentlich sinnvoll wären.<sup>194</sup>

Die Ortsgemeindevertreter orientieren sich vor allem an ihrer eigenen Situation und an ihrer Position im Vergleich zu ihren Nachbargemeinden, seltener an einer überörtlichen Perspektive. Damit geraten sie in Konflikt mit der Verbandsgemeindeverwaltung, wenn diese versucht, Aufgabenerfüllung überörtlich zu koordinieren oder Aufgaben und Infrastruktureinrichtungen zusammenzuführen.<sup>195</sup> Neben der durchaus nachvollziehbaren Abwehrhaltung gegenüber allen Maßnahmen, die Leistungen und Angebote aus der eigenen Ortsgemeinde abziehen, ist dieses Konkurrenz- und Kirchturmdenken der Ortsgemeinden auch deshalb ein Problem, weil es dazu führt, dass die Ortsgemeinden sehr darauf bedacht sind, keine aus ihrer Sicht ungerechte Bevorzugung anderer Ortsgemeinden oder eben relative Benachteiligung der eigenen Ortsgemeinde zuzulassen. Dies macht es für die Verbandsgemeinde schwer, ihre überörtliche Planungs- und Steuerungsfunktion wahrzunehmen, weil die Berücksichtigung der Interessen der Ortsgemeinden vielfach den Anforderungen einer wirtschaftlich sinnvollen Zusammenführung von Leistungen zuwider läuft. Entweder werden Anpassungen in der Infrastruktur deshalb nur sehr langsam vorgenommen oder werden vollkommen vermieden, weil das politische Konfliktpotenzial zu hoch ist, so dass es zur Selbstblockade der Verbandsgemeinde kommt. Damit droht ein Festhalten an überkommenen Strukturen mit der Folge schwerer finanzieller Nachteile, wenn ein Überangebot an Infrastruktur beibehalten wird. Statt eine geplante und frühzeitige Anpassung der Infrastruktur an den demographischen Wandel vornehmen zu können, droht den Verbandsgemeinden, erst bei massiven finanziellen Problemen alle Betroffenen von einer Anpassung überzeugen zu können. Natürlich fällt es Gemeinden generell schwer, Leistungen abzubauen. Dies erfordert viel politische Kommunikations- und Überzeugungsarbeit auch

---

<sup>193</sup> Vgl. Muschwitz, Christian (2010): Kommunen haben Chancen. In: Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Herausforderungen für Land und Kommune. Die Gestaltung des Demographischen Wandels in Rheinland-Pfalz, Idar-Oberstein, S.164-175, S.164.

<sup>194</sup> Vgl. Furkert (2008), a.a.O., S.94.

<sup>195</sup> Vgl. Hamann (2005), a.a.O., S.248.

gegenüber dem Bürger.<sup>196</sup> Die Verbandsgemeinde alleine ist hierzu allerdings nur schwer in der Lage, wenn die Ortsgemeinden ständig als rein örtliche Interessenvertreter agieren und in Opposition zur Verbandsgemeinde gehen, weil die Ortsgemeinden die Kosten solcher Fehlentscheidungen selber gar nicht oder nur indirekt spüren. Dieses Problem spielt auch eine zentrale Rolle bei den Möglichkeiten und Problemen, mit denen sich die Verbandsgemeinde bei der Überwindung von möglichen finanziellen Engpässen konfrontiert sieht.

#### **5.4.2. Probleme bei der Haushaltskonsolidierung**

Viele Faktoren beeinflussen letztlich, ob durch eine vergrößerte Verbandsgemeinde tatsächlich eine finanzielle Konsolidierung der Haushalte erreicht werden kann. Die Einsparpotenziale der Fusionsmodelle verdeutlichen, dass zwar ein Teil der schlechten Haushaltslage durch die unwirtschaftliche Größe mancher Verbandsgemeinden verursacht wurde, aber ein nicht unerheblicher Teil der Fehlbeträge ist durch diesen Faktor nicht erklärbar. Gerade weil die Verbandsgemeinden im Vergleich zu anderen kommunalen Einheiten noch am stärksten vom kommunalen Finanzausgleich profitieren und weitgehend verschont geblieben sind von den hohen finanziellen Belastungen im Sozialbereich, liegt der Verdacht nahe, dass ein Teil der Probleme nicht durch externe Einflüsse verschuldet ist. Eine vergrößerte Verbandsgemeinde wird nicht automatisch wirtschaftlicher handeln und in vielen Gemeinden werden wohl auch nach einer Fusion die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Deshalb rückt die Frage in den Vordergrund, wie gut die Gemeinden in Folge einer entsprechenden Reform in der Lage sein werden, ihre Haushalte zu konsolidieren. Die kommunale Haushaltskrise kann wie bereits erwähnt mehrere Ursachen haben, von denen sich viele der Kontrolle durch die Gemeinden entziehen, etwa sozioökonomische Rahmenbedingungen, Leistungsstandards und Vorgaben von höherer Ebene oder die Steuergesetzgebung und Zuschusspolitik des Landes.<sup>197</sup> Trotzdem spielen die Entscheidungen der Gemeinden für das Haushaltsergebnis eine wesentliche Rolle.<sup>198</sup> Hierbei gibt es mehrere problematische Aspekte, die es den Verbandsgemeinden schwer machen können, einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben, wie im folgenden Abschnitt erläutert werden soll.

Die Vielzahl an Leistungen, die die Verbandsgemeinde für die Ortsgemeinden erbringen, werden größtenteils aus einem gemeinsamen Budget abgerechnet, aber die Ortsgemeinden werden am entstehenden Aufwand meist nicht nach individuellem Nutzen beteiligt, sondern über die pauschale Verbandsgemeindeumlage oder überhaupt nicht, weil die Mittel von der

---

<sup>196</sup> Vgl. Rosenfeld et. al. (2007), a.a.O., S.34.

<sup>197</sup> Vgl. Vetter / Holtkamp (2010), a.a.O., S.30 f.

<sup>198</sup> Vgl. Ebd., S.32.

Landesebene kommen. Weil die Ortsgemeinden zusammen mit der Verbandsgemeinde eine Einheitskasse bilden, sehen sich die Ortsgemeinden auch keiner individuellen Budgetbegrenzung ausgesetzt, sie können hoffen, dass ihre eigenen Defizite durch die Überschüsse der Verbands- oder anderer Ortsgemeinden ausgeglichen werden. Jede Ortsgemeinde versucht, Leistungen von der Verbandsgemeinde zu verlangen, während die Kosten sich auf der Verbandsgemeindeebene aufteilen. Haushaltsfragen sind deshalb vom Allmendeproblem bedroht.<sup>199</sup>

Auch bei Investitionstätigkeiten mit finanzieller Hilfe des Landes kommt es in Verbandsgemeinden zu Fehlanreizen, weil die Ortsgemeinden die Hauptträger der mit Hilfe von Landeszuschüssen finanzierten Investitionstätigkeit sind, während die Verbandsgemeinde die langfristigen Verwaltungs- und Folgekosten tragen.<sup>200</sup> Dies verstärkt unter Umständen die ungünstige Tendenz, Investitionsentscheidungen bei Bezuschussung nicht an den langfristigen Kosten auszurichten.<sup>201</sup> Dieses Problem der sogenannten „goldenen Zügel“ ist natürlich in allen Gemeinden präsent, aber im Falle der Verbandsgemeinden sind die Auswirkungen besonders problematisch. Für die Ortsgemeinden sind zweckgebundene Zuweisungen für Investitionen extrem reizvoll, gerade weil ihr eigener finanzieller Spielraum so klein ist, um trotzdem auch aufwendigere Maßnahmen für ihren Ort gestalten zu können. Dies ist eine mögliche Erklärung, warum die Investitionsquote in Rheinland-Pfalz trotz der desolaten Finanzlage über dem Bundesdurchschnitt liegt. Die Folgekosten werden dann bei den Entscheidungen der Ortsgemeinden nicht ausreichend berücksichtigt oder unterschätzt, da sie auf der Ebene der Verbandsgemeinde anfallen. Die Verbandsgemeinde kann aber nur schwer den Ortsgemeinden verbieten, sich um entsprechende Projekte und Zuschüsse zu bewerben, weil sie damit in die Selbstverwaltungsrechte der Ortsgemeinden eingreifen würde und einen dauerhaften Konflikt angesichts des Zwangs zur Zusammenarbeit kaum riskieren kann.

Auch auf der Einnahmeseite kommt es zu ungünstigen Fehlanreizen durch die Doppelstrukturen. Ein Beispiel sind die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer. Weil diese von jeder Ortsgemeinde für sich entschieden werden, wird es für die Verbandsgemeinde schwer, in Zeiten knapper Kassen zusätzliche Einnahmen durch Steuererhöhungen zu generieren, weil sie dafür die Ortsgemeinden überzeugen muss, eine entsprechende Anhebung der Hebesätze vorzunehmen und gleichzeitig die Verbandsgemeindeumlage entsprechend

---

<sup>199</sup> Vgl. Ebd., S.33.

<sup>200</sup> Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2010), a.a.O., S.35.

<sup>201</sup> Vgl. Heller, Robert (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden. Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen. 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, S.99.

erhöhen. Für die Ortsgemeinden ist dies aber wenig attraktiv, weil sie die Verantwortung für eine entsprechende Mehrbelastung der Einwohner tragen würden, ohne den Bürgern hierfür spezifische Leistungen präsentieren zu können. Gleichzeitig ist es für Ortsgemeinden unattraktiv, ihre Steuern zu erhöhen, wenn die Nachbargemeinden ihre niedrigeren Steuersätze beibehalten. Dies ist eine mögliche Erklärung dafür, dass trotz der hohen Zahl an Fehlbeträgen von Orts- und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz die Hebesätze der Realsteuern immer noch knapp 20 Prozent unter dem Durchschnitt aller westlichen Flächenländer liegen.<sup>202</sup>

Der Verbandsgemeindeverwaltung fällt die Aufgabe zu, eine übermäßige Belastung des Haushalts und die Tendenz zur Verschuldung zu begrenzen, auch weil der Haushaltsausgleich als wichtige rechtliche Vorgabe für die Verwaltung stärker präsent ist als für die ehrenamtlich tätigen Gemeindevertreter.<sup>203</sup> Um die Haushalte zu konsolidieren oder zumindest die Neuverschuldung zu begrenzen, kann die Verbandsgemeindeleitung auf verschiedene mikropolitische Strategien zurückgreifen und durch Verhandlungs-, Führungs- und Überzeugungsarbeit versuchen, die Ortsgemeinden und den Rat zu einer gemeinsam getragenen Konsolidierungsanstrengung zu überreden.<sup>204</sup> Eine solche kooperative Anstrengung wird allerdings schwer durchzuhalten sein, wenn Ortsgemeinden ihre Konkurrenz- und Lokalorientierung nicht überwinden können oder schlechte Verhältnisse zwischen den Orts- und Verbandsgemeindevertretern herrschen. Je mehr Ortsgemeinden existieren, desto schwieriger wird es sein, durch Konsensbildung und Kooperation eine Haushaltskonsolidierung durchzusetzen, weil der Anreiz zunimmt, die Einsparkoalition zu verlassen.<sup>205</sup> Letztlich hängt der mögliche Erfolg einer solchen Strategie der konzertierten Aktion auch davon ab, wie die konkreten persönlichen Verhältnisse zwischen den Akteuren sind und ob die Ortsgemeinden bereit sind, eine gemeinsame Anstrengung unter Führung der Verbandsgemeinde zu akzeptieren. Im Zuge einer Vergrößerung der Verbandsgemeinden wird dies eher schwerer als leichter, wenn die Zahl der Ortsgemeinden steigt und besonders kurz nach einer Reform ein Vertrauensverhältnis zwischen Verbands- und neuen Ortsgemeinden erst noch aufgebaut werden muss.

Eine aus anderen Bundesländern bekannte Strategie wäre eine Zentralisierung der Haushaltspolitik. Dies gilt als eine der erfolgversprechendsten Strategien zur Überwindung

---

<sup>202</sup> Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2010), a.a.O., S.20.

<sup>203</sup> Vgl. Vetter / Holtkamp (2010), a.a.O., S.36.

<sup>204</sup> Vgl. Holtkamp, Lars (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Berlin, S.35f.

<sup>205</sup> Vgl. Ebd., S.33.



des Allmendeproblems bei Haushaltskonsolidierungen, auch auf der kommunalen Ebene.<sup>206</sup> Hierbei würde der Verbandsgemeindebürgermeister in Zusammenarbeit mit der Verwaltung versuchen, Einsparvorschläge in kleiner Runde unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit und der Ratsmitglieder zu entwickeln und dann so weit wie möglich durchzusetzen. Diese Möglichkeit steht den Verbandsgemeindebürgermeistern aber nur begrenzt offen, weil ihnen die Kontrolle über einen Teil der haushaltstechnisch relevanten Fragen fehlt. An fast allen Fragen, die einen signifikanten Einfluss auf die Haushaltslage haben, sind die Ortsgemeinden beteiligt. Manche Fragen werden von den Ortsgemeinden selbst entschieden, hier besteht für die Verbandsgemeinde nur begrenzt die Möglichkeit, selbst Entscheidungsgewalt an sich zu reißen, ähnlich wie bei den Investitionsentscheidungen. Es ist außerdem rechtlich schwierig für die Verbandsgemeinde, Einsparungen gegen eine große Zahl unwilliger Ortsgemeinden durchzusetzen, die gleichzeitig als Träger der Selbstverwaltung gelten.

Die Verbandsgemeinden tun sich selbst unter der im Vergleich zu anderen kommunalen Ebenen günstigen bisherigen Ausgangslage schwer, eine stringente Haushaltspolitik zu betreiben, weil Entscheidungskompetenzen in Finanzfragen stark fragmentiert sind. Haushaltskonsolidierungen können nicht wie in einer Einheitsgemeinde durch eine hierarchische Zentralisierung der budgetrelevanten Entscheidungen durchgeführt werden und eine konzertierte Aktion wird schwierig, wenn eine große Zahl an Ortsgemeinden von der Verbandsgemeinde betreut wird und kann in ihren Erfolgsabsichten von persönlichen Verhältnissen abhängen. Diese Probleme werden von der Reform in keiner Form berücksichtigt und könnten sich durch eine Vergrößerung der Verbandsgemeinden eher noch verstärken. Es besteht die Gefahr, dass die Einsparungen keinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können, weil die institutionellen Fehlanreize eine entsprechende Haushaltspolitik verhindern.

### **5.5. Fazit des Modells der vergrößerten Verbandsgemeinde**

Das Reformmodell der Landesregierung erweist sich in mehrfacher Hinsicht als problematisch, weil es eine Reihe von internen Problemen und Schwächen ignoriert, die die Verbandsgemeinde aufweist.<sup>207</sup> Die komplizierte Doppelstruktur von Verbands- und Ortsgemeinden, die Durchführungs-, Entscheidungs- und Kostenträger häufig trennt, führt zu

---

<sup>206</sup> Vgl. Ebd., S.34.

<sup>207</sup> Vgl. Hesse (2010), a.a.O., S.77.

Reibungsverlusten und Fehlanreizen, die sich durch eine Reform wahrscheinlich noch verstärken würden.

Die Berücksichtigung gewachsener Strukturen auf der Ortsgemeindeebene erweist sich als klarer Vorteil für Fragen der Identifikation und des ehrenamtlichen Engagements. Wesentlich komplexer gestalten sich die Auswirkungen auf die Bürgernähe, soweit diese absehbar sind. Die Ortsgemeinden müssen befürchten, als Folge einer Vergrößerung schlechter betreut zu werden, wenn die Zahl der Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde steigt. Gleichzeitig wird es für jede einzelne Ortsgemeinde schwerer, ihre Wünsche und Pläne in der Verbandsgemeinde erfüllt zu sehen. Die Vorstellung der Landesregierung von einer automatischen Sicherstellung der Bürgernähe durch die Existenz der Ortsgemeinden ignoriert die finanzielle und politische Realität der Verbandsgemeinden im ländlichen Raum.

Das Hauptproblem ist aber die vergleichsweise schwierige Entscheidungsfindung innerhalb der Verbandsgemeinde, die sich im schlimmsten Falle zu einer Blockade entwickeln kann, wenn die Ratsmitglieder und Ortsbürgermeister als Vetospieler auftreten.<sup>208</sup> In den zentralen Fragen des demographischen Wandels und der Haushaltskrise, deren Bewältigung das erklärte Ziel ist, droht die Reform deshalb zu scheitern. Gerade weil die Aufgaben der Infrastruktur- und Haushaltskonsolidierung überörtliche und langfristige Orientierung erfordern, droht der Einfluss der Ortsgemeinden zum Problem zu werden. Kompromisszwänge, ungünstige Teilung der Verantwortlichkeiten und kleinteilige Konkurrenzorientierung sorgen für eine Entscheidungsstruktur, die politische Steuerung sehr schwierig macht. Will die Verbandsgemeinde auf die veränderten Bedingungen angemessen reagieren, muss sie im schlimmsten Fall einen ständigen Konflikt mit den Ortsgemeinden befürchten. Viele dieser Probleme würden sich durch eine Vergrößerung noch verstärken.

Die Vergrößerung der Verbandsgemeinden ist dringend nötig, nicht nur weil die dadurch ermöglichten Einsparpotenziale durchaus beachtlich sind, sondern auch, weil kommunale Aufgaben in Zukunft eher noch weitflächiger erfüllt werden müssen und eine stärkere Homogenisierung der Verbandsgemeindestrukturen in Einwohnerzahl und Leistungsfähigkeit eine wichtige Voraussetzung für weitere Reformschritte des Landes wäre, etwa für eine Reform der Landkreise und in Hinblick auf mögliche zukünftige Aufgabenverlagerungen. Auch für die zukünftige Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wäre eine homogenere Verbandsgemeindeebene von Vorteil.

---

<sup>208</sup> Vgl. Ebd., S.6.

Ein Verzicht auf die Territorialreform oder ein verkleinerter Umfang kann aus den oben ausgeführten Gründen keine Antwort sein, vielmehr erscheint es sinnvoll, ergänzende Reformschritte vorzunehmen. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, wie die Gemeindereform ergänzt werden könnte. Die erste Möglichkeit, die auch im Rahmen des Beratungsprojekts empfohlen wurde, wäre die Fusion von Ortsgemeinden.<sup>209</sup> Dies würde darauf abzielen, die Nachteile einer hohen Zahl an Ortsgemeinden im bisherigen System zu reduzieren, ohne die Grundkonstruktion zu verändern. Die Alternative wäre die Umwandlung der Verbands- in eine Einheitsgemeinde. Dies würde vor allem darauf abzielen, die bisher komplizierte Kompetenzverflechtung aufzulösen und durch klarere Trennung einfachere und schnellere Entscheidungsfindung zu ermöglichen.<sup>210</sup>

## **6. Konsolidierung der Ortsgemeinden**

Weil viele Probleme der aktuellen Reform aus einer hohen Zahl von Ortsgemeinden resultieren, wäre eine Reduktion der Ortsgemeindezahl durch Fusionen ein logischer ergänzender Schritt, den andere Bundesländer bereits vor Jahrzehnten gemacht haben. Welche Auswirkungen eine solche Maßnahme auf die laufenden Ausgaben, die Bürgernähe und Handlungsfähigkeit der Verbandsgemeinden hat, soll in diesem Kapitel betrachtet werden. Die Gemeindeordnung des Landes bietet bereits heute die Möglichkeit, Ortsgemeinden mit weniger als 300 Einwohnern per Rechtsverordnung gegen ihren Willen zu fusionieren, so dass unter Rückgriff auf diese Regelung ohne neue Gesetzgebung eine Umsetzung der Konsolidierung der Ortsgemeinden möglich wäre. Welche Zahl an Ortsgemeinden bei einer Einführung von Mindestgrößen entstehen würde, lässt sich nicht genau abschätzen, weil sie davon abhängt, welche Ortsgemeinden miteinander fusionieren. Werden kleine Ortsgemeinden nur mit größeren Nachbarn zusammengelegt, ergibt sich eine stärkere Konsolidierung als bei einer Fusion kleiner Gemeinden untereinander.<sup>211</sup> Ausgehend von der Annahme, dass eine möglichst umfangreiche Reduzierung der Ortsgemeindezahl sinnvoll ist, wenn man weitere finanzielle Einsparungen und eine Erhöhung der Handlungsfähigkeit sicherstellen will, soll hier zunächst die Strukturentwicklung bei einer möglichst maximalen Reduzierung betrachtet werden. Die beiden Tabellen 6-1 und 6-2 zeigen, wie tief die Ortsgemeindezahl in den neuen Verbandsgemeinden sinken würde, wenn man eine

---

<sup>209</sup> Vgl. Von Auer et. al. (2011a), a.a.O., S.8.

<sup>210</sup> Vgl. Hesse, Joachim Jens (2000): Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. Mainz, S.156.

<sup>211</sup> Vgl. Von Auer, Ludwig et. al. (2011c): Analyse zur Reduktion von Ortsgemeinden - Anlage zur Projektdokumentation. Trier.

Untergrenze von 100 oder 300 Einwohnern je Ortsgemeinde einführen würde und die Fusionen so gestaltet wären, dass die Anzahl der Ortsgemeinden möglichst gering wäre. Aus den Tabellen wird ersichtlich, dass eine Mindestgröße von 100 Einwohnern nur in manchen Fällen starke Auswirkungen auf die Ortsgemeindezahl haben würde. Erst bei einer Mindestgröße von 300 Einwohnern würde die Zahl der Ortsgemeinden deutlich sinken. Allerdings wären die Betreuungszahlen immer noch hoch, die meisten Verbandsgemeinden würden immer noch deutlich mehr Ortsgemeinden betreuen als der Landesdurchschnitt oder gar Samtgemeinden oder Ämter in anderen Bundesländern.

**Tabelle 5.5-1 Geschätzte Entwicklung der Ortsgemeindezahl Landkreis Bitburg-Prüm. (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz.)**

Landkreis Bitburg-Prüm	Fusionsszenario	Szenario 1				Szenario 2			
	Verbandsgemeinde	6+7+8	9+10	10+11	12	12	10+11	8	6+7+9
Minimale Anzahl Ortsgemeinden	Ohne Anpassung	81	31	78	48	48	92	21	77
	Bei min. 100 Einwohner	63	20	38	39	39	42	16	63
	Bei min. 300 Einwohner	37	14	17	23	23	20	12	36

**Tabelle 5.5-2 Geschätzte Entwicklung der Ortsgemeindezahl Landkreis Vulkaneifel. (Quelle: Eigene Erstellung, Datenquelle: Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz.)**

Landkreis Vulkaneifel	Fusionsszenario	Szenario 1		Szenario 2		
	Verbandsgemeinde	1+2+3	4+5	1+2	4+5	3
Minimale Anzahl Ortsgemeinden	Ohne Anpassung	43	71	25	71	13
	Bei min. 100 Einwohner	37	60	24	60	13
	Bei min. 300 Einwohner	29	20	20	20	9

## 6.1. Erhöhtes Einsparpotenzial

Der offensichtlichste Vorteil einer Konsolidierung der Ortsgemeinden wäre, dass weitere Einsparungen entstehen, weil die Fixkosten zur Betreuung einer Ortsgemeinde durch eine Fusion von zwei Ortsgemeinden nur noch einmal anfallen würden. Geht man anhand der Regressionsanalyse davon aus, dass die Zahl der Ortsgemeinden den Stellenbedarf in der Kernverwaltung der Verbandsgemeinde steigert, kann man berechnen, wie viel geringer dieser wäre, wenn die Zahl der Ortsgemeinden fällt. Auch die Realisierung dieser Einsparungen hinge aber davon ab, ob die Verbandsgemeinden bereit wären, Personal abzubauen, wenn ihr Bedarf in Folge der Ortsgemeindefusionen sinkt. Verwendet man die Mindesteinwohnerzahl von 300 Einwohnern, erhält man für Bitburg-Prüm eine Zahl von etwa 123 Ortsgemeinden, für die Vulkaneifel 49 Ortsgemeinden. Ausgehend vom Durchschnitt der Personalausgaben innerhalb der neuen Verbandsgemeinde, lässt sich schätzen, dass im

Landkreis Bitburg-Prüm im ersten Szenario insgesamt zusätzliche Einsparung von 440.000 Euro entstehen könnten, während im zweiten Szenario etwa 420.000 Euro eingespart werden könnten.<sup>212</sup> Für den Landkreis Vulkaneifel ergibt sich im ersten Szenario ein zusätzliches Einsparpotenzial von 335.000 Euro, im weniger umfangreichen zweiten Szenario ergäben sich mögliche Einsparungen von 268.000 Euro.<sup>213</sup> Den Verbandsgemeinden würde sich also die Chance bieten, weiteren finanziellen Spielraum zu gewinnen. Zusätzliche Einsparungen würden sich auch auf der Ortsgemeindeebene ergeben, wenn die Ehrenamtsvergütungen für einen oder mehrere Ortsbürgermeister wegfallen. Die Verbandsgemeinden könnten der einzelnen Ortsgemeinde mehr Verwaltungskraft zur Verfügung stellen und so deren Gestaltungsräume vergrößern, gleichzeitig müsste nicht mehr befürchtet werden, dass die Verbandsgemeinde nach einer Fusion praktisch überlastet wäre mit der Betreuung ihrer Ortsgemeinden. Für die Ortsgemeinden selbst gäbe es in finanzieller Hinsicht positive Effekte, wenn durch die entsprechende Zusammenlegung größere finanzielle Mittel in einem Jahr verplant werden können. Dies ermöglicht es den Ortsgemeinden, größere Ausgaben autonom zu beschließen. Während die Fusionen aus finanzieller Sicht offensichtlich attraktiv sind, ist die wesentlich kritischere Frage, welche Auswirkungen eine solche Maßnahme auf die Bürgernähe und Identifikation der Bürger mit ihrer Ortsgemeinde hätte.

## **6.2. Auswirkungen auf Identifikation und Bürgernähe**

Weil die Identifikation mit dem eigenen Ort und damit mit den heute existierenden Ortsgemeinden hoch ist, stellt sich die Frage, wie hoch die Akzeptanz für solche Fusionen wäre. Im Rahmen des Projekts wurden Befragungen zur Verbundenheit der Ortsgemeinden untereinander gemacht, die hier zumindest einen indirekten Indikator liefern können.<sup>214</sup> Um die Verknüpfungen zwischen den Ortsgemeinden zu erfassen, wurden Verbindungen von Vereinen, Feuerwehr, Kirchengemeinden und sonstigen vergleichbaren Einrichtungen mit den Nachbarorten abgefragt. Diese gelten als wichtige Institutionen der Identität und Gemeinschaftsbildung im ländlichen Raum, viele Autoren sprechen ihnen deshalb auch wertvolle Funktionen als Ort der politischen Meinungsbildung zu.<sup>215</sup> Enge Verknüpfungen sprechen also dafür, dass ein Zusammenschluss der Gemeinden höhere Akzeptanz finden

---

<sup>212</sup> Von Auer et. al. (2011a), a.a.O., S.269.

<sup>213</sup> Eigene Berechnungen unter Verwendung des ökonomischen Modells des Projekts für den Stellenbedarf in der Kernverwaltung mit den maximal reduzierten Ortsgemeindezahlen.

<sup>214</sup> Zur Umfrage siehe: von Auer et. al. (2011a), a.a.O., S.175f.

<sup>215</sup> Vgl. Schneider (1990), a.a.O., S.142-157. sowie Braun, Sebastian / Hansen, Stefan / Ritter, Saskia (2007): Vereine als Katalysatoren sozialer und politischer Kompetenz? Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung. In: Schwalb, Lilian / Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Bürgergesellschaft und Demokratie Band 24, Wiesbaden, S.109-130.

würde. In 148 Fällen von 193 befragten Ortsgemeinden wurde mindestens eine entsprechende Zusammenarbeit von Musikverein, Sportverein oder Feuerwehr genannt (wobei eine Zusammenarbeit mehrere Partnerorte umfassen kann), in 65 Fällen wurden sogar mehrere Kooperationen erwähnt. 130 Gemeinden gaben an, in irgendeiner anderen Form Kontakte mit mindestens einem Nachbarort zu haben, entweder durch die gemeinsame Pfarrei oder andere gemeinsame soziale Aktivitäten. Die hohe Anzahl an Kooperationen von Vereinen deutet darauf hin, dass es vor allem für die kleinen Dörfer schwierig ist, alleine ein aktives Vereins- und Sozialleben im Ort aufrecht zu erhalten. Diese Probleme werden sich im Zuge des demographischen Wandels weiter verstärken, wenn der Anteil junger Menschen im Ort weiter abnimmt und die Mitglieder- und Nachwuchsbasis von Vereinen und Feuerwehren erodiert. Angesichts des demographischen Wandels wäre es also logisch konsequent, wenn Dörfer, die zur Erhaltung eines aktiven Sozial- und Vereinslebens vor Ort ohnehin viele Angelegenheiten gemeinsam gestalten, zu einer gemeinsamen Ortsgemeinde fusionieren würden. Hier könnten freiwillige Fusionen angestoßen werden, etwa begleitet durch finanzielle Anreize des Landes. Auch wenn kulturelle Bindungen zumindest dafür sprechen, dass Fusionen teilweise sinnvoll und politisch vermittelbar wären, ist zu befürchten, dass eine Reihe von Problemen und Nachteilen nicht zu vermeiden wären.

Das erste Problem ist, dass sich innerhalb der Ortsgemeinde die Distanz zwischen gewählten Vertretern und Bürgern vergrößern würde, weil die Mandatszahl im fusionierten Ortsgemeinderat im Vergleich zur gesamten Zahl an Ratsmitgliedern separater Gemeinden sinken würde und weil nicht mehr alle Ratsmitglieder aus dem eigenen Dorf kämen. Die Kontaktmöglichkeiten zu Ratsmitgliedern oder dem Bürgermeister würden entsprechend schrumpfen.<sup>216</sup> Die Funktion der Ortsgemeinden als besonders bürgernahe Selbstverwaltungseinheit würde als Folge einer Vergrößerung in Mitleidenschaft gezogen.<sup>217</sup> Innerhalb der Ortsgemeinden drohen dann außerdem Konflikte und Kompromisszwang, wenn Maßnahmen beschlossen werden sollen, von denen nur ein Ort profitiert, wenn die teilörtliche Orientierung weiterhin dominant bleibt. Auch müssten Dörfer befürchten, dass ihre Interessen übergangen werden, wenn sie deutlich kleiner sind als ihre Nachbarn in der gemeinsamen Ortsgemeinde oder nur wenige Sitze im Ortsgemeinderat haben. Es stellt sich auch die Frage, ob die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister in der Lage wären, die Bindung an ihren Wohnort zu überwinden und tatsächlich als erste Repräsentanten für alle Bürger der Ortsgemeinde zu

---

<sup>216</sup> Vgl. Gabriel, Oscar W. (1999): Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. In: Ellwein, Thomas / Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS Sonderheft 30/1999, Wiesbaden, S.154-167, S.161.

<sup>217</sup> Ähnlich beobachtet von Hill (1987), a.a.O., S.131.

agieren, schon allein weil sie für die Einwohner anderer Orte schwerer erreichbar wären als für ihre direkten Nachbarn im Ort. Dies ist auch deshalb so wichtig, weil der Ortsbürgermeister die wichtigste Verbindung zur Verbandsgemeinde darstellt. Für ein einzelnes Dorf wird es somit schwieriger, ihre Wünsche und Anliegen in die Verbandsgemeinde zu tragen. Aus der Sicht eines Dorfes müssten gleich auf zwei Ebenen Kompromisse eingegangen werden, erst auf der Ortsgemeindeebene und in vielen Fällen dann noch mal auf der Verbandsgemeindeebene. Das hohe Identifikationspotenzial mit der Ortsgemeinde als Dorfgemeinde würde verloren gehen, ähnlich wie dies in früheren Verwaltungsreformen zu beobachten war.<sup>218</sup> Besonders wenn die Ortsgemeinden in der Größe deutlich zunehmen und sich zukünftig aus mehreren Dörfern zusammensetzen würden, dürfte die gefühlte Bürgernähe der Ortsgemeinden stark abnehmen.

Wie negativ die Auswirkungen auf die Identifikation und die Bürgernähe der Ortsgemeinden selbst wäre, ist davon abhängig, wie viele Ortsgemeinden miteinander fusionieren würden, wie homogen diese Gemeinden in ihrer Größe wären und wie groß die geographische Distanz zwischen ihnen wäre.<sup>219</sup> Hier liegt ein großes Problem, denn eine Zusammenlegung der 238 Ortsgemeinden im Landkreis Bitburg-Prüm auf beispielsweise 52 Ortsgemeinden und im Landkreis Vulkaneifel von 109 auf 26 bzw. 39 Ortsgemeinden, um auch nur den relativ hohen Durchschnitt des Landes von 13 Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde zu erreichen, wäre angesichts der weit verstreuten Besiedlung ein recht radikales Unterfangen. Würde man analog zu den Regelungen anderer Bundesländer eine einstellige Zahl von Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde anstreben, müsste man noch radikalere Zusammenlegungen der Ortsgemeinden betreiben. Solche Szenarien ließen sich kaum nur durch Fusionen von eng verbundenen und geographisch nah beieinander liegenden Ortsgemeinden realisieren, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf Identifikation, Mitbestimmungsmöglichkeiten und Ortsnähe. Diese wären dann abzuwägen gegen die Vorteile einer leistungsfähigeren Ortsgemeindeebene, Einsparungen auf der Verbandsgemeindeebene, einer homogeneren Struktur und weniger Reibungsverlusten und Aufwand bei der Entscheidungsfindung.

### **6.3. Grenzen des Modells**

Eine Vergrößerung der Ortsgemeinden würde Voraussetzungen schaffen, unter denen eine Vielzahl der Probleme der Verbandsgemeinde schwächer werden oder nicht mehr auftreten, aber es müsste befürchtet werden, dass bestimmte Probleme und Konflikte, die in der

---

<sup>218</sup> Vgl. Zahn (1982), a.a.O.

<sup>219</sup> Vgl. Rosenfeld et. al. (2007), a.a.O., S.40.

Konstruktion Verbandsgemeinde angelegt sind, weiterbestehen würden. Auch bei einer Vergrößerung der Ortsgemeinden würde weiterhin eine Abhängigkeit von der Verbandsgemeinde bestehen und der systemimmanente Konflikt zwischen den Orts- und Verbandsgemeindebürgermeistern würde sich vermutlich eher verstärken, weil die einzelnen Ortsbürgermeister mehr Gewicht hätten und stärker als zuvor gezwungen wären, sichtbare Projekte und Maßnahmen für ihre Ortsgemeinde einzufordern, weil eine Wiederwahl nur aufgrund der eigenen Rolle und Bekanntheit im Dorf weniger wahrscheinlich wird.<sup>220</sup> Die kompetitive Orientierung der Ortsgemeindevertreter dürfte durch die Reform auch nicht abnehmen, so dass die Zusammenarbeit innerhalb der Verbandsgemeinde weiterhin ein Tauziehen der Teil- und überörtlichen Interessen wird. Die Handlungsfähigkeit der Verbandsgemeinde würde zwar zunehmen, aber eine erfolgreiche Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels und der übermäßigen Verschuldung wäre keinesfalls garantiert. Sie hängt dann immer noch davon ab, wie gut es der Verwaltung bzw. dem Verbandsgemeindebürgermeister gelingt, die Ortsgemeinden von der Notwendigkeit von Einsparungs- und Anpassungsmaßnahmen zu überzeugen und die Einnahme der Trittbrettfahrerposition durch einzelne Ortsgemeinden zu verhindern. Im Extremfall entscheiden persönliche Verhältnisse und Animositäten, ob die Verbandsgemeinde in der Lage wäre, ihre Aufgaben erfolgreich zu bewältigen. Die Probleme gemischter und unklarer Verantwortlichkeiten wären also nicht gelöst, die teilweise Trennung von Kostenträger-, Entscheidungs- und Nutzerebene bliebe erhalten, aber die Chancen, diese Schwierigkeiten durch politische Aushandlungsprozesse zu lösen, würde steigen.

Eine Reform der Ortsgemeinden könnte also nicht alle Schwächen der Verbandsgemeindereform beseitigen, gerade in Fragen der politischen Steuerungsfähigkeit. Diese Probleme könnten trotzdem überwunden werden, wenn eine entsprechende Reform umfangreich genug wäre und eine effektive Zusammenarbeit aufgrund einer übersichtlichen Zahl an Akteuren ermöglicht wird, so dass die Verbandsgemeinde ihren Aufgaben in Zukunft gewachsen wäre. Hierbei wäre dann abzuwägen, ob eine Zusammenfassung der Ortsgemeinden zu hohe Kosten in Bezug auf Bürgernähe und Identifikation auf der Ortsgemeindeebene verursachen würde. Attraktiv kann die Option Ortsgemeindefusion vor allem für Verbandsgemeinden sein, wenn die Zahl der Ortsgemeinden durch weitgehend freiwillige Fusionen soweit reduziert werden könnte, dass die Gemeinden ein enges

---

<sup>220</sup> Vgl. Derlien, Hans-Ulrich / Von Queis, Dyprand (1986): Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem. Oertzen, Hans Joachim von / Thieme, Werner (Hrsg.): Die kommunale Gebietsreform. Band II 3, Baden Baden, S.316.



kooperatives Verhältnis aufbauen können, in denen auch schwierige politische Fragen durch enge Koordination und Kooperation erfolgreich bewältigt werden könnten. Diese Voraussetzungen dürften aber nicht in allen Verbandsgemeinden gegeben sein. Gerade unter den Bedingungen starker Zersplitterung kann es dann attraktiver sein, eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen Orts- und Verbandsgemeinde vorzunehmen, indem die Verbandsgemeinde in eine Einheitsgemeinde umgewandelt wird.

## **7. Umwandlung in eine Einheitsgemeinde**

Die Alternative zur Vergrößerung der Ortsgemeinden wäre die Umwandlung der Verbandsgemeinden in Einheitsgemeinden, was ursprünglich sowieso das Ziel bei der Einführung der Verbandsgemeindeverfassung war.<sup>221</sup> Welche Veränderungen sich in der Beziehung zwischen den heutigen Ebenen der Orts- und Verbandsgemeinden ergeben würden soll in diesem ersten Abschnitt erläutert werden. Die späteren Kapitel beschäftigen sich damit, ob eine Einheitsgemeinde wie die Konsolidierung der Ortsgemeinde auch zu weiteren Einsparungen führen würde. Welche Konsequenzen sich für die Steuerungsfähigkeit ergeben würden und welche Auswirkungen sich für Bürgernähe und Identifikation ergeben würden wird ebenfalls erläutert.

Die Einführung einer Einheitsgemeindestruktur wäre angesichts der erhöhten Mobilität und veränderter Lebensräume auf dem Land durchaus zeitgemäß. Die Idee des sich selbst verwaltenden Dorfes, dessen Einwohner eine enge Gemeinschaft bilden, entspricht nicht mehr der Lebenswirklichkeit auf dem Land, das Festhalten an der zentralen Rolle der Ortsgemeinden wirkt ein bisschen wie dass, was Laux „Selbstverwaltungs- oder Dorfromantik“<sup>222</sup> nennt. Die sozialen Räume, in denen sich die Einwohner einer Gemeinde auf dem Land bewegen, sind schon seit langem nicht mehr auf das eigene Dorf begrenzt. Auch auf dem Lande ist die Sozialstruktur den Städten angenähert, die Dörfer fungieren heute vor allem als Wohn- und Schlaforte für Pendler aus den größeren Zentren. Die im Rahmen des Projektes durchgeführte Befragung von Ortsbürgermeistern zeigt, dass auch in den beiden Landkreisen Bitburg-Prüm und Vulkaneifel heutzutage weitflächige Verknüpfungs- und

---

<sup>221</sup> Vgl. Rüschemschmidt, Heinz (1975): Die Verwaltungsreform im Lande Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der Territorialreform auf der Ebene der Kreise und Gemeinden. Trier, S.339.

<sup>222</sup> Zitat nach: Laux, Eberhard (1998): Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform. In: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bonn, S.168-185, S.172.

Versorgungsräume vorzufinden sind.<sup>223</sup> Hierbei wurden 205 Ortsbürgermeister gefragt, wo die Einwohner der Gemeinden arbeiten, wobei jeweils bis zu drei Antworten möglich waren, insgesamt wurden 421 Antworten gegeben. Nur in 20 Fällen wurde angegeben, dass ein größerer Anteil der Einwohner des Ortes ihren Arbeitsplatz vor Ort hat, hierbei handelt es sich ausschließlich um Orte, die selbst Aufgrund ihrer Größe Versorgungsfunktionen für ihr Umland übernehmen. Eine große Mehrheit der Einwohner arbeitet entweder in den Mittel-, oder seltener den Grundzentren, am häufigsten wurden genannt: Bitburg mit 76 Nennungen, Trier mit 40 und Daun mit 31 Nennungen. Ein erheblicher Teil pendelt noch weiter weg, häufig auch außerhalb des Bundeslandes, meist nach Luxemburg (94 Nennungen) oder in den Raum Köln und Bonn (40 Nennungen). Lebensmitteleinkäufe, Bankgeschäfte oder auch Veranstaltungs- und Festbesuche werden in den meisten Fällen nicht am eigenen Wohnorte erledigt und streuen in unterschiedlichste Richtungen.<sup>224</sup> Die Verflechtungen des Lebens- und Arbeitsraums erstrecken sich also in den meisten Fällen mindestens auf die eigene Verbandsgemeinde, in vielen Fällen auch wesentlich weiter. Das Festhalten an der Dorfgemeinde als primärer Träger der Selbstverwaltung erscheint deshalb teilweise anachronistisch.

### **7.1. Neuverteilung von Kompetenzen**

Die hier angedachte Ergänzung würde aus der fusionierten Verbandsgemeinde mit Ortsgemeinden eine Einheitsgemeinde mit Ortsbezirken machen und das Verhältnis zwischen den beiden Ebenen neu gestalten. Die heutige Verbandsgemeindeebene würde zum Träger der Selbstverwaltung und wäre den Ortsgemeinden damit übergeordnet. Kompetenzen und Finanzen würden auf der Ebene der Gesamtgemeinde gebündelt werden, die Ortsgemeinden würden eine Reihe von Kompetenzen verlieren. Ortsbezirke können allerdings Entscheidungsgewalt für bestimmte Aufgaben übertragen bekommen, sie agieren dann wie Ausschüsse des Gemeinderates. Damit verblieben den ehemaligen Ortsgemeinden die Entscheidungshoheit über die meisten Aufgaben, die sie auch heute erfüllen und die auf den eigenen Ort begrenzt sind, etwa Friedhöfe, Vereins- und Kulturförderung vor Ort, die Ortsstraßen und freiwillige Leistungen. Welche Aufgaben letztlich bei den Ortsbezirken verbleiben hinge vom Einzelfall ab, aber das Ziel muss darin bestehen, so viele Entscheidungen wie möglich vor Ort zu belassen. Für die Ortsbezirke würde kein eigener Haushaltsplan mehr aufgestellt werden und sie können keine eigenen Satzungen mehr

---

<sup>223</sup> Diese Zahlen wurde vom Autor anhand der Rohdaten aus dem Projekt zusammengefasst, die als Basis für Fusionsmodelle verwendet wurden, siehe: Von Auer et. al. (2011a), a.a.O., S.169f.

<sup>224</sup> Vgl. Ebd., S.170f.

erlassen, soweit nicht Teile der Satzungsgestaltung auf sie übertragen sind, etwa bei Gebühren für örtliche Einrichtungen. Die Ortsbezirke sollen weiterhin die lokalen Interessen gegenüber der Gesamtgemeinde vertreten und diesen damit als Informationsquelle dienen, aber anders als heutzutage wären sie an der Entscheidungsfindung nur beratend beteiligt und hätten kein Weisungsrecht mehr gegenüber der Verwaltung, abgesehen von ihren Rechten als Ausschuss des Gemeinderats. Zusätzlich sollte den Ortsbezirken und Ortsvorstehern im Rahmen einer ergänzenden Reform zusätzliche Rechte und damit mehr Gewicht verliehen werden, um es ihnen zum Beispiel zu ermöglichen, Träger lokaler Infrastruktureinrichtungen wie eines Gemeindehauses zu sein oder bei der Gemeinde beantragen zu können, weitere örtliche Kompetenzen zu erhalten.<sup>225</sup> Auch eine eingeschränkte Allzuständigkeitsvermutung könnte den Ortsbezirken belassen werden. Wenn Angelegenheiten aus irgendeinem Grund trotzdem anders entschieden werden sollen, wäre dafür ein entsprechendes Votum im Gemeinderat notwendig. Dadurch könnten die Dörfer weiterhin die Fähigkeit zur Selbstverwaltung erhalten, so dass sie für möglichst viele Entscheidungen vor Ort zuständig sind, aber die Gesamtgemeinde kann ein Veto einlegen, wenn etwa finanzielle Gründe dagegen sprechen.

## **7.2. Finanzielle Vorteile**

Eine Einheitsgemeinde würde gegenüber der Verbandsgemeinde ähnlich wie bei der Reduzierung der Ortsgemeindezahl weitere Einsparungen ermöglichen. Weil keine Ortsgemeindehaushalte mehr zu erstellen wären und die Satzungen weitgehend vereinheitlicht würden, sind zusätzliche Einsparungen zu erwarten, analog zu den Effekten einer Reduzierung der Ortsgemeindezahl. Eine präzise Quantifizierung ist sehr schwer möglich, weil davon ausgegangen werden muss, dass ein Teil des Personalbedarfs, der sich früher aus der Erstellung der Haushalte der Ortsgemeinden ergab, trotzdem weiterbestehen würde, weil der Haushalt der Einheitsgemeinde entsprechend umfangreicher wäre und zumindest ein Teil des durch die unterschiedlichen Ortsgemeindegesetzungen entstehenden Aufwandes immer noch auftreten würde, wenn verschiedene Ortsbezirke Satzungen gestalten würden. Es ist allerdings durchaus realistisch davon auszugehen, dass die Einsparungen mindestens den Einsparungen entsprechen, die sich bei einer Halbierung der Ortsgemeindezahl ergeben. Die Einheitsgemeinde würde zusätzlich Einsparungen bei den Sitzungsgeldern und

---

<sup>225</sup> Vgl. Hesse (2000), a.a.O., S.311.

Kompensationen für die ehrenamtlichen Tätigkeiten mit sich bringen, die in ihrem Umfang allerdings zu vernachlässigen sind.<sup>226</sup>

Durch die Bündelung der Finanzkraft könnten in einer Einheitsgemeinde gezielt finanziell aufwendige Maßnahmen für einzelne Orte durchgeführt werden, ohne eine entsprechende Kreditaufnahme zu erfordern.<sup>227</sup> Beispielsweise könnte die Einheitsgemeinde die Sanierung von Gemeindestraßen gezielt für mehrere Jahre planen und so jedes Jahr in einigen Teilen der Gemeinde alle notwendigen Reparatur- und Baumaßnahmen auf einmal durchführen. Weil die Bauleit- und Investitionsplanung nicht mehr auf der kleinsten territorialen Ebene bestimmt wird, besteht die Möglichkeit einer finanziell optimierten Planung, etwa die Berücksichtigung der Möglichkeiten gemeinsamer Nutzung, Vermeidung von Doppelstrukturen und in der Infrastrukturplanung die Berücksichtigung von Gemeinden, die finanziell sehr schwach ausgestattet sind.

Der wichtigste Vorteil auf finanzieller Seite wäre allerdings die Zusammenführung aller haushaltsrelevanten Entscheidungen auf einer Ebene, wodurch der Anreiz gemindert wird, über Ausgaben zu entscheiden, ohne der finanziellen Belastung Beachtung zu schenken. Auch die Gefahr, dass Folgekosten von Investitionen nur unzureichend beachtet werden, könnte gesenkt werden. Einzelne Orte könnten weiterhin für örtliche Angelegenheiten und Investitionen planen, aber die Gesamtgemeinde hätte eine Vetomöglichkeit in allen finanziell schwerwiegenden Fragen.

Unter den Bedingungen einer Einheitsgemeinde wird es für die Verwaltung bzw. den Gemeindebürgermeister leichter, durch eine starke Zentralisierung der Haushaltspolitik auf eine Haushaltskonsolidierung hinzuwirken, wenn der entsprechende politische Wille dazu vorhanden ist. Die größere Nähe des hauptamtlichen Bürgermeisters zur Verwaltung, in der der Haushaltsausgleich eine wichtige Rolle spielt, dürfte dazu führen, dass in der Einheitsgemeinde das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts höher auf der politischen Agenda stehen dürfte als in einer Verbandsgemeinde, in der die ehrenamtlichen Ortsbürgermeister den Haushaltsausgleich auf Verbandsgemeindeebene nicht als für sie relevantes Ziel

---

<sup>226</sup> Vgl. Wiegand, Bernd / Grimberg, Michael (2007): Ist die Einheitsgemeinde wirtschaftlicher als die Verwaltungsgemeinschaft oder die Verbandsgemeinde? Mit Blick auf die Verfassung: Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Ostbevern.

<sup>227</sup> Vgl. Rosenfeld et. al. (2007), a.a.O., S.34.

wahrnehmen.<sup>228</sup> In einer Einheitsgemeinde besteht damit eine größere Chance, die materiellen Grundlagen einer wirksamen Selbstverwaltung sicher zu stellen.

### **7.3. Erhöhte Handlungsfähigkeit und Legitimation**

Die finanziellen Vorteile einer Einheitsgemeindelösung wären zwar ohne Zweifel vorhanden, aber würden sich zumindest teilweise auch im Falle einer Vergrößerung der Ortsgemeinden einstellen. Der zentrale Vorteil der Einheitsgemeinde liegt in der Erhöhung der politischen Handlungs- und Steuerungsfähigkeit. Weil die technische Komplexität kommunaler Aufgaben eher zu- als abnehmen wird, sind die hauptamtlichen Verbandsgemeindebürgermeister mit ihrer Einbettung in die Verwaltung wesentlich besser dafür gerüstet, auf diese veränderten Bedingungen und Anforderungen zu reagieren.<sup>229</sup> In einer Einheitsgemeinde besteht eher die Chance, kooperative Strategien zur Bewältigung des demographischen Wandels einzugehen, weil es für die Verwaltung und den hauptamtlichen Bürgermeister eher nachvollziehbar ist, dass solche Maßnahmen nötig und sinnvoll sind.<sup>230</sup>

In einer Einheitsgemeinde können die Ortsbezirke weiterhin Ziele, Pläne und Einwände an die Gesamtgemeinde heran tragen, aber die Gesamtgemeinde hätte die klare Verantwortung in allen überörtlichen Fragen. Der Bürgermeister der Einheitsgemeinde und der Gemeinderat wären die primären Repräsentanten der Bürger in den heutigen Aufgaben der Verbandsgemeinde, die Vetospielerrolle der Ortsgemeinden würde beendet werden. Im Gemeinderat könnte sich dann auch viel eher eine Orientierung am Gesamtwohl aller Orte bzw. einer Mehrzahl der Einwohner entwickeln. Der Bürgermeister einer Einheitsgemeinde kann Entscheidungen treffen, die in einzelnen Orten unpopulär sind, ohne befürchten zu müssen, dass die Ortsbürgermeister dies als ungerechtfertigten Eingriff in ihre Selbstverwaltung ablehnen.

Die klare hierarchische Höherstellung der Einheitsgemeindeebene kann eine integrierte Lösung von Verteilungs- und Interessenkonflikten leisten, ohne dass zu befürchten wäre, dass Kirchturmdenken, Misstrauen und unterschiedliche Gewichte der Gemeinden sinnvolle Einigungen und Maßnahmen verhindern. Die Einheitsgemeinde könnte damit Dörfer quasi zur gemeinsamen Nutzung von Einrichtungen oder zu gemeinsamen Investitionen zwingen,

---

<sup>228</sup> Zur Rolle der Sozialisation des Bürgermeisters in der Verwaltung für seinen Willen zu ausgeglichener Haushaltsführung: Banner, Gerhard (2006): Führung und Leistung der Kommune. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45/2006, S.57-69.

<sup>229</sup> Vgl. Seimetz, Hans-Jürgen (2009): Versorgung im ländlichen Räumen – Zukunft aktiv gestalten. In: Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Herausforderungen für Land und Kommune. Die Gestaltung des Demographischen Wandels in Rheinland-Pfalz Teil 1. Idar-Oberstein, S.115-121.

<sup>230</sup> Vgl. Furkert (2010), a.a.O.

die für sie von Vorteil wären, aber unter den Bedingungen einer Verbandsgemeinde aus den oben genannten Gründen nur schwer zu realisieren gewesen wären.<sup>231</sup> Die notwendige Zusammenführung von Infrastrukturen ist unter den Bedingungen einer Einheitsgemeinde offensichtlich wesentlich besser zu leisten, weil Investitions- und Infrastrukturpolitik aus einem Guss gestaltet werden kann, statt durch ein unkoordiniertes Nebeneinander verschiedener Einzelpläne und –Wünsche geprägt zu sein. Gerade für die Probleme des demographischen Wandels könnte eine Einheitsgemeinde sich darum bemühen, ein überlokales Problembewusstsein zu schaffen.<sup>232</sup> Ein konkretes Beispiel wäre, dass die Zusammenlegung zweier Schulen nicht mehr ausschließlich in Hinblick auf die Nachteile für die ehemalige Sitzgemeinde diskutiert wird, sondern auch als notwendige Maßnahme, um sicherzustellen, dass im Gemeindegebiet wenigstens eine Schule existiert, die ausreichend ausgelastet ist und dafür finanziell sogar besser ausgestattet werden kann als die zwei einzelnen Schulen zuvor, so dass Nachteile höherer Fahrzeiten zumindest teilweise kompensiert werden durch eine erhöhte Qualität der angebotenen Leistung.

Die schwierigste Aufgabe in der neuen Einheitsgemeinde dürfte die Abwägung der Interessen der gesamten Gemeinde gegen die Wünsche und Anliegen einzelner Ortsbezirke sein. Es ist zu befürchten, dass die Wünsche einzelner Gemeinden in der Gesamtgemeinde dann kein Gehör mehr finden würden, aber Erfahrungen in neu entstandenen Einheitsgemeinden in Sachsen-Anhalt zeigen, dass die Beratungsmechanismen durchaus funktionieren und die Meinungen und Wünsche der Teilgemeinden durchaus ernstgenommen werden.<sup>233</sup> Gerade weil die Verbands- und Ortsgemeinden schon eine lange Routine in der Zusammenarbeit haben, ist damit zu rechnen, dass sich diese Verhältnisse auch auf die neuen Ortsbezirke und die Gesamtgemeinde übertragen. Trotzdem dürften sich die einzelnen Ortsbezirke von der Gesamtgemeinde bevormundet fühlen, wenn diese die von ihnen gewünschte Projekte und Maßnahmen ablehnt. Hier wäre ein entsprechender Ausbau der Ortsbezirksverfassung notwendig, um zu verhindern, dass die Ortsbezirke marginalisiert werden von der Gesamtgemeinde und kaum noch eigene Entscheidungen treffen können. Dies wäre aber besser als der Zustand in der Verbandsgemeinde, wo letztlich weniger eine bewusste politische Entscheidung unter Abwägung von Vor- und Nachteilen darüber entscheidet, ob

---

<sup>231</sup> Zu den Schwierigkeiten kommunalpolitischer Akteure, kooperative Strategien einzugehen: Stopper, Jochen (2008): Kooperation zwischen Gemeinden als Handlungsstrategie. In: Sackmann, Reinhold / Jonda, Bernadette / Reinhold, Maria (Hrsg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden, S.207-226.

<sup>232</sup> Vgl. Ebd., S.224.

<sup>233</sup> Vgl. Rosenfeld et. al. (2007), a.a.O., S.202.

eine Maßnahme durchgeführt wird, sondern mangelnder finanzieller Spielraum aufgrund unkoordinierter Einzelentscheidungen.

Für den Bürger würde sich in einer Einheitsgemeinde die Transparenz der kommunalpolitischen Entscheidungen und Strukturen erhöhen, weil viele Bürger heutzutage nicht wissen, wofür welche Ebene im System der Verbandsgemeinde zuständig ist und demnach auch nicht, wer welche Entscheidung zu verantworten hat, sofern dies angesichts häufiger Kompromisslösungen überhaupt klar erkennbar ist.<sup>234</sup> Die Entscheidungen einer Einheitsgemeinde wären letztlich auch demokratisch stärker legitimiert als die Verhandlungs- und Verflechtungsentscheidungen in einer Verbandsgemeinde, weil die Ortsbürgermeister jeweils von einem großen Teil der Einwohner der Gesamtgemeinde gar nicht gewählt wurden, aber trotzdem Einfluss auf Entscheidungen nehmen, die alle Einwohner betreffen.<sup>235</sup>

#### **7.4. Auswirkung auf Bürgernähe, Identifikation und Ehrenamt**

Die Einführung der Einheitsgemeinde wäre unter den heutigen Bedingungen eine wesentlich weniger radikale Reform als es auf den ersten Blick den Anschein hat, weil die Verbandsgemeinden in weiten Teilen bereits wie eine Einheitsgemeinde funktionieren. Viele der Nachteile, die normalerweise mit der Einführung einer Einheitsgemeinde verbunden wären, etwa der Verlust an autonomer Gestaltungsfähigkeit für wichtige Aufgaben und die Abhängigkeit von höheren Ebenen sowie mangelnde eigene finanzielle Ausstattung sind für viele Ortsgemeinden heute bereits Realität.

Ein Vorteil der Einheitsgemeindelösung gegenüber der Vergrößerung der Ortsgemeinden wäre, dass mit den Ortsbezirken eine Verwaltungseinheit auf der Basis des Dorfes als primärer Identifikationsraum der Bürger erhalten bliebe, was die Frustrationskosten der Reform reduzieren könnte. Dies setzt allerdings voraus, dass die Ortsbezirke weiterhin zumindest gewisse Kompetenzen innehätten und damit in irgendeiner Form Gestaltungskraft aufweisen würden. Wenn den Ortsbezirken die Möglichkeit belassen wird, die Aufgaben zu gestalten, die sie heute bereits selbstständig gestalten können, wären die Veränderungen für die Ortsgemeindevertreter vor allem auf der Ebene der Gesamtgemeinde spürbar, auf der der einzelne Ortsbürgermeister sowieso stets nur einer von vielen ist und in Zukunft stärker dem Bürgermeister der Gesamtgemeinde untergeordnet wäre. Das Engagement der Ortsbürgermeister dürfte im Zuge der Reform wahrscheinlich nachlassen, schließlich

---

<sup>234</sup> Vgl. Brand (1992), a.a.O.

<sup>235</sup> Vgl. Schnabel, Fritz (1998): Leistungsfähige Strukturen: Vorrang für die Einheitsgemeinde – Zur Gemeindegebietsreform im Freistaat Sachsen. In: Die neue Verwaltung 3/1998, S.11-14, S.14.

verlieren sie am meisten an Einfluss und Prestige.<sup>236</sup> Am schwerwiegendsten wäre für die Ortsgemeinden vor allem der Verlust der Möglichkeit, einen eigenen Haushalt und Satzungen zu gestalten und sich selbstständig darum bemühen zu können, Infrastruktur- und Baumaßnahmen im Ort einleiten zu können. Gleichzeitig ist den Ortsbürgermeistern damit die Möglichkeit genommen, örtliche Probleme sofort eigenständig zu bearbeiten. Noch häufiger als heute müssten die Ortsbürgermeister dann Rücksprache mit der oberen Ebene halten, wenn sie örtliche Probleme und Aufgaben lösen wollen, die Gemeinde würde hier also durchaus an Bürgernähe einbüßen. Erfahrungen anderer Bundesländer zeigen, dass die Bereitschaft der Bürger, ehrenamtlich Aufgaben in ihrem Ort zu übernehmen, im Zuge der Einführung einer Einheitsgemeinde abnehmen.<sup>237</sup>

Es hängt letztlich davon ab, wie gut eine solche Reform im Detail gestaltet und den Bürgern vermittelt wird, aber ein gewisser Verlust vor allem an ehrenamtlichen Engagement und Bürgernähe wäre nicht zu vermeiden, was auch daran liegt, dass den Gemeinden einfach die Möglichkeit genommen wird, Sparmaßnahmen zu verhindern, die sie selbst unangenehm treffen würden oder Projekte und Leistungen zu beschließen, ohne die vollen Kosten tragen zu müssen. Diese Privilegien abzubauen dürfte für die Ortsgemeinden schmerzhaft werden, aber die Alternative völliger Handlungsunfähigkeit der Verbandsgemeinde als Folge einer sich immer weiter verschlimmernden Haushaltskrise würde die Ortsgemeinden letztlich ebenso hart, finanziell sogar noch härter treffen. Deshalb sollten die Nachteile einer Einführung der Einheitsgemeinde nicht im Vergleich zum heutigen Zustand alleine betrachtet werden, sondern im Verhältnis zu den Nachteilen, die sich ergeben, wenn keinerlei Änderungen vorgenommen werden würden.

Die Einführung der Einheitsgemeinde würde anders als die Vergrößerung der Ortsgemeinden die systematischen Schwächen der Verbandsgemeindelösung beseitigen, weil sie die Funktionsweise der Gemeinde wieder stärker nach dem Äquivalenzprinzip ausrichtet und eine Entscheidungsebene schafft, die letztlich stärker demokratisch legitimiert und wesentlich handlungsfähiger ist als eine Verbandsgemeinde, weil sie die Macht teilörtlich orientierter Vetospieler begrenzt. Durch ein Initiativrecht gegenüber der Gesamtgemeinde würde den Ortsbezirken weiterhin die Möglichkeit gegeben werden, Angelegenheiten und Probleme im eigenen Ort regeln und gestalten zu können, während die Gesamtgemeinde die Kontrolle über die finanzielle Situation behält. Hier hängt es vor allem von der Zusammenarbeit und der

---

<sup>236</sup> Vgl. Rosenfeld et. al. (2007), a.a.O., S.33.

<sup>237</sup> Vgl. Ebd., S.33.



Rücksichtnahme der Gesamtgemeinde ab, wie viel Gestaltungsspielraum den Ortsbezirken verbleiben würde und wie hoch die Frustrationskosten und die Einbußen an Identifikation mit dem Ortsbezirk im Vergleich zur Ortsgemeinde wären.

## **8. Fazit**

Die Territorialreform der Verbandsgemeinden alleine wird wahrscheinlich die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können, allerdings nicht aus den Gründen, um die sich die Diskussion von Territorialreformen häufig drehen. Die Ergebnisse der begleitenden Gutachten und die Untersuchungen des Projekts sprechen klar dafür, dass die vergrößerten Verbandsgemeinden tatsächlich nicht unerhebliche finanzielle Einsparungen realisieren könnten, der klassischen Einwand gegen Gebietsreformen, dass sie keinen positiven Effekt auf die finanzielle Situation der Gemeinden hätten, lässt sich für die heutige Situation in Rheinland-Pfalz nicht halten. Das Problem besteht vielmehr darin, dass der Versuch der Landesregierung, gleichzeitig eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung auf der Verbandsgemeindeebene und eine möglichst hohe Bürgernähe durch die Ortsgemeindeebene zu erreichen, zu kurz gedacht ist. Die Ortsgemeinden sind von den Verbandsgemeinden abhängig und Selbstverwaltung der Ortsgemeinden heißt heute vor allem, sich mit der Verbandsgemeinde und einer Vielzahl anderer Ortsgemeinden auseinander setzen zu müssen. Den Verbandsgemeinden wiederum droht in Folge einer Vergrößerung die Handlungsunfähigkeit, wenn sie eine sehr große Zahl an Ortsgemeinden betreuen müssen.

Das größte Problem ist allerdings, dass die Steuerungsfähigkeit der Verbandsgemeindeebene in Folge einer Reform noch weiter abnehmen würde. Die Entscheidungsmechanismen der Verbandsgemeinde erweisen sich heutzutage als sehr schwerfällig und zeichnen sich durch eine Tendenz zur Besitzstandwahrung und Ausrichtung am kleinsten gemeinsamen Nenner aus. Haushaltsdisziplin und eine langfristig angelegte Planung von Infrastruktur sind in einer Verbandsgemeinde nur schwer zu realisieren, besonders wenn diese viele Ortsgemeinden betreut. Dieses Problem wird in Folge einer Vergrößerung der Verbandsgemeinden noch zunehmen, insbesondere wenn mehr finanzielle Mittel für andere Teile der kommunalen Ebene zur Verfügung gestellt werden müssten und der demographische Wandel in seinen Auswirkungen deutlicher spürbar wird.

Die territoriale Neugliederung der Verbandsgemeinden ist ein sinnvoller Schritt, aber es ist nicht davon auszugehen, dass sie die von der Landesregierung erwünschte Wirkung alleine

erzielen kann. Zwei ergänzende Maßnahmen oder Schritte wurden im Laufe dieser Arbeit vorgestellt. Die eine Möglichkeit wäre eine Vergrößerung der Ortsgemeinden. Diese müsste in einigen Verbandsgemeinden sehr radikal ausfallen um erfolgreich zu sein und würde die starke Identifikation mit der Ortsgemeinde auflösen. Allerdings könnten hierdurch sowohl weitere Einsparungen erzielt werden als auch die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewältigung des demographischen Wandels erzielt werden. Die Anpassung der Ortsgemeinden wäre letztlich vor allem ein Nachholen der Reformen, die andere Bundesländer bereits vor über 30 Jahren durchgeführt haben.

Die zweite Möglichkeit wäre, das Verhältnis von Verbands- und Ortsgemeinde neu zu gestalten, indem man die bisherige Verbandsgemeinde in eine Einheitsgemeinde umwandelt. Die heutigen Ortsgemeinden könnten so als wichtiger Identifikationsort erhalten werden, während die größere Gemeinde eine erhöhte strategische Handlungsfähigkeit gewinnen würde. Damit könnten ebenfalls die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anpassung an den demographischen Wandel geschaffen und mehr finanzieller Spielraum für die Gemeinden gewonnen werden, wenn auch auf Kosten der Bürgernähe.

Die Forschungsfrage ist klar positiv zu beantworten, eine Ergänzung der Territorialreform entweder durch eine Ortsgemeindereform oder Umwandlungen in eine Einheitsgemeinde erscheint trotz der damit verbundenen Nachteile notwendig, um zu verhindern, dass die Reform ihre Wirkung verfehlt. Die finanzielle Krise der Verbandsgemeinden kann nur begrenzt durch eine Territorialreform gelindert werden, wenn die Steuerungs- und Planungsfunktionen der Gemeinden nicht sichergestellt werden können und mögliche Einsparungen durch eine mangelnde Haushaltsdisziplin und unzureichende Reaktionen auf den demographischen Wandel wieder aufgezehrt werden. Solche ergänzenden Schritte würden wesentlich größere politische Überzeugungsarbeit erfordern und wären ein Bruch mit der bisherigen Verwaltungstradition des Landes. Die Alternative, den heutigen Zustand weitgehend in die Zukunft fortzuschreiben, kann allerdings nicht attraktiv erscheinen, wenn die Gemeinden als Folge einer sich immer weiter verschärfenden finanziellen Krise handlungsunfähig werden. Überlegungen zur Bürgernähe von Entscheidungen sind müßig, wenn keinerlei freiwillige Aufgaben mehr finanziert werden können und die Haushaltsplanung vor allem von der Kommunalaufsicht bestimmt wird. Die Ergebnisse der Arbeit bestätigen und ergänzen auch die Befürchtungen und Kritiken, die im Gutachten von Hesse geäußert wurden und liefern mögliche Erklärungsansätze für die starken

Schwankungen, die im Gutachten von Junkernheinrich im Rahmen der Skaleneffektmessung festgestellt wurden.

Letztlich sollte bei der Veränderung der Gemeindestruktur pragmatisch vorgegangen werden, die Beibehaltung der Verbandsgemeinde und der heutigen Ortsgemeinde ist keinesfalls ein Garant für eine bürgernahe und zukunftsfähige Kommunalstruktur. Die Diskussion um die Verwaltungsstrukturreform sollte sich von Idealbildern kommunaler Selbstverwaltung lösen und einen stärkeren Fokus auf materielle Grundlagen und Ergebnisse setzen. Die Beteiligung einer Vielzahl von bürgernahen Vertretern kann trotzdem Ergebnisse produzieren, die den Interessen der von ihnen vertretenen Bürger letztlich entgegenläuft. Wie die verschiedenen Ziele und Sonderinteressen in eine erfolgreiche gemeinsame Kommunalpolitik geleitet werden können, hängt vom Einzelfall ab. In manchen Fällen kann sich eine Verbandsgemeinde durchaus als zukunftsfähige Verwaltungsstruktur erweisen, in anderen Fällen wird eine Einheitsgemeinde die bessere Wahl sein. Welche der beiden Varianten für die Bürger eher akzeptabel und gleichzeitig politisch sinnvoll ist, dürfte von vielen Faktoren abhängen und wäre eine der zentralen Fragen, die im Rahmen eines ergänzenden Reformschrittes zu klären wären. Die Landesregierung muss letztlich bereit sein, auch gegen den Willen der Lokalvertreter die Verwaltungsreform fortzuführen, sonst sind die Leidtragenden am Ende die Bürger, spätestens wenn kommunale Leistungen abgebaut werden müssen, weil die Kassenlage keine Alternative mehr bietet.

## Literaturverzeichnis

### Quellen

- von Auer, Ludwig / Müller-Fürstenberger, Georg / Dorfard, Alireza / Kanthak, Arne / Paletzki, Martin** (2011a): Projektdokumentation. Projekt Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Trier.
- von Auer, Ludwig / Müller-Fürstenberger, Georg / Dorfard, Alireza / Kanthak, Arne / Paletzki, Martin** (2011b): Anlage zur Projektdokumentation: Regie- und Eigenbetriebe. Projekt nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Trier.
- von Auer, Ludwig / Müller-Fürstenberger, Georg / Dorfard, Alireza / Kanthak, Arne / Paletzki, Martin** (2011c): Anlage zur Projektdokumentation: VG-übergreifende Grundschulkooperation. Projekt nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Trier.
- CDU Rheinland-Pfalz** (2010): Anhörung zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Experten und Verbände kritisieren Reformvorhaben der SPD-Landesregierung massiv. Pressemitteilung Nr. 137/2010. Online abrufbar: [http://www.cdurlp.de/no\\_cache/pressestelle/meldungen/aktuelles/artikel/4587/5/index.html?cHash=4b85f78a6b](http://www.cdurlp.de/no_cache/pressestelle/meldungen/aktuelles/artikel/4587/5/index.html?cHash=4b85f78a6b) (Stand: 18.3.2010)
- Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz** (2003): Zukunftsfähige Kommunalstrukturen für Rheinland-Pfalz. Vorstellung des Positionspapiers des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz. Online abrufbar: <http://www.gstbrlp.de/gstbrp/Aktuell/Presse/Archiv/2003/Die%20Zukunft%20liegt%20in%20verst%C3%A4rker%20Kooperation/positionspapier%202003.pdf> (Stand: 5.4.2011)
- Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz** (Hrsg.) (2009): Kommunalbrevier 2009.
- Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz** (2010): Kommunalbericht 2010 – Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände, Speyer.
- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz** (2000): Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz** (2006): Beschluss des Ministerrats. Mainz. Online abrufbar: [http://www.ism.rlp.de/no\\_cache/moderneverwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/?cid=31277&did=23845&sechash=72d23962](http://www.ism.rlp.de/no_cache/moderneverwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/?cid=31277&did=23845&sechash=72d23962) (Stand: 14.4.2011)
- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz** (2008): Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz.

- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2009a):** Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ziel der Kommunal- und Verwaltungsreform. Online abrufbar: [http://www.isim.rlp.de/no\\_cache/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/?cid=31274&did=23843&sechash=229523e7](http://www.isim.rlp.de/no_cache/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/?cid=31274&did=23843&sechash=229523e7) (Stand: 18.5.2011).
- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2009b):** Gesetzesentwurf des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Mainz. Online abrufbar: [http://www.isim.rlp.de/no\\_cache/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/verwaltungsreform/?cid=31268&did=23842&sechash=db7e8a46](http://www.isim.rlp.de/no_cache/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/verwaltungsreform/?cid=31268&did=23842&sechash=db7e8a46) (Stand: 18.5.2011)
- Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (2009c):** Gesetzesentwurf des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Mainz. Online abrufbar: [http://www.isim.rlp.de/no\\_cache/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/verwaltungsreform/?cid=31268&did=23837&sechash=430a2397](http://www.isim.rlp.de/no_cache/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/verwaltungsreform/?cid=31268&did=23837&sechash=430a2397) (Stand: 18.5.2011)
- SPD Rheinland-Pfalz / Bündnis 90 - Die Grünen Rheinland-Pfalz (2011):** Koalitionsvertrag. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten. Mainz. Online abrufbar: <http://spdnet.sozi.info/rlp/dl/Koalitionsvertrag.pdf> (Stand: 10.5.2011.)
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2008):** Rheinland-Pfalz 2050. Zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung. Statistische Monatshefte 1/2008. Bad Ems. Online abrufbar: <http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/monatshefte/2008/01-2008-023.pdf> (Stand: 24.3.2011)
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2009):** Schlüsselzuweisungen 2008, Statistische Berichte, Bad Ems.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2010a):** Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2009. Statistische Berichte. Bad Ems.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2010b):** Demographische Entwicklung 2009. Weiter rückläufige Bevölkerung. Statistische Monatshefte 7/2010. Bad Ems. Online abrufbar: <http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/monatshefte/2010/07-2010-541.pdf> (Stand: 24.3.2011)

## **Monographien**

- Bach, Stefan / Bork, Christhart / Krimmer, Pascal / Raffelhüschen, Bernd / Schulz, Erika** (2002): Demographischer Wandel und Steueraufkommen. Berlin.
- Bieker, Rudolf** (2006): Kommunale Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften. München.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars** (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden.
- Bovenschulte, Andreas** (2000): Gemeindeverbände als Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung. Baden Baden.
- Brockmann, Gerd / Rosenfeld, Martin** (1984): Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden – Empirische Untersuchung am Beispiel des Landes Niedersachsen. Die kommunale Gebietsreform Band III-3, Baden Baden.
- Dahm, Wolfgang** (1986): Die Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden. Herford.
- Derlien, Hans-Ulrich / Von Queis, Dyprand** (1986): Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem. Die kommunale Gebietsreform Band II-3, Baden Baden.
- Dietlein, Johannes / Thiel, Markus** (2006): Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung. Erstellt im Auftrag des Städte- und Gemeindebundes Rheinland-Pfalz. Düsseldorf.
- Engelhardt, Günther / Brockmann, Gerd / Rosenfeld, Martin / Thiede, Wolfgang** (1984): Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen. Problembereiche und Hypothesen im Überblick. Die kommunale Gebietsreform Band III-1. Baden Baden
- Fobe, Karin / Rieger-Genennig, Kathrin** (1999): Bürgerämter und Nachbarschaftsläden: Neue Wege in der kommunalen und privaten Dienstleistung. Frankfurt/Main.
- Furkert, Matthias** (2008): Interkommunale Kooperation als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz. Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie Band 2, Trier.
- Grimberg, Michael / Wiegand, Bernd** (2007): Ist die Einheitsgemeinde wirtschaftlicher als die Verwaltungsgemeinschaft oder die Verbandsgemeinde? Mit Blick auf die Verfassung: Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Ostbevern.
- Hamann, Philipp** (2005): Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven. Augsburg.

- von Hauff, Michael / Tarkan, Bülent** (2006): Die finanzwirtschaftliche Situation der kommunalen Ebene. Die demographische Perspektive. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Band 23, Kaiserslautern.
- Heller, Robert** (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden. Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen. 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg.
- Hesse, Joachim Jens** (2000): Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., Mainz.
- Hesse, Joachim Jens** (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Berlin.
- Hill, Hermann** (1987): Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform. Die kommunale Gebietsreform Band II-1, Baden Baden.
- Holtkamp, Lars** (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars** (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Modernisierung des öffentlichen Sektors 33, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin / Ziekow, Jan / Sicko, Corinna / Boettcher, Florian / Brand, Stephan / Piesker, Axel** (2010a): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Junkernheinrich, Martin / Boettcher, Florian / Brand, Stephan / Micosatt, Gerhard** (2010b): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard** (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Gütersloh.
- Klingholz, Reiner / Krönert, Stefan / Olst, Nienke van** (2004): Deutschland 2020. Die demographische Zukunft der Nation. Berlin.
- Margies, Burkhard** (2002): Kundenorientierung in Bürgerbüros kleinerer Gemeinden. Ergebnisse der Befragung zur Kundenzufriedenheit in Bürstadt, Dudenhofen und Graben-Neudorf. Speyerer Arbeitsheft 146, Speyer.
- Meffert, Horst / Müller, Walter** (2008): Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Stuttgart.

- Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz** (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden.
- Oates, Wallace E.** (1972): Fiscal federalism. New York.
- Rehm, Hannes / Matern-Rehm, Sigrid** (2010): Kommunal Finanzen. Wiesbaden.
- Reidenbach, Michael / Bracher, Tilman / Grabow, Busso / Schneider, Stefan / Seidel-Schulze, Antje** (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Stadt Forschung Praxis Band 4, Berlin.
- Rosenfeld, Martin / Kluth, Winfried / Haug, Peter / Heimpold, Gerhard / Michelsen, Claus / Nuckelt, Jana** (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Chemnitz.
- Rudzio, Wolfgang** (2003): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 6., überarbeitete Auflage. Opladen.
- Rüschenschmidt, Heinz** (1975): Die Verwaltungsreform im Lande Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der Territorialreform auf der Ebene der Kreise und Gemeinden. Trier.
- Sarcinelli, Ulrich / Stopper, Jochen / Rinck, Isabel** (2004): Folgen des demographischen Wandels aus Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger. Ergebnisbericht der Regionalstudie Landau. Landau.
- Scharpf, Fritz Wilhelm / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz** (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.
- Schneider, Helmut** (1990): Kommunalpolitik auf dem Land. Beiträge zur Kommunalwissenschaft Band 35, München.
- Seitz, Helmut** (2004): Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. Frankfurt/Oder.
- Steiner, Reto** (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern.
- Tarkan, Bülent** (2009): Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Forum Finanzwissenschaft und Public Management Band 8, Köln.
- Tresh, Richard W.** (2008): Public Sector Economics. Basingstoke.



- Wagener, Frido** (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin.
- Wegrich, Kai** (2006): Steuerung im Mehrebenensystem der Länder: Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management. Wiesbaden.
- Zahn, Hans-Hermann** (1982): Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde. Baden Baden.
- Zimmermann, Horst** (2009): Kommunalfinanzen. 2. Auflage, Berlin.

### **Beiträge in Sammelwerken**

- Benz, Arthur** (2007): Politischer Wettbewerb. In: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S.54-67.
- Bogner, Walter** (2007): Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten. In: Püttner, Günter / Mann, Thomas (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung. 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin, S.245-267.
- Brand, Dietmar** (1992): Die Verbandsgemeinde in der Aufbau- und in der Bewährungsphase. In: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz - Bilanz und Ausblick. Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz Band 6, Mainz, S.58-60.
- Braun, Sebastian / Hansen, Stefan / Ritter, Saskia** (2007): Vereine als Katalysatoren sozialer und politischer Kompetenz? Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung. In: Schwalb, Lilian / Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Bürgergesellschaft und Demokratie Band 24, Wiesbaden, S.109-130.
- Gabriel, Oscar W.** (1999): Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. In: Ellwein, Thomas / Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS Sonderheft Band 30, Wiesbaden, S.154-167.
- Hauschild, Christoph** (1992): Diskussionsbericht. In: Oertzen, Hans Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau I – Kreisreform und Ämterverfassung. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften Band 17, Baden Baden.
- Hesse, Joachim Jens / Scharpe, L. J.** (1991): Local Government in international perspective: some comparative observations. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Local Government

- and urban affairs in international perspective. Analyses of twenty western industrialised countries. Baden Baden, S.353-386.
- Hill, Hermann** (1992): Verbandsgemeinde – Bilanz und Ausblick. In: Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Bilanz und Ausblick. Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz Band 6, Mainz, S.1-12.
- Knemeyer, Franz-Ludwig** (1992): Verwaltungsgemeinschaft – Bilanz und Ausblick. In: Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Bilanz und Ausblick. Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz Band 6, Mainz, S.13-21.
- Köppen, Bernhard** (2008): Kommunen und demografischer Wandel in Deutschland – regionale Muster. In: Vetter, Angelika / Heinelt, Hubert (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden, S.271-281.
- Laux, Eberhard** (1998): Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform. In: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn, S.168-185.
- Littmann, Konrad** (1997): Über das Elend kommunaler Umlagen. Marginalien zu neueren Entwicklungen der kommunalen Finanzverfassung. In: Lüder, Klaus (Hrsg.): Staat und Verwaltung. 50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin, S.363-378.
- Lorig, Wolfgang H.** (2010): Verwaltungs- und Kommunalreform in Rheinland-Pfalz. in: Sarcinelli, Ulrich/ Falter, Jürgen W./ Mielke, Gerd/ Benzner, Bodo (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden, S.497-529.
- Muschwitz, Christian** (2010): Kommunen haben Chancen. In: Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Herausforderungen für Land und Kommune. Die Gestaltung des Demographischen Wandels in Rheinland-Pfalz Teil 1. Dokumentationen des ZIRP Band 3, Idar-Oberstein, S.164-175.
- Oster, Rudolf** (2003): Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz. In: Wehling, Hans-Georg / Kost, Andreas (Hrsg.): Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern. Eine Einführung. Wiesbaden, S.220-237.
- Ostrom, Elinor / Walker, James** (1997): Neither markets nor states: Linking transformation processes in collective action arenas. In: Mueller, Dennis (Hrsg.): Perspectives on public choice: a handbook. Cambridge, S. 35-72.

- Preus, Fritz** (1992): Die Verbandsgemeinde aus der Sicht des Landtags Rheinland-Pfalz. In: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Bilanz und Ausblick. Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz Band 6, Mainz, S.39-55.
- Schneider, Herbert** (1998): Dorfpolitik. In: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bonn, S.86-102.
- Seimetz, Hans-Jürgen** (2009): Versorgung im ländlichen Räumen – Zukunft aktiv gestalten. In: Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Herausforderungen für Land und Kommune. Die Gestaltung des Demographischen Wandels in Rheinland-Pfalz Teil 1. Dokumentationen des ZIRP Band 3, Idar-Oberstein, S.115-121.
- Stopper, Jochen** (2004): Demographischer Wandel und interkommunale Kooperation. In: Vetter, Angelika / Heinelt, Hubert (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden, S.282-300.
- Stopper, Jochen** (2008): Kooperation zwischen Gemeinden als Handlungsstrategie. In: Sackmann, Reinhold / Jonda, Bernadette / Reinhold, Maria (Hrsg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden, S.207-226.
- Vetter, Angelika / Holtkamp, Lars** (2010): Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland. In: Vetter, Angelika / Holtkamp, Lars (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden, S.19-50.
- Wollmann, Helmut** (1998): Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich. In: Wollmann, Helmut / Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn, S.186-206.
- Wollmann, Helmut** (2006): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, Jörg / Jann, Werner / Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Sonderheft Politischer Vierteljahresschrift Band 37, Wiesbaden, S.424-453.

### **Zeitschriftenaufsätze und Paper**

- Banner, Gerhard** (2006): Führung und Leistung der Kommune. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45/2006, S.57-69.

- Beetz, Stephan** (2006): Ländliche Politik im demographischen Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22/2006, S.25-31.
- Besley, Timothy / Coate, Stephen** (2002): Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. In: Journal of Public Economics 87/2003, 12, S.2611-2637.
- Blankart, Charles B.** (2004): Reform des föderalen Systems. Vortrag am Walker Eucken Institut. Online abrufbar: <http://lvb.wiwi.hu-berlin.de/vwl/oef/dok/docs/foeder.pdf> (Stand: 13.5.2011).
- Bucher, Hansjörg / Schlömer, Claus / Lackmann, Gregor** (2004): Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, 3/2004, 4, S.107-126.
- Bull, Hans Peter** (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. In: Der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2/2008, S.285-302.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (2010): Landleben – Landlust? Wie Menschen in Kleinstädten und Landgemeinden über ihr Lebensumfeld urteilen. BBSR-Berichte Kompakt 10/2010, Bonn. Online abrufbar: [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_016/nn\\_84016/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL\\_\\_10\\_\\_2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL\\_10\\_\\_2010.pdf](http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_84016/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL__10__2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_10__2010.pdf) (Stand: 14.4.2011)
- Dollery, Brian / Fleming, Euan** (2006): A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. In: Urban Policy and Research, 24/2006, S.271-282. Online abrufbar: <https://www.une.edu.au/bepp/working-papers/economics/1999-2007/econ-2005-6.pdf> (Stand: 10.4.2011)
- Friedrich, Peter / Kaltschütz, Anita / Nam, Chang-woon** (2004): Significance and Determination of Fees for Municipal Finance. CESifo Working Paper 1357/2004, München.
- Geys, Benny / Heinemann, Friedrich / Kalb, Alexander** (2008): Local Governments in the Wake of Demographic Change: Evidence from German Municipalities. In: Finanzarchiv 64/2008, 4, S.434-457.

- Gürtler, Martin** (2004): Demographischer Wandel – Herausforderung für die Kommunen. Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunal финанzen. Taurus-Institut an der Universität Trier (Hrsg.): Diskussionspapier 8/2004. Trier.
- Haug, Peter / Michelsen, Claus** (2007): Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen: Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile. In: Wirtschaft im Wandel, 11/2007, S.403-413.
- Hellermann, Johannes / Görisch, Christoph** (2003): Zukunftsfähige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Insbesondere: Zur Reform der Verbandsgemeindeverfassung. In: Gemeinde und Stadt, Beilage 8/2003 zu 9/2003.
- Jordahl, Henrik / Liang, Che-Yuan** (2010): Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-riding and the Common Pool Problem in Politics. In: Public Choice 143/2010, 1-2, S.157-172.
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard / Gnädinger, Marc** (2010): Kommunale Finanzdaten unter Wegweiser-Kommune.de. Einige Ausführungen zu den Finanzdaten für das Jahr 2008. Online abrufbar: <http://www.wegweiser-kommune.de/global/aktuelles/pdf/Finanzdaten.pdf> (Stand: 10.3.2011)
- Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard** (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. Münster. Online abrufbar: [http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunalstrukturen\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunalstrukturen_in_Deutschland.pdf) (Stand: 18.4.2011)
- Oates, Wallace E.** (1972): Toward a second-generation theory of fiscal federalism. In: International Tax and Public Finance, 12/1972, S.349-373.
- Olson, Mancur** (1969): The principle of “fiscal equivalence”: The division of responsibilities among different levels of government. In: American Economic Review 59/1969, S.479-487.
- Sarcinelli, Ulrich / Stopper, Jochen** (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22/2006, S.3-9.
- Schnabel, Fritz** (1998): Leistungsfähige Strukturen: Vorrang für die Einheitsgemeinde – Zur Gemeindegebietsreform im Freistaat Sachsen. In: Die neue Verwaltung 3/1998, S.11-14.
- Seitz, Helmut / Freigang, Dirk** (2010): Demographische Strukturveränderungen und verzögerte Anpassung der Gemeindefinanzen. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010: Ökonomie der Familie – Session: Local Public Debt.