

Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete

**Ein verwaltungsökonomischer Beitrag
zur Kommunal- und Verwaltungsreform
von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden
in Rheinland-Pfalz**

**Gutachten im Auftrag des
Ministeriums des Innern und für Sport**

- Endbericht für die Untersuchungsregion 2 -

Autoren:

Martin Junkernheinrich

Florian Boettcher

Stephan Brand

Lena Steinmüller

Benjamin Holler

Kurzfassung

Anlass für eine Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

(1) Mit zwei Gemeindeverbandsebenen (24 Landkreise und 163 Verbandsgemeinden), 12 kreisfreien Städten, 36 verbandsfreien Gemeinden und 2.258 Ortsgemeinden verteilen sich die 4 Millionen Einwohner des Landes Rheinland-Pfalz auf eine im Bundesvergleich sehr kleinteilige Kommunalstruktur. Größere Gebietseinheiten besitzen aus betriebswirtschaftlichen Gründen in der Regel eine höhere administrative Leistungsfähigkeit. Dies ist zum einen auf positive Skaleneffekte zurückzuführen und zum anderen, dass sie oftmals professionelleres Personal binden können. Mit Blick auf die immer geringer werdenden finanziellen Handlungsmöglichkeiten in den Kommunen – die kommunalen Einnahmen haben mit der Zunahme der kommunalen Aufgabenbelastung nicht Schritt gehalten; Kosten der kommunalen Infrastruktur müssen von immer weniger Einwohnern getragen werden – ist eine Vergrößerung der Verwaltungseinheiten angezeigt. Alternative Möglichkeiten zur Verringerung von Infrastrukturkosten über interkommunale Zusammenarbeit wurden in den untersuchten Regionen weitgehend ausgeschöpft. Die Fusion von Kommunen als nächster Schritt der kommunalen Integration ist somit folgerichtig und vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen auch im Sinne des sozioökonomischen und technischen Wandels und der steigende Mobilität der Bürger angemessen.

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

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

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

Zielsystem für die Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete

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

- die kommunale Leistungsfähigkeit und
- die Bürgernähe.

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

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

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

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

(7) Die Ermittlung von Fusionsempfehlungen steht damit vor einer doppelten Herausforderung. Sie muss

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

Methodischer Analyserahmen

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

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

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

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

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

- wenn die kommunale Leistungsfähigkeit langfristig durch eine ausgeglichene demographische Entwicklung und eine ausreichende Einwohnerzahl gesichert werden kann,
- wenn die demographischen und fiskalischen Disparitäten im Untersuchungsraum weitgehend ausgeglichen werden,
- wenn im Hinblick auf die Pendlerverflechtungen räumliche Ineffizienzen bei der Infrastrukturbereitstellung durch eine weitgehende Überbringung von Funktional- und Verwaltungsräumen vermieden werden,

-
- wenn eine adäquate Präferenzbedienung durch die Vermeidung zu großer Einheiten erreicht wird und
 - wenn durch die Minimierung der Entfernung von altem und neuen Verwaltungszentrum eine gute Erreichbarkeit für den Bürger gewährleistet wird.

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

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

Analyseergebnisse für die Untersuchungsregion

(13) Die kleinräumige Gliederung, die Verkehrsinfrastruktur sowie die naturräumlichen und topographischen Gegebenheiten ermöglichen in Untersuchungsregion 2 eine Vielzahl von Fusionsoptionen. Die Erreichbarkeit eines anderen Verwaltungssitzes ist für die Bürger aufgrund der geringen räumlichen Ausdehnung grundsätzlich hoch. Einschränkend wirkt insbesondere der längliche Zuschnitt des Rhein-Pfalz-Kreises und die sehr einseitige Ausrichtung der Kommunen auf die im Norden und Osten des Kreises gelegenen kreisfreien Städte Ludwigshafen am Rhein, Mannheim, Speyer, Frankenthal (Pfalz) und teilweise Worms. Eine Fusion mit den westlich gelegenen Kommunen ist daher nicht sinnvoll, da sie keine Überbringung von funktionalen und administrativen Räumen ermöglicht. Unter der Prämisse einer ge-

samträumlichen Optimierung und der Einbeziehung aller Kommunen des Untersuchungsraumes wird folgender Fusionsvorschlag gemacht:

- Fusion der verbandsfreien Gemeinde Lamsheim mit der Verbandsgemeinde Maxdorf: Die Fusion hat eine positive Auswirkung auf die kommunale Leistungsfähigkeit, die Bürgernähe und ermöglicht eine Nivellierung bestehender fiskalischer Disparitäten. Daneben ist eine hinreichende Demographiefestigkeit aufgrund eines nur geringfügigen Bevölkerungsrückgangs gegeben.
- Fusion der verbandsfreien Gemeinden Limburgerhof und Mutterstadt: Diese Fusion erreicht hinsichtlich der Bürgernähe und des fiskalischen Disparitätenausgleichs nahezu die Höchstpunktzahl. Abstimmungskosten im Bereich der zahlreichen Kooperationen können durch den Zusammenschluss verringert werden.
- Fusion der Verbandsgemeinde Dudenhofen mit den verbandsfreien Gemeinden Römerberg und Böhl-Iggelheim: Diese Dreier-Fusion ermöglicht für die beteiligten Kommunen eine Nivellierung in den Bereichen Steuereinnahmen, Bevölkerungsentwicklung und Schuldenbelastung. Durch die hohe Einwohnerzahl werden Skaleneffekte ermöglicht.
- Fusion der verbandsfreien Gemeinde Bobenheim-Roxheim mit der Verbandsgemeinde Heßheim: Beide Fusionspartner kooperieren gegenwärtig bereits eng miteinander. Eine Übereinbringung der Verwaltungsstrukturen mit den funktionalen Verflechtungen ist somit möglich. Vor dem Hintergrund der gemeinsamen Verflechtung (Pendler, Schule, Einkaufen) mit Frankenthal (Pfalz), die neben der Ausrichtung auf Ludwigshafen am Rhein besteht, ergibt sich überdies die Möglichkeit eines engeren Zusammenschlusses mit Frankenthal (Pfalz).
- Fusion der verbandsfreien Gemeinden Altrip und Neuhofen mit der Verbandsgemeinde Waldsee: Die Fusion der drei Kommunen entspricht in vielen Bereichen den Anforderungen an eine langfristig leistungsfähige Kommune.
- Fusion der Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim mit der verbandsfreien Stadt Schifferstadt: Diese Fusion stellt nicht nur für beide Partner, sondern – aufgrund des fiskalischen und demographischen Ausgleichs – auch für den Gesamttraum die sinnvollste Option dar.

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

Ausblick und weiterer Handlungsbedarf

(15) Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen Reformmaßnahmen sind nur ein erster Schritt auf dem Weg zur Schaffung langfristig leistungsfähiger Gebietseinheiten. Neben ihnen sind noch eine Reihe weiterer Schritte sinnvoll und notwendig:

- Die Reform der rheinland-pfälzischen Kommunalstrukturen sollte sich nicht auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden beschränken. Auch die rheinland-pfälzischen Landkreise sind im Bundesvergleich relativ klein und unterliegen in einigen Regionen überdies gleichermaßen der Problematik einer schrumpfenden Einwohnerzahl. Zudem steht die derzeitige kleinteilige Struktur in vielen Fällen den räumlichen Verflechtungsmustern entgegen. Dies ist insbesondere im Umland der kreisfreien Städte (Untersuchungsräume 2 und 4), mit gewissen Einschränkungen jedoch auch im Untersuchungsraum 1 der Fall. Die im Rahmen der Verbandsgemeindereform angestrebte Übereinbringung von Verwaltungs- und Lebensräumen ist auf Ebene der Landkreise ebenfalls notwendig und lässt sich hier überdies besonders effektiv realisieren. Die Problemlagen der kommunalen Ebene, insbesondere in fiskalischer Hinsicht, liegen in Rheinland-Pfalz auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, z.B. bei den Stadt-Umland-Beziehungen. Darüber hinaus wird sich die Frage nach der Abgrenzung der Landkreise infolge der angestrebten Vergrößerung von Verbandsgemeinden neu stellen.
- Eine Neugliederung der Ortsgemeinden sollte geprüft werden, da der Arbeitsaufwand für die Verbandsgemeinde bei der Verwaltung ihrer

Ortsgemeinden für die sehr kleinen Ortsgemeinden – die kleinste im gesamten Untersuchungsraum ist die Gemeinde Hausschild in der Verbandsgemeinde Lauterecken (Untersuchungsraum 1) – überproportional hoch ist (z. B. Erstellung des Jahresabschlusses, Gremienbetreuung, etc.).

- Bei der Fusion von Kommunen mit unterschiedlicher administrativer Struktur muss eine geeignete Verwaltungsform gefunden werden. Ihre Ermittlung sollte die Bedeutungsverhältnisse zwischen den Fusionspartnern hinsichtlich ihrer Funktion im räumlichen System sowie das Verhältnis der Einwohnerzahl zwischen größter Ortsgemeinde und verbandsfreier Gemeinde/Stadt berücksichtigen.
- Im Sinne einer Minderung von Kern-Peripherie-Problemen ist bei den direkt an eine kreisfreie Stadt angrenzenden Kommunen, eine Eingliederung in die zentrale Stadt zu überlegen, wenn somit eine weitgehende Übereinbringung von Funktional- und Verwaltungsräumen ermöglicht werden kann. Pendler-, Schüler- und Einkaufsverflechtungen geben hier Hinweise für die sinnvolle Abgrenzung des Verwaltungsraumes. Für den ländlichen Raum hat sich das Prinzip der Verbandsgemeinde bewährt, in den verstädterten Gegenden von Rheinland-Pfalz bedarf es aber anderer, innovativerer Formen kommunaler Selbstverwaltung.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
Inhaltsverzeichnis	10
Verzeichnis der Abbildungen	12
Verzeichnis der Tabellen	13
Verzeichnis der Karten.....	15
Verzeichnis der Abkürzungen	16
1 Aufgabe und Ziele des Gutachtens	17
1.1 Problemstellung und thematische Einführung	17
1.2 Ziele der Gebietsreform.....	20
1.3 Gesetzliche Bestimmungen der Gebietsreform	23
1.4 Leitende Fragestellungen des Gutachtens.....	24
2 Ökonomische und verwaltungswissenschaftliche Anforderungen an eine Gemeindegebietsreform	27
2.1 Einfluss der Gebietsstruktur auf die ökonomisch- administrative Handlungsfähigkeit.....	27
2.1.1 Einzelgemeindliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Bestimmungsgröße der kommunalen Handlungsfähigkeit.....	27
2.1.1.1 Gebietszuschnitt und administrative Effizienz	27
2.1.1.2 Gebietszuschnitt und administrative Effektivität	30
2.1.2 Gesamtstaatliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Einflussgröße der staatlichen Handlungsfähigkeit	33
2.1.2.1 Entwicklung durch räumlichen Disparitätenausgleich	33
2.1.2.2 Entwicklung durch leistungsfähige Wachstumspole	35
2.2 Anforderungen an eine ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvolle Gebietsstruktur	35
2.2.1 Räumlich-administrative Indikatoren	38
2.2.2 Demographische Indikatoren	40
2.2.3 Fiskalische Indikatoren	41

2.2.4	Sozioökonomische Indikatoren	42
2.3	Zuordnung der Indikatorengruppen zu den Zieldimensionen	42
2.3.1	Zieldimension: Bürgernähe	44
2.3.2	Zieldimension: Kommunale Leistungsfähigkeit	47
2.4	Kriterien einer Gebietsfusion	50
3	Methodik und Gang der Analyse	51
3.1	Fusionsorientierte Strukturanalyse	51
3.2	Gebietsoptimierungsrechnung.....	52
4	Entwicklung der Fusionsempfehlungen	57
4.1	Untersuchungsregion 2: Der Rhein-Pfalz-Kreis.....	58
4.1.1	Fusionsorientierte Strukturanalyse.....	59
4.1.2	Ausschluss von Fusionsmöglichkeiten anhand von Schwellenwerten.....	69
4.1.3	Analyse und Darstellung der Fusionsempfehlungen.....	71
	Literaturverzeichnis.....	82
	Anhang	85

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Gesetzlich vorgegebene Zieldimensionen der Gebietsreform.....	21
Abbildung 2: Zieldimensionen zur Optimierung der Leistungsfähigkeit von Gebietsstrukturen.....	22
Abbildung 3: Gebietsreform als Optimierungsproblem	37

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Zieldimensionen einer langfristig leistungsfähigen Gebietsstruktur	5
Tabelle	2: Zuordnung der Indikatorengruppen zu den Zieldimensionen	43
Tabelle	3: Indikatoren zur Messung der Zieldimension Bürgernähe	46
Tabelle	4: Indikatoren zur Messung der Zieldimension Kommunale Leistungsfähigkeit	49
Tabelle	5: Kriterien zur Schaffung einer langfristig leistungsfähigen Gebietsfusion.....	54
Tabelle	6: Schwellenwerte in Untersuchungsregion 2	70
Tabelle	7: Gebietsoptimierungsrechnung: Punktwerte in der Fusionsempfehlung für Untersuchungsregion 2	72
Tabelle	8: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Altrip	85
Tabelle	9: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Bobenheim-Roxheim	85
Tabelle	10: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Böhl-Iggelheim.....	86
Tabelle	11: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim	87
Tabelle	12: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Dudenhofen	88
Tabelle	13: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Heßheim	88
Tabelle	14: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Lambsheim	89
Tabelle	15: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Maxdorf	90
Tabelle	16: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Limburgerhof.....	91
Tabelle	17: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Mutterstadt.....	92
Tabelle	18: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Neuhofen	93
Tabelle	19: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Römerberg.....	94

Tabelle 20: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Schifferstadt.....	94
Tabelle 21: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Waldsee.....	95
Tabelle 22: Untersuchungsregion 2: Verfügbarkeit von Verwaltungsräumen	96
Tabelle 23: Erweiterter Untersuchungsregion 2: Interkommunale Kooperationen	97

Verzeichnis der Karten

Karte	1: Untersuchungsräume in Rheinland-Pfalz.....	26
Karte	2: Regionale Planungsgemeinschaften in Rheinland-Pfalz.....	40
Karte	3: Die vier Untersuchungsregionen	57
Karte	4: Gebietsstrukturelle Ausgangslage in Untersuchungsregion 2.....	59
Karte	5: Pendlerverflechtungen in Untersuchungsregion 2.....	61
Karte	6: Verkehrstechnische Gegebenheiten mit Haupt- und Nebenstraßen sowie SPNV in Untersuchungsregion 2	62
Karte	7: Topographische und naturräumliche Gegebenheiten in Untersuchungsregion 2.....	63
Karte	8: Interkommunale Kooperationen in Untersuchungsregion 2	64
Karte	9: Bevölkerungsentwicklung bis 2020 in Untersuchungsregion 2....	66
Karte	10: Netto Steuereinnahmen 2008 in Untersuchungsregion 2.....	68
Karte	11: Kassenkredite 2008 in Untersuchungsregion 2.....	69
Karte	12: Fusionsempfehlung für Untersuchungsregion 2.....	74

Verzeichnis der Abkürzungen

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

1 Aufgabe und Ziele des Gutachtens

1.1 Problemstellung und thematische Einführung

Die Durchführung einer Funktional- und Gebietsreform auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz ist kein Selbstzweck, sondern die notwendige Folge der *Veränderung äußerer Rahmenbedingungen*, die die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung und damit der örtlichen Selbstverwaltung sowie der Daseinsvorsorge beeinträchtigen. Als wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen, die insbesondere für die Gebietsreform der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden und Städte von Bedeutung sind, können drei ursächliche Komplexe benannt werden:

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

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

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

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

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

Aus fiskalischer Sicht ist die Situation der Kommunen in Rheinland-Pfalz angespannt. Seit 20 Jahren verbuchen die Kommunen auch in Boomzeiten einen negativen Finanzierungssaldo.² Dies betrifft zuvorderst die kreisfreien Städte, aber auch bei vielen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Städten und Gemeinden ist eine kritische Haushaltslage vorzufinden. Anzumerken ist dabei, dass die Spannbreite der Ergebnisse unter den Verbandsgemeinden beträchtlich ist und gerade solche Gemeinden über schlechtere Haushaltsergebnisse und Schuldenstände verfügen, die wenig Einwohner haben und stark vom demographischen Wandel betroffen sind, also im Zentrum der Fusionsüberlegungen im Zuge der Kommunalreform stehen.³ Insgesamt ist für diese Gemeindetypen davon auszugehen, dass sich ihre fiskalische Situation aufgrund des demographischen Wandels und der bestehenden Gesamtschuldenbelastung weiter anspannen wird. Dies beeinträchtigt, wenn nicht eingegriffen wird, die aktuelle wie langfristige Fähigkeit zur Erbringung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge und macht grundsätzlichen Handlungsbedarf deutlich.

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

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

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

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

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

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

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

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

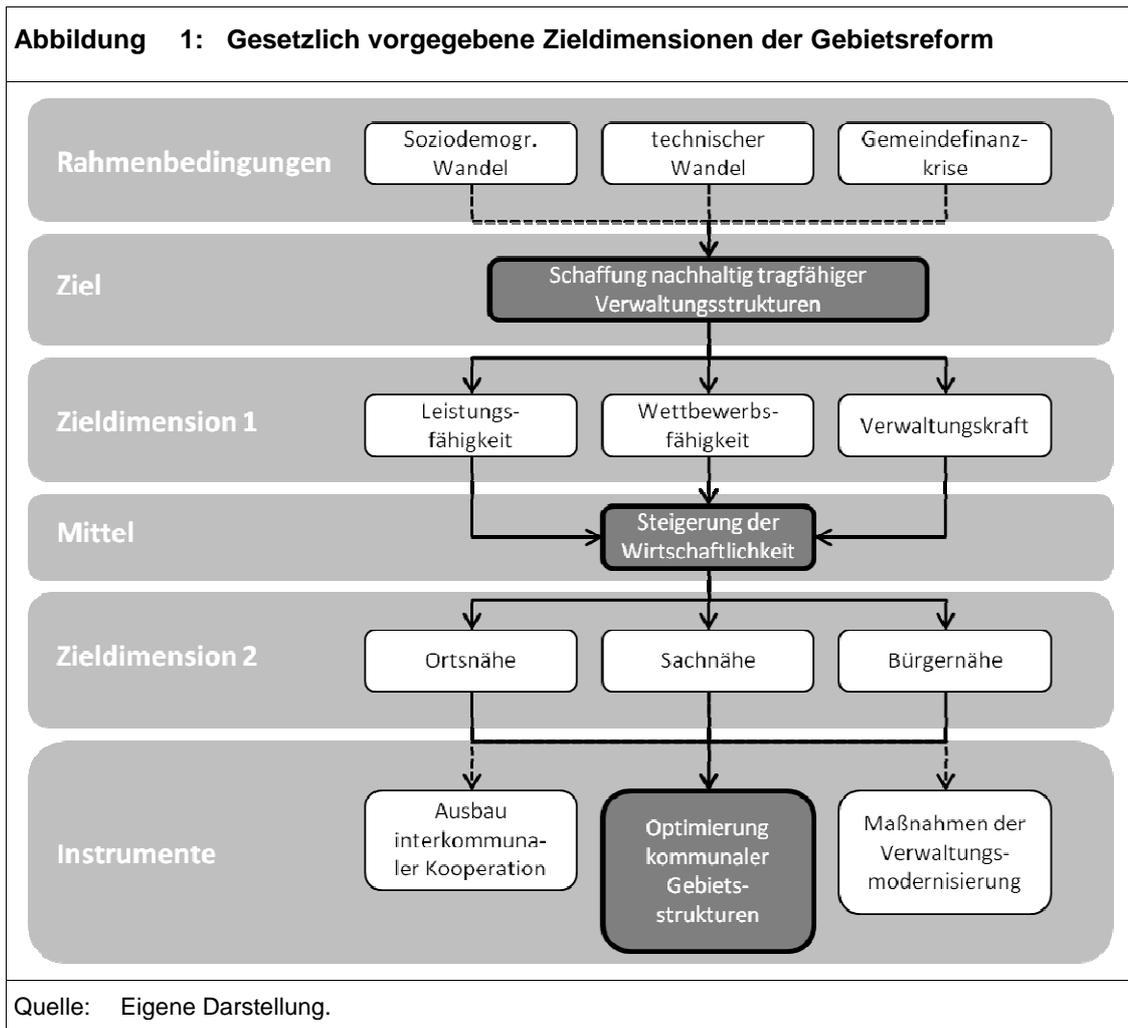
1.2 Ziele der Gebietsreform

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

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

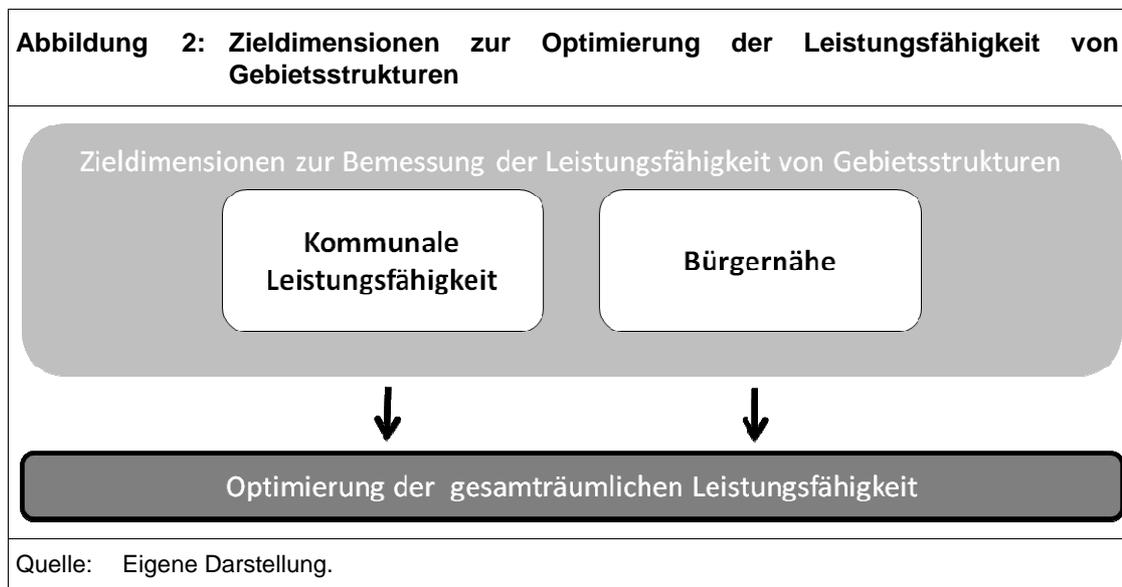
8 Zum Beispiel technisch bedingte Mindestgrößen oder Unteilbarkeiten bei Kläranlagen oder Müllverbrennungsanlagen. Bereits bestehende Kooperationen fließen bei der Bewertung von potentiellen Fusionsvarianten mit ein.

werbsfähigkeit wie auch der Erhöhung der Verwaltungskraft bei den Verbandsgemeinden angestrebt werden soll. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele steht die Steigerung der kommunalen Wirtschaftlichkeit zur Verfügung, die durch verschiedene Instrumente und Maßnahmen erreicht werden kann, beispielsweise durch eine effektivere Verwaltungstätigkeit oder einen räumlichen Ausgleich sozioökonomischer Disparitäten.



Gleichfalls, als besonderes Merkmal eines kleinteilig strukturierten Landes, sollten alle Maßnahmen der Kommunalreform den Bedingungen einer möglichst großen Orts-, Sach- und Bürgernähe genügen. Demzufolge sollte die Verwaltung, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, auf der niedrigsten möglichen Ebene angesiedelt sein, einen engen inhaltlichen Bezug zum Tätigkeitsgegenstand haben und für die Bürger der Gebietskörperschaft leicht erreichbar sein. Dies erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Aufgabenwahrneh-

mung durch die Kommune für den einzelnen Bürger und ermöglicht somit eine bedarfsgerechte Leistungsbereitstellung. Nur wenn eine orts-, sach- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung gewährleistet ist, kann auch eine Weiterentwicklung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erfolgen.⁹



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

⁹ Daher wird diese Zieldimension im weiteren Verlauf dieses Gutachtens bei der Formulierung von Reformvorschlägen besonders berücksichtigt. Hierbei ist zu beachten, dass eine Verbesserung des Bürgerservices und damit auch der Bürgernähe nicht zwangsläufig in einem Widerspruchsverhältnis zu einer Vergrößerung der administrativen Einheiten stehen muss, denn viele öffentliche Leistungen können in größeren Verwaltungseinheiten leichter als in kleineren zur Verfügung gestellt werden, wodurch auch der gestiegene Anspruch der Bürger an die Verwaltung leichter für größere Gebiete erfüllt werden kann und damit die qualitative Dimension der „Bürgernähe“ erfüllt wird.

on. Damit wird dem Ziel eines Ausgleichs zwischen den Kommunen Vorrang vor der Schaffung einiger weniger, sehr leistungsstarker Einheiten gegeben.¹⁰

1.3 Gesetzliche Bestimmungen der Gebietsreform

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

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

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

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

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

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

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

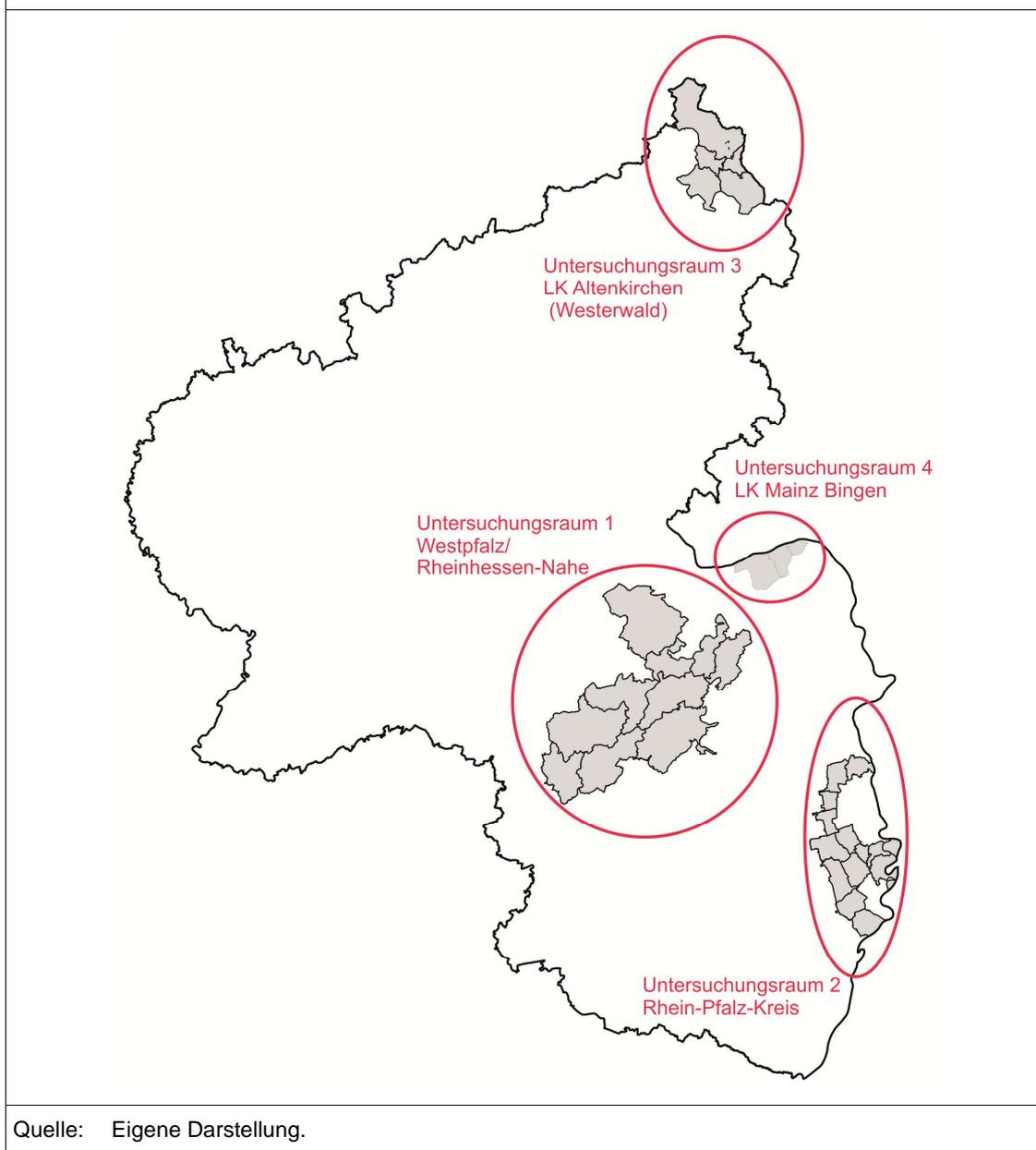
1.4 Leitende Fragestellungen des Gutachtens

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

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

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

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

Karte 1: Untersuchungsräume in Rheinland-Pfalz

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

2 Ökonomische und verwaltungswissenschaftliche Anforderungen an eine Gemeindegebietsreform

2.1 Einfluss der Gebietsstruktur auf die ökonomisch-administrative Handlungsfähigkeit

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

2.1.1 Einzelgemeindliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Bestimmungsgröße der kommunalen Handlungsfähigkeit

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

2.1.1.1 Gebietszuschnitt und administrative Effizienz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.1.2 Gebietszuschnitt und administrative Effektivität

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Gesamtstaatliche Perspektive: Die Gebietsstrukturen als Einflussgröße der staatlichen Handlungsfähigkeit

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

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

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

2.1.2.1 Entwicklung durch räumlichen Disparitätenausgleich

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

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

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

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

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

2.1.2.2 Entwicklung durch leistungsfähige Wachstumspole

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

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

2.2 Anforderungen an eine ökonomisch und verwaltungswissenschaftlich sinnvolle Gebietsstruktur

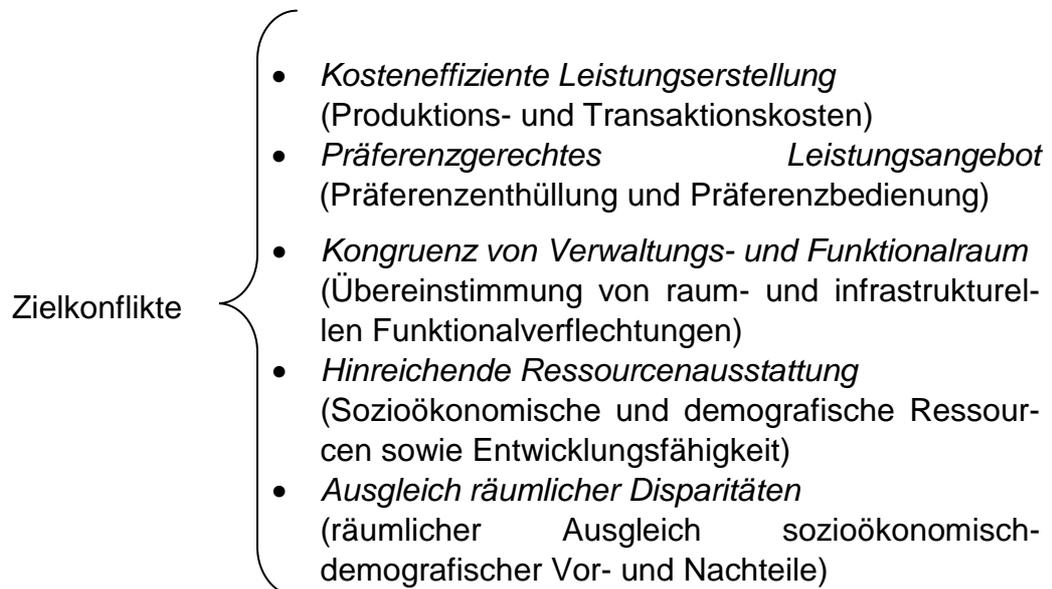
Vor dem Hintergrund der dargestellten Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge zwischen der Gebietsstruktur einerseits und der gesellschaftlichen Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit andererseits, stellt sich die Frage nach

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

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

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

Abbildung 3: Gebietsreform als Optimierungsproblem



Quelle: Eigene Darstellung.

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

2.2.1 Räumlich-administrative Indikatoren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

30 Bei Befragung der betroffenen Bürgermeister wurde deutlich, dass landsmannschaftliche Zugehörigkeiten (wie bsp. eine Zugehörigkeit zu Preußen oder Bayern) eher als Abwehrgumente von weniger reformwilligen Gemeinden bzw. deren Vertreter verwendet wurden. Auch die Namensgebung einer Fusionskommune wurde kaum als Problem betrachtet. Die Verbandsgemeinde wird in der Regel nicht als Identitätsstiftende Ebene wahrgenommen, eine Identifikation erfolgt entweder mit der Ortsgemeinde oder über das Autokennzeichen mit dem Landkreis.

31 Regionale Raumordnungspläne bilden das Bindeglied zwischen Landesentwicklungsprogrammen auf Landesebene und den Bauleitplänen auf kommunaler Ebene. Durch die Kommunalreform kann es zu notwendigen Anpassungen dieser Pläne und Programme kommen, die aber zumeist eher redaktioneller Art sein werden.

32 Die Grenzen der Planungsgemeinschaft verändern sich bei einer Fusion der Verbandsgemeinden Meisenheim mit Lauterecken oder Alsenz-Obermoschel, sowie der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Eberburg oder der Verbandsgemeinde Bad Kreuznach mit Alsenz-Obermoschel. Die anderen Untersuchungsregionen sind in keinem Fall betroffen.

Karte 2: Regionale Planungsgemeinschaften in Rheinland-Pfalz


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

2.2.2 Demographische Indikatoren

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

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

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

2.2.3 Fiskalische Indikatoren

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4 Sozioökonomische Indikatoren

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

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

2.3 Zuordnung der Indikatorengruppen zu den Zieldimensionen

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

während der Zieldimension kommunale Leistungsfähigkeit die Analyse Kriterien

- Demographische Entwicklung
- Fiskalische Situation
- Verwaltungsaufwand der Verbands- und verbandsfreien Gemeinden
- Sonderfaktoren zur Beeinflussung der lokalen Finanzkraft
- Lokales Einnahmepotenzial

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

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

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

2.3.1 Zieldimension: Bürgernähe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Zieldimension: Kommunale Leistungsfähigkeit

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

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

Die Neuabgrenzung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden sollte so erfolgen, dass bestehende räumliche Disparitäten möglichst bereits durch den Gebietszuschnitt egalisiert werden und ein zusätzlicher Ausgleich

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 4: Indikatoren zur Messung der Zieldimension Kommunale Leistungsfähigkeit

Analysekriterien	Indikatoren	Erhebungsmethode	Fusions-orientierte Struktur-analyse	Gebietsop-timierungs-rechnung
Verwaltungskraft	Einwohnerzahl + Anzahl nicht kasernierter Soldaten und ziviler Angehöriger der ausländischen Streitkräfte*	Statistische Analyse	✓	✓
	Bevölkerungsentwicklung	Statistische Analyse	✓	✓
	Altersstruktur	Statistische Analyse	✓	
Fiskalische Situation	Steuerkraft	Statistische Analyse	✓	✓
	Gewerbesteuer	Statistische Analyse	✓	
	Kassenkredite	Statistische Analyse	✓	✓
	VG-Umlage**	Statistische Analyse		
	BIP***	Statistische Analyse		
Verwaltungs-aufwand	Anzahl der Ortsgemeinden****	Statistische Analyse		
	Zentralörtliche Bedeutung	Kartenanalyse	✓	
	Siedlungsstruktur	Kartenanalyse	✓	
	Bevölkerungsdichte	Statistische Analyse	✓	
Lokales Einnah-mepotenzial*****	SGB II - Quote	Statistische Analyse		
	Arbeitslosenquote	Statistische Analyse		

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

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

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

2.4 Kriterien einer Gebietsfusion

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

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

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

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

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

Die Zieldimension bürger naher Verwaltungsleistungen wird über

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

3 Methodik und Gang der Analyse

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

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

3.1 Fusionsorientierte Strukturanalyse

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

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

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

3.2 Gebietsoptimierungsrechnung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vor dem Hintergrund des Ausgleichsziels, also der Schaffung homogenerer Einheiten, wurden Obergrenzen für die maximale Größe der Fusionskommunen geschaffen. Diese wurden an der bestehenden Kommunalstruktur orientiert. Somit entspricht die jeweils höchste Indikatorenausprägung dem größten derzeit aktuellen Wert:

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

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

Die Ermittlung des maximalen Gesamtergebnisses erfolgt in einem stufenweisen Verfahren:

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

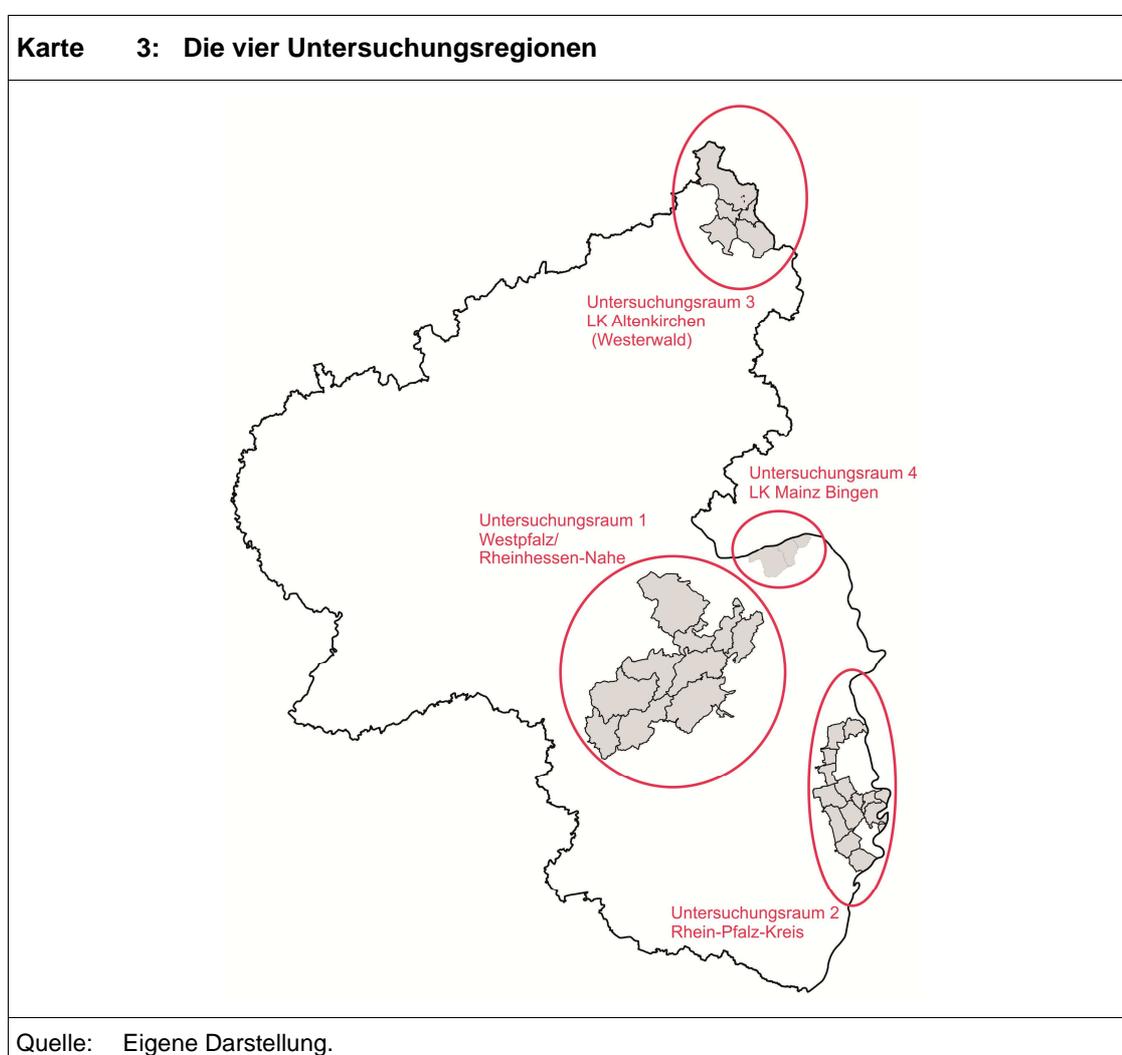
Die Bewertung der Ergebnisse der vorangegangenen Analyse der Untersuchungsregion erfolgt zum einen unter Beachtung der in der fusionsorientierten Strukturanalyse zusätzlich ermittelten, fusionsrelevanten Aspekte und zum anderen unter politischen Gesichtspunkten. Diese orientieren sich auch an den Vorstellungen der einzelnen Kommunalvertreter, sofern sie in Gesprächen ermittelt werden konnten. Zudem wird die Verfügbarkeit von Verwaltungsräumen geprüft, damit sichergestellt werden kann, dass keine unnötig hohen Anpassungskosten im Sinne von Investitionskosten entstehen.⁵² Auch die Zentralität der größten Ortsgemeinden, im Sinne ihrer Bedeutung für die bestehende

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

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

4 Entwicklung der Fusionsempfehlungen

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



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

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

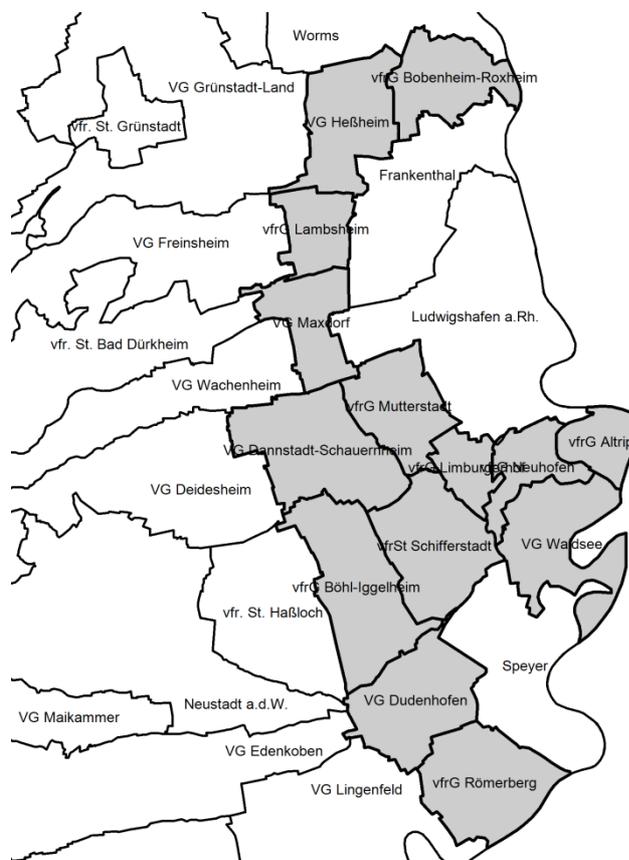
Im Folgenden werden die Ergebnisse für die Untersuchungsregion 2 vorgestellt.

4.1 Untersuchungsregion 2: Der Rhein-Pfalz-Kreis

Die Untersuchungsregion 2 wird durch den gesamten Rhein-Pfalz-Kreis gebildet und umfasst damit die fünf Verbandsgemeinden Dannstadt-Schauernheim, Dudenhofen, Heßheim, Maxdorf und Waldsee, die acht verbandsfreien Gemeinden Altrip, Bobenheim-Roxheim, Böhl-Iggelheim, Lambsheim, Limburgerhof, Mutterstadt, Neuhofen, Römerberg sowie mit Schifferstadt eine verbandsfreie Stadt.⁵⁴ Die Verbandsgemeinden haben nur eine sehr kleine Anzahl an Ortsgemeinden, Heßheim ist hier mit fünf Ortsgemeinden bereits die größte.

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

54 Eine gesetzliche Verpflichtung zur Kooperation besteht nur für die Verbandsgemeinden Dudenhofen, Heßheim und Waldsee sowie für die verbandsfreien Gemeinden Altrip, Bobenheim-Roxheim, Lambsheim, Neuhofen und Römerberg.

Karte 4: Gebietsstrukturelle Ausgangslage in Untersuchungsregion 2

Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der besonderen Lage des Landkreises als Kragenkreis zu den drei kreisfreien Städten Frankenthal (Pfalz), Ludwigshafen am Rhein und Speyer, ist bei Betrachtung der Fusionsoptionen vor allem auch die Stadt-Umland-Beziehung zu beachten.

4.1.1 Fusionsorientierte Strukturanalyse

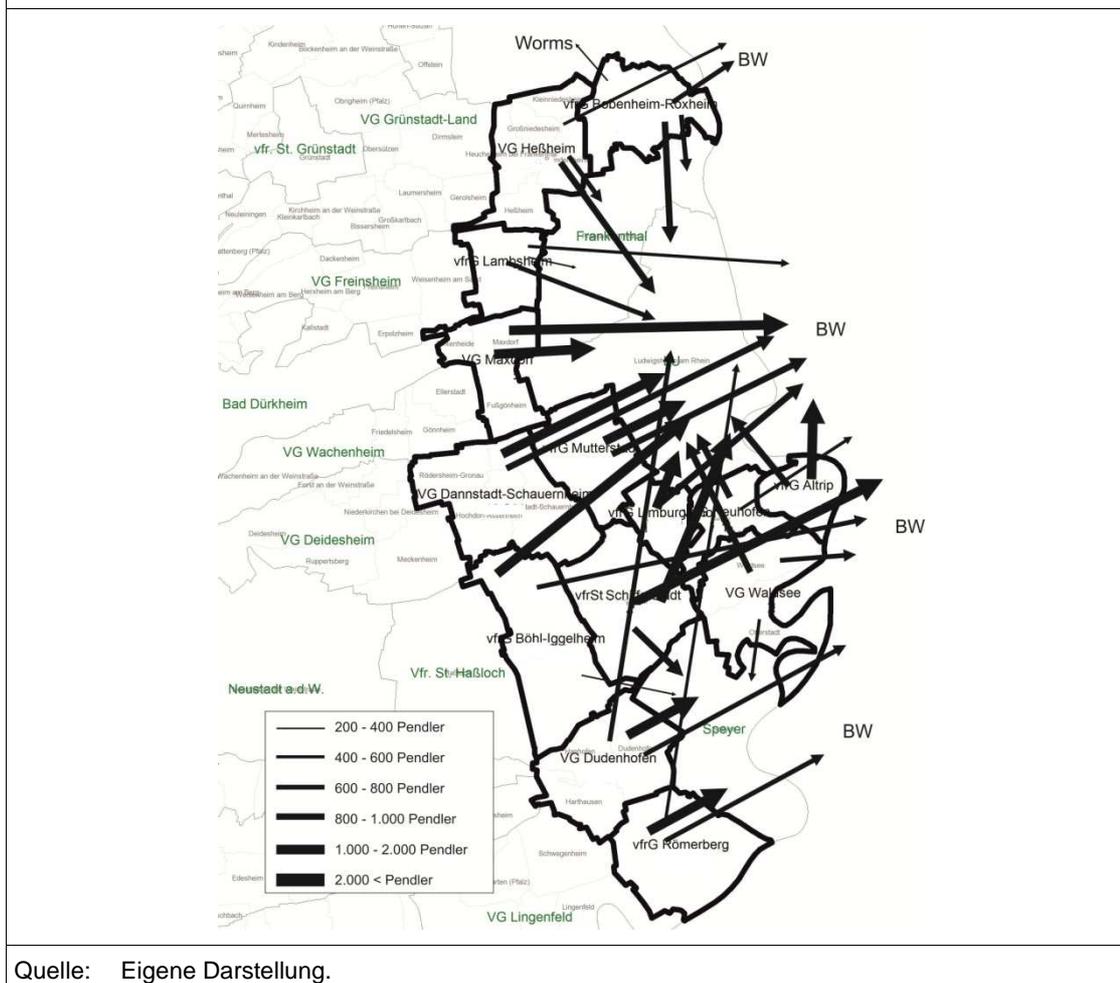
Die Strukturanalyse wird analog zu der nachfolgenden Gebietsoptimierungsrechnung anhand der Zieldimensionen Bürgernähe und kommunale Leistungsfähigkeit durchgeführt.

Bürgernähe

Die Zieldimension Bürgernähe wird anhand der räumlichen Verflechtung, der gemeinsamen Grenze zwischen zwei Kommunen und den Ansatzpunkten einer gemeinsamen regionalen Identität der Gemeinden behandelt.

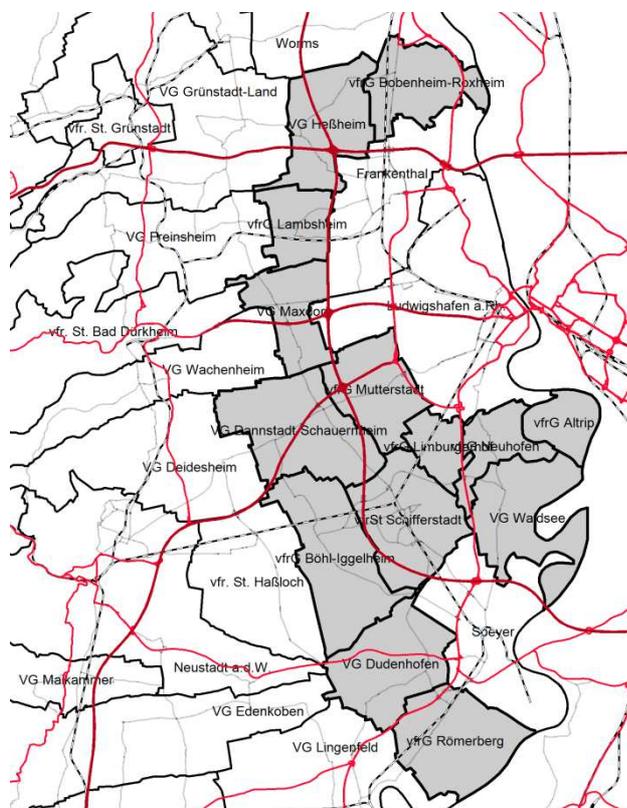
Die Betrachtung der *Pendlerströme* (vgl. Karte 5) ermöglicht es, bereits bestehende räumliche Verflechtungen aufzuzeigen und das Muster der faktisch bestehenden Funktionsteilung zwischen Wohnen und Arbeiten darzustellen. Für alle Kommunen des Rhein-Pfalz-Kreises ergibt sich hierbei eine sehr starke Verflechtung in Richtung der angrenzenden Oberzentren Ludwigshafen am Rhein und Mannheim sowie in etwas geringerem Maße nach Speyer, Worms und Frankenthal (Pfalz). Zwischen den einzelnen Kommunen selbst ist hingegen kaum eine relevante Verflechtung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu erkennen. Diese bleibt meist bei unter 5 Prozent aller Auspendler. Daher ist sie für die nachfolgende Analyse nicht relevant und nicht in Karte 5 dargestellt worden. Der Sitz der Kreisverwaltung in Ludwigshafen am Rhein spiegelt die Ausrichtung der kreisangehörigen Kommunen auf die dominierenden kreisfreien Städte, hier insbesondere auf Ludwigshafen am Rhein, wieder. Durch die enge Verflechtung der Umlandgemeinden mit Frankenthal (Pfalz), Ludwigshafen am Rhein und Speyer ergibt sich hinsichtlich der Frage nach sinnvollen Fusionsoptionen auch die Möglichkeit einer Eingemeindung der jeweils angrenzenden Gemeinden in eine kreisfreie Stadt.

Karte 5: Pendlerverflechtungen in Untersuchungsregion 2



Aufgrund der geringen räumlichen Ausdehnung der einzelnen kreisangehörigen Kommunen - die Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim ist mit ca. 33 km² die größte - ist eine gute Erreichbarkeit der aneinander grenzenden Kommunen gegeben. Die bestehende Verkehrsinfrastruktur (vgl. Karte 6) unterstützt diese gute Erreichbarkeit der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden untereinander insbesondere im Bereich des Straßenverkehrs. Ein Großteil der im Zentrum des Landkreises gelegenen Kommunen ist untereinander durch die Autobahn A 61 verbunden, zwischen der Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim und der Gemeinde Mutterstadt verläuft die A 65 und die übrigen Verbandsgemeinden sind untereinander zumindest durch Bundesstraßen verbunden. Einzige Ausnahme ist diesbezüglich Altrip.

Karte 6: Verkehrstechnische Gegebenheiten mit Haupt- und Nebenstraßen sowie SPNV in Untersuchungsregion 2



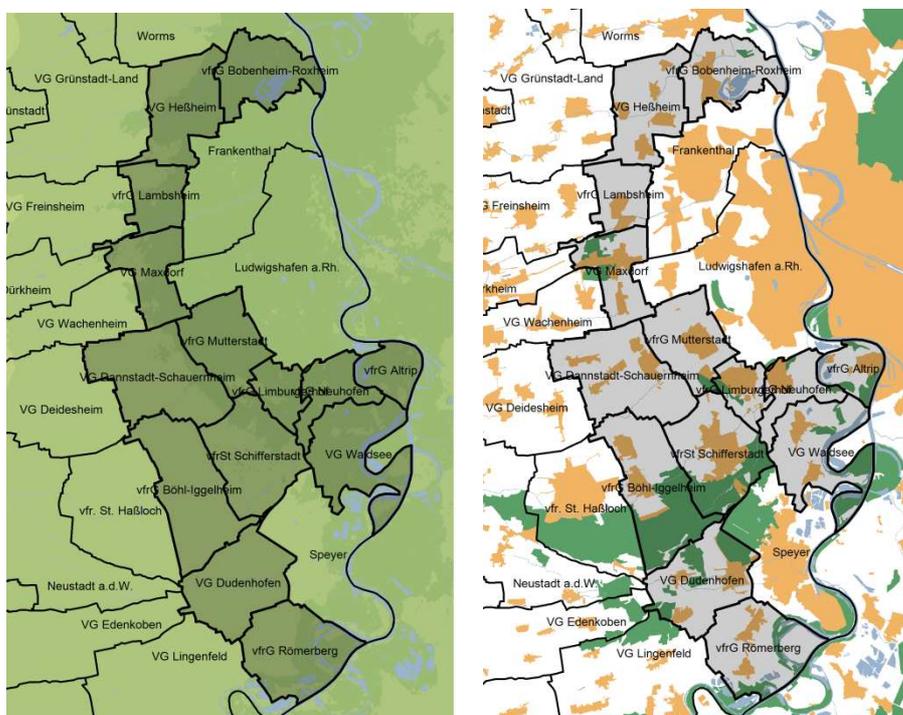
Quelle: Eigene Darstellung.

Ergänzend zur Straßeninfrastruktur wird auch die SPNV-Erschließung, ebenfalls in *Karte 6* abgebildet, betrachtet. Eine ringförmige Erschließung aller kreisangehörigen Kommunen ist hier nicht gegeben, vielmehr besteht eine Ausrichtung hauptsächlich auf das Oberzentrum Ludwigshafen am Rhein. Schifferstadt dient als regionaler Umsteigepunkt zwischen den großräumigen Verbindungen Ludwigshafen am Rhein, Neustadt an der Weinstraße und Speyer. Die Erschließung der übrigen Kommunen erfolgt über Busse. Ein Abschluss möglicher Fusionen ist vor dem Hintergrund der Verkehrsinfrastruktur nicht gegeben.

Die Erreichbarkeit und der Verlauf der Verkehrsstrassen werden ebenso von der *Topographie* und den *naturräumlichen Gegebenheiten* innerhalb der Untersuchungsregion beeinflusst. Im Rhein-Pfalz-Kreis (*vgl. Karte 7*) sind jedoch keine topographischen oder naturräumlichen Gegebenheiten vorhanden, die eine Fusion erschweren. Aufgrund der Lage in der Rheinebene ist die To-

pographie flach. Die Flächennutzung ist hauptsächlich (zu über 50 %) landwirtschaftlich geprägt.

Karte 7: Topographische und naturräumliche Gegebenheiten in Untersuchungsregion 2



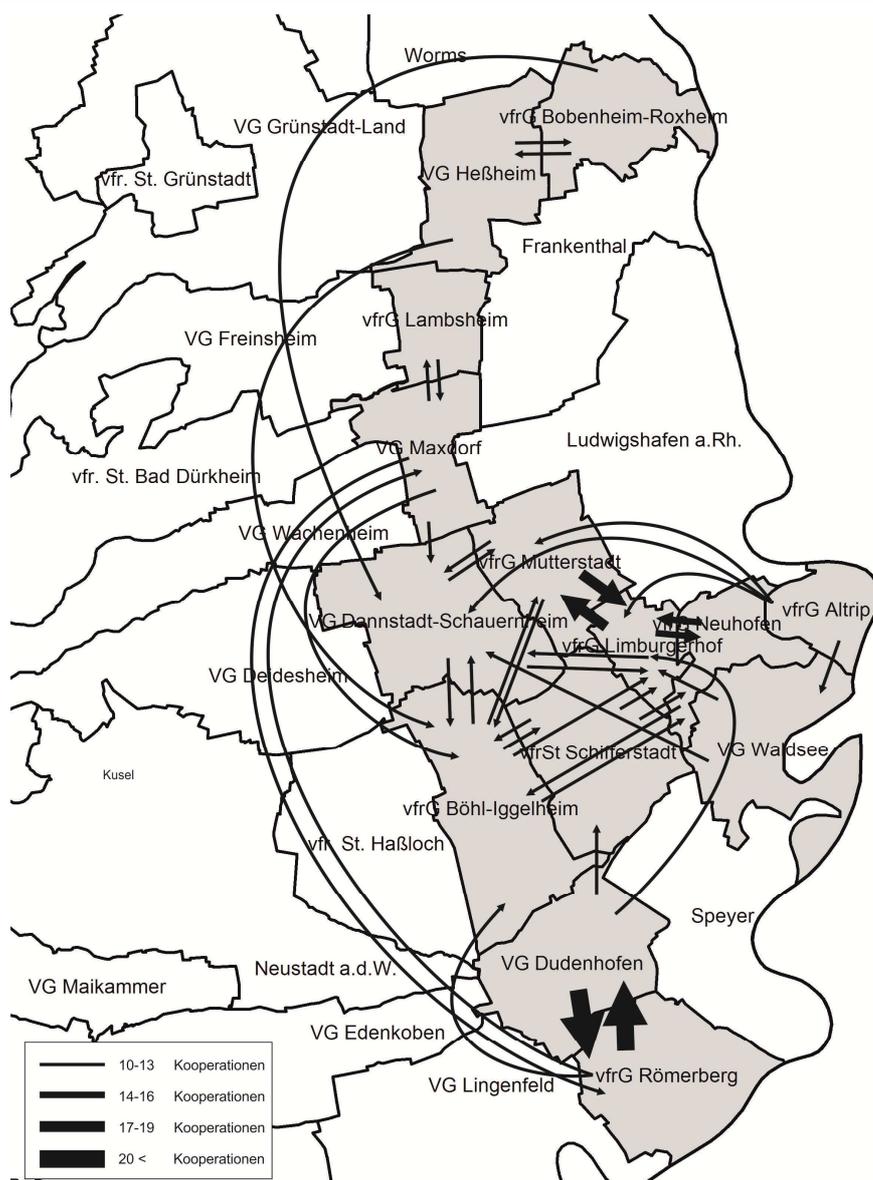
Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kriterien der *Fläche* und *Ausdehnung* zur Steigerung der Erreichbarkeit des Verwaltungszentrums sind für die Untersuchungsregion 2 unerheblich, da die räumliche Ausdehnung der Kommunen vergleichsweise gering ist. Gebietsgrößen einzelner Verbandsgemeinden wie im Westen des Landes (maximal 465 km² in der Verbandsgemeinde Prüm) werden selbst bei Fusion der Kommunen des gesamten Rhein-Pfalz-Kreises, dieser hat eine Fläche von 305 km², nicht erreicht. Eine Erreichbarkeit ist damit grundsätzlich gegeben.

Die *interkommunalen Kooperationen* spiegeln im besonderen Maße die grundsätzlichen Möglichkeiten einer weitergehenden Zusammenarbeit bis hin zur vollständigen Fusion wieder. Insgesamt bestehen zwischen den Kommunen der Untersuchungsregion bereits sehr viele Kooperationen (*vgl. Karte 8*), auf die im Falle einer Fusion aufgebaut werden kann. Untereinander kooperieren alle Kommunen der Untersuchungsregion in mindestens acht Bereichen miteinander. Eine hohe Anzahl an Kooperationen wird auf der Ebene des Landkrei-

ses koordiniert. Die Kooperationen, an denen alle Kommunen des Rhein-Pfalz-Kreises beteiligt sind, sind z.B. die Beteiligung an den Betriebskosten des Kreishallenbades Maxdorf-Lambshiem, die Kreisvolkshochschule Rhein-Pfalz-Kreis, der Kreiswohnungsverband Rhein-Pfalz, der Verein Erholungsgebiet in den Rheinauen und die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Rhein-Pfalz-Kreis.

Karte 8: Interkommunale Kooperationen in Untersuchungsregion 2



Dargestellt sind jeweils die zwei stärksten Kooperationspartner für jede Verbandsgemeinde. Eine Intensität von unter elf Kooperationen wurde aufgrund der hohen Anzahl der Kooperationen insgesamt nicht dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

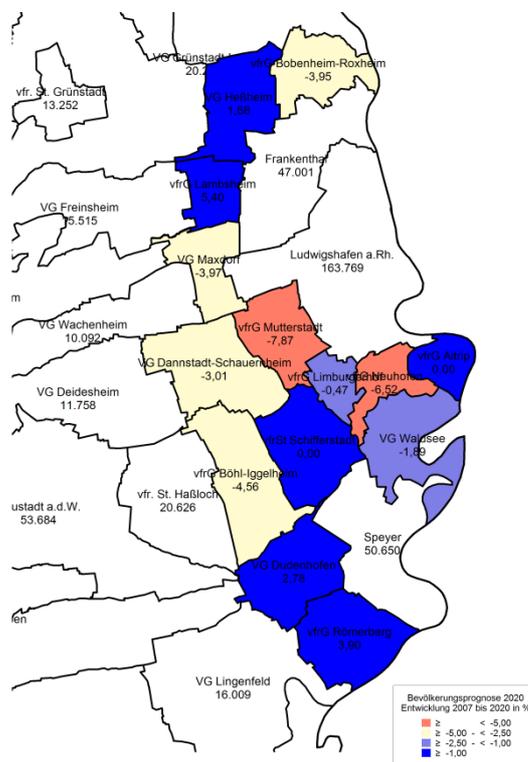
Bei Betrachtung von *Karte 8* fällt auf, dass die dargestellten und damit stärksten Kooperationspartner einer Verbandsgemeinde oder verbandsfreien Gemeinde oftmals nicht die Nachbarkommunen sind. Dies ist den oftmals großräumigen Kooperationsverbänden in der Region geschuldet, die unter anderem in den Bereichen Gewässerschutz (Gewässerzweckverband Rehbach-Speyerbach, Gewässerzweckverband Isenach-Eckbach), Wasserversorgung (z.B. Pfälzische Mittelrheingruppe) und in einem Arbeitskreis zur Einführung der Doppik (CIP-Arbeitskreis) bestehen. Ein Kriterium für die Auswahl sinnvoller Fusionsvarianten ist die Übereinbringung von ohnehin bestehenden funktionalen Verflechtungsbereichen mit den administrativen Bereichen. Daher bieten sich in dieser Untersuchungsregion, unter Einschränkung der gesetzten Schwellenwerte, auch großräumige Fusionsvarianten mit drei oder vier Kommunen an.

Auffällig ist, dass die an die Untersuchungsregion angrenzenden Kommunen nur in geringem Maße in die bestehenden Kooperationen eingebunden sind. Die relativ starke Verflechtung zwischen der VG Dudenhofen und dem benachbarten Speyer ist die Ausnahme. Daher können Empfehlungen zur Eingemeindung der Kommunen des Rhein-Pfalz-Kreises zu den benachbarten Oberzentren, auf Grundlage der bestehenden Kooperationen, die auch auf eine gemeinsame Nutzung von Infrastruktur hindeuten, nicht gegeben werden. Dies schließt derartige Fusionen jedoch nicht grundsätzlich aus.

Die *Identität* der Kommunen in der Untersuchungsregion 2 wird vor allem durch die Lage in der Rheinebene, die Prägung durch die Landwirtschaft sowie durch die Nähe zu den umliegenden Mittel- und Oberzentren geprägt. Eine Differenzierung aufgrund der Identität, die einige Fusionsoptionen für die Kommunen sinnvoller erscheinen lässt als andere, ist nicht ersichtlich.

Kommunale Leistungsfähigkeit

Die langfristige Handlungsfähigkeit einer Kommune wird im Folgenden anhand der fiskalischen Situation, der Einwohnerzahl sowie der demographischen Entwicklung analysiert.

Karte 9: Bevölkerungsentwicklung bis 2020 in Untersuchungsregion 2


Quelle: Eigene Darstellung.

In der Untersuchungsregion 2 leben 149 231 *Einwohner* (2008). Einen Bevölkerungsschwerpunkt bildet in der Region die Stadt Schifferstadt, die mit ca. 19 400 Einwohnern (2008) beinahe doppelt so viele Einwohner hat wie der Großteil der übrigen Kommunen.⁵⁵

Die Bevölkerungsentwicklung ist, wie auch *in Karte 9* zu erkennen, weitgehend stabil, so wird bis 2020 nur ein Rückgang um knapp 2 000 Einwohner (-1 %) prognostiziert.⁵⁶ Mit über 5 Prozent wird ein besonders starker Bevölkerungsrückgang in den verbandsfreien Gemeinden Neuhofen und Mutterstadt erwartet. Für die Verbandsgemeinden Dudenhofen und Heßheim, die Stadt Schifferstadt und die verbandsfreien Gemeinden Lamsheim, Römerberg und Altrip wird bis 2020 ein Bevölkerungsanstieg prognostiziert. Eine räumliche Verdichtung von Problemlagen ist nicht erkennbar, vielmehr grenzen wachsende und

55 Die Verbandsgemeinden Dannstadt-Schauernheim und Maxdorf, die verbandsfreie Stadt Schifferstadt und die verbandsfreien Gemeinden Mutterstadt, Böhl-Iggelheim und Limburgerhof unterliegen keiner gesetzlichen Fusionsverpflichtung.

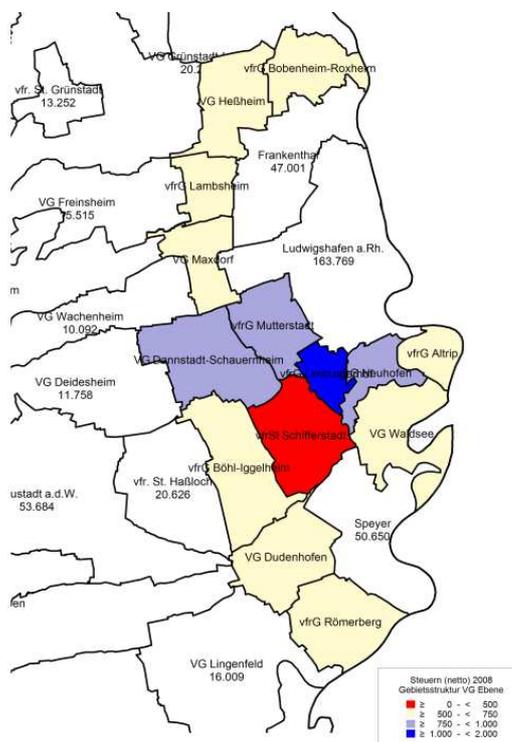
56 Für Rheinland-Pfalz wird bis 2020 hingegen ein Rückgang um drei Prozent prognostiziert.

schrumpfende Kommunen direkt aneinander. Ein räumlicher Ausgleich der demographischen Entwicklung ist im Untersuchungsgebiet somit gut möglich.

Die Siedlungsdichte ist in der Untersuchungsregion 2 mit 552 Einwohnern je km² (2008) vergleichsweise hoch. Aus diesem Grund ist im Landesentwicklungsprogramm IV eine Zuordnung zum hoch verdichteten Raum erfolgt. Trotz einer großen Spannweite innerhalb des Rhein-Pfalz-Kreises zwischen der Verbandsgemeinde Waldsee (306 Ew/km²) und der verbandsfreien Gemeinde Limburgerhof (1 205 Ew/km²) sinkt die Siedlungsdichte nicht unter den rheinland-pfälzischen Durchschnitt von 202 Einwohnern je km². Damit sind auch die Pro-Kopf-Kosten für die Bereitstellung der kommunalen Infrastruktur, die mit zunehmender Siedlungsdichte in der Regel sinken, eher gering und eine Realisierung ökonomischer Skaleneffekte durch die Fusion ist aufgrund der eher dichten Besiedelung gut möglich.

Das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben ist entscheidend für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommunen.⁵⁷ Die Netto-Steuerereinnahmen sind durchschnittlich ca. 10 Prozent geringer als im rheinland-pfälzischen Durchschnitt, welcher ohnehin ca. 10 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Dies ist vor allem auf die geringen Gewerbesteuerereinnahmen von 151 Euro je Einwohner (2008) – dies entspricht nicht einmal der Hälfte des Landesdurchschnitts – zurückzuführen. Im Bereich der Steuerereinnahmen wird die spezielle Stadt-Umland-Situation des Landkreises deutlich, da alle angrenzenden kreisfreien Städte höhere Einnahmen verzeichnen können. Zugleich kann aber davon ausgegangen werden, dass vielfältige kommunale Angebote der benachbarten Oberzentren mit genutzt werden können.

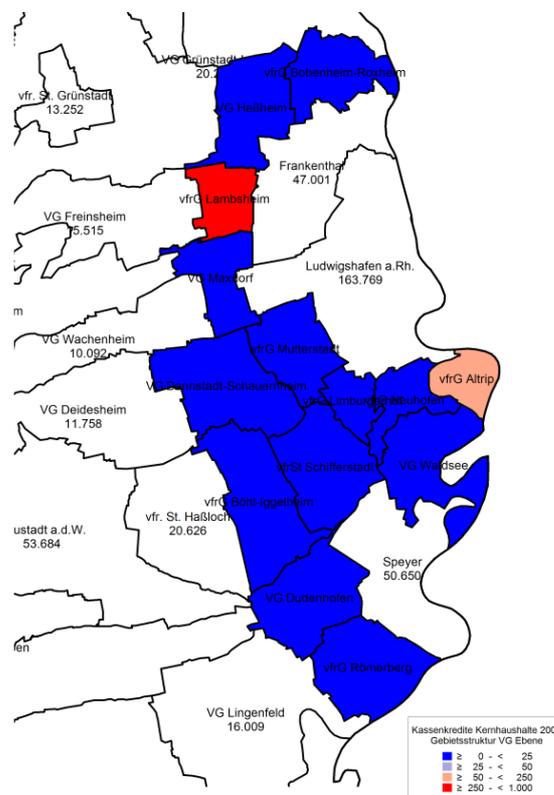
⁵⁷ Betrachtungsgrundlage für diese Größen ist im Falle der Verbandsgemeinden die Gesamtverbandsgemeinde, also die Verbandsgemeinde mit all ihren Ortsgemeinden, bzw. die verbandsfreien Gemeinden und die verbandsfreie Stadt.

Karte 10: Netto Steuereinnahmen 2008 in Untersuchungsregion 2


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Netto-Steuereinnahmen betragen in allen verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und der verbandsfreien Stadt zwischen 520 Euro je Einwohner und 770 Euro je Einwohner. Einzige Ausreißer sind die an Ludwigshafen am Rhein grenzenden verbandsfreien Gemeinden Limburgerhof und Neuhofen mit 1 146 bzw. 972 Euro je Einwohner. Grundlage für diese höheren Steuereinnahmen sind in Limburgerhof über dem Landesdurchschnitt liegende Gewerbesteuererinnahmen, während Neuhofen von einem sehr hohen gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer profitiert.

Wird die Höhe der Kassenkredite in der Untersuchungsregion als Krisenindikator betrachtet, stehen die Kommunen des Rhein-Pfalz-Kreises ausgesprochen gut da (vgl. Karte 11). Mit Altrip und Lamsheim haben nur zwei der 14 verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und der verbandsfreien Stadt überhaupt Kassenkredite. Beide liegen jedoch mit 192 Euro je Einwohner bzw. 291 Euro je Einwohner weit unter dem Landesdurchschnitt von 915 Euro je Einwohner. Damit sind für die Kommunen des Rhein-Pfalz-Kreises sowohl die fiskalischen als auch die demographischen Probleme weniger ausgeprägt als in anderen Teilen des Landes.

Karte 11: Kassenkredite 2008 in Untersuchungsregion 2

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch bei Betrachtung der Kassenkredite wird die Stadt-Umland-Problematik deutlich. So betragen sie in Speyer, Ludwigshafen am Rhein, Frankenthal (Pfalz) und Worms jeweils über 1 000 Euro je Einwohner, eine ihrer eigentlichen Funktion entsprechende Verwendung ist kaum mehr gegeben. Um einen finanziellen Ausgleich in der Region herbeizuführen und die Äquivalenz von Nutzern und Kostenträgern der städtischen Infrastruktur zu verbessern, müsste demgemäß statt der Fusion einzelner Kommunen innerhalb des Rhein-Pfalz-Kreises eher der Zusammenschluss oder ein verstärkter finanzieller Ausgleich der Kragengemeinden mit den angrenzenden kreisfreien Städten im Vordergrund einer umfassenden Kommunalreform stehen.

4.1.2 Ausschluss von Fusionsmöglichkeiten anhand von Schwellenwerten

Die Untersuchungsregion 2 zählt zu den hochverdichteten Räumen. Aufgrund dessen greifen die für den dünner besiedelten Raum entwickelten Schwellen-

werte der maximalen Ausdehnung und der maximalen Anzahl von Ortsgemeinden nicht. Selbst bei einer fiktiven Fusion aller Kommunen des Rhein-Pfalz-Kreises zu einer einzigen Verbandsgemeinde würde diese hinsichtlich ihrer Größe (305 km²) und der Anzahl der angehörigen Kommunen (15 Ortsgemeinden plus die jetzt verbandsfreien Gemeinden sowie der verbandsfreien Stadt Schifferstadt) weit unter den Schwellenwerten zurückbleiben. Um auch zukünftig eine leistungsfähige und bürgernahe Verwaltung sicherzustellen, wird die Bevölkerungszahl analog zu den anderen Untersuchungsräumen auf 38 568 (2008) Einwohner begrenzt. Somit können bereits einige mögliche Fusionsoptionen (vgl. Tab. 6) aufgrund ihrer Größe ausgeschlossen werden. Aufgrund der besonderen räumlichen Lage des Rhein-Pfalz-Kreises als Kraigenkreis zu den angrenzenden kreisfreien Städten Worms, Frankenthal (Pfalz), Ludwigshafen am Rhein und Speyer, wurden auch Fusionsoptionen mit diesen Städten trotz einer Überschreitung der Schwellenwerte mit betrachtet.

Tabelle 6: Schwellenwerte in Untersuchungsregion 2			
Fusionsvarianten	Anzahl der Fusionspartner	Einwohner am	Variante möglich
Bo.-Rox. + VG Heßheim	2	19 664	✓
Bo.-Rox. + VG Heßheim + Lamsheim	3	25 956	✓
Bo.-Rox + VG Heßheim + Lamsheim + VG Maxdorf	4	38 664	
VG Heßheim + Lamsheim	2	15 968	✓
VG Heßheim + Lamsheim + VG Maxdorf	3	28 676	✓
Lamsheim + VG Maxdorf	2	19 000	✓
Lamsheim + VG Maxdorf + VG Dannstadt-Sch.	3	31 970	✓
Lamsheim + VG Maxdorf + VG Dannstadt-Sch. + Mutterstadt	4	44 580	
VG Maxdorf + VG Dannstadt-Sch. + Mutterstadt	3	38 288	✓
VG Maxdorf + Mutterstadt	2	25 318	✓
VG Dannstadt-Sch. + Mutterstadt	2	25 580	✓
VG Dannstadt-Sch. + Böhl-Iggelheim	2	23 516	✓
VG Dannstadt-Sch. + Schifferstadt	2	32 368	✓
VG Dannstadt-Sch. + VG Maxdorf	2	25 678	✓
VG Maxdorf + VG Dannstadt-Sch. + Böhl-Iggelheim	3	36 224	✓
VG Dannstadt-Sch. + Mutterstadt + Schifferstadt	3	44 978	
VG Dannstadt-Sch. + Böhl-Iggelheim + Schifferstadt	3	42 914	

VG Dannstadt-Sch. + Mutterstadt + Limburgerhof	3	36 430	✓
VG Dannstadt-Sch. + Schifferstadt+ Limburgerhof	3	43 218	
Mutterstadt + Limburgerhof	2	23 460	✓
Mutterstadt + Limburgerhof + Neuhofen	3	30 641	✓
Mutterstadt + Limburgerhof + Neuhofen + Altrip	4	38 463	✓
Mutterstadt + Limburgerhof + Schifferstadt	3	42 858	
Mutterstadt + Schifferstadt	2	32 008	✓
Limburgerhof + Neuhofen	2	18 031	✓
Limburgerhof + Neuhofen + Altrip	3	25 853	✓
Limburgerhof + Neuhofen + Altrip + VG Waldsee	4	34 571	✓
Limburgerhof + Schifferstadt	2	30 248	✓
Limburgerhof + Neuhofen + Schifferstadt	3	37 429	✓
Limburgerhof + Neuhofen + VG Waldsee	3	26 749	✓
Limburgerhof + Neuhofen + Schifferstadt + VG Waldsee	4	46 147	
Limburgerhof + Schifferstadt + Böhl-Iggelheim	3	40 794	
Neuhofen + Altrip	2	15 003	✓
Neuhofen + VG Waldsee	2	15 899	✓
Neuhofen + Altrip + VG Waldsee	3	23 721	✓
Altrip + VG Waldsee	2	16 540	✓
Böhl-Iggelheim + Schifferstadt	2	29 944	✓
Böhl-Iggelheim + VG Dudenhofen	2	21 833	✓
Böhl-Iggelheim + Schifferstadt + VG Dudenhofen	3	41 231	
Böhl-Iggelheim + VG Dudenhofen + Römerberg	3	31 018	✓
Böhl-Iggelheim + VG Dudenhofen + VG Dannstadt-Sch.	3	34 803	✓
VG Dudenhofen + Römerberg	2	20 472	✓
Quelle: Eigene Berechnungen			

4.1.3 Analyse und Darstellung der Fusionsempfehlungen

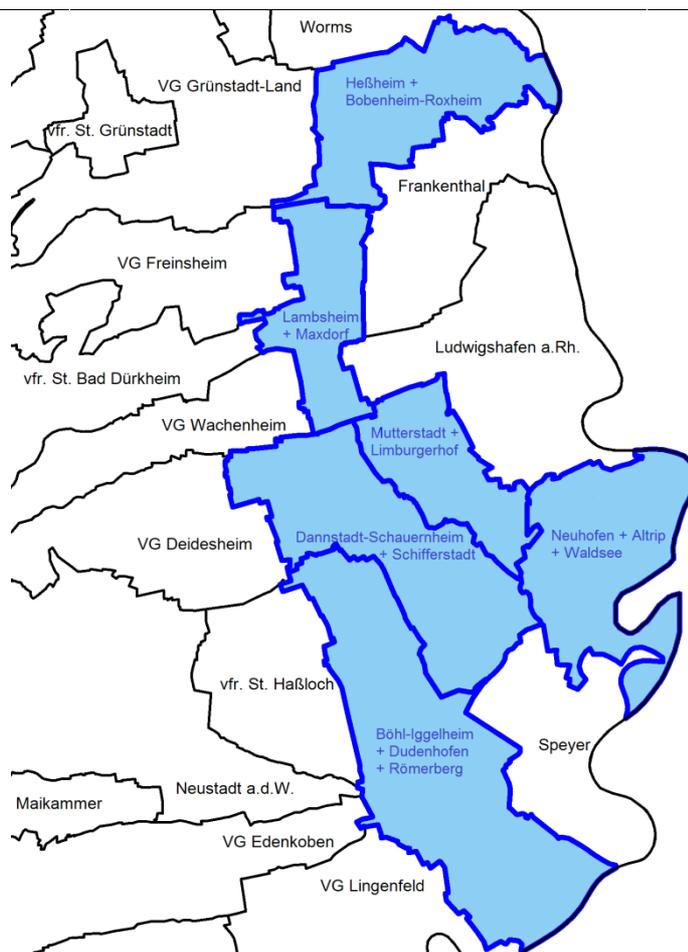
Für die Kommunen der Untersuchungsregion 2 wurden insgesamt 118 Fusionsoptionen berechnet. Aufgrund der länglichen Form der Untersuchungsregion ergeben sich in den Randbereichen nur eingeschränkte Fusionsoptionen. Eine Erweiterung des betrachteten Raums über die Untersuchungsregion hinaus in westlicher Richtung wurde für die Analyse zwar geprüft, jedoch bei der Ableitung der Fusionsempfehlungen nicht weiter berücksichtigt. Dies ist auf die

maßgeblich zu den städtischen Zentren am östlichen Rand orientierten funktionalen Verflechtungen (z. B. Pendlerströme) zurückzuführen. Daher wurden ausschließlich die in nördlicher und östlicher Richtung an die Untersuchungsregion angrenzenden kreisfreien Städte mit in die Gebietsoptimierungsrechnung einbezogen. Für diese Fusionsoptionen wurde ein relativ geringer Punktwert ermittelt, weshalb sie nicht in die vorgestellte Variante mit eingeflossen sind.⁵⁸ Im Ganzen ergibt sich aus der Konstellation in Untersuchungsregion 2 die Besonderheit, dass nur eine Fusionsoption ermittelt werden konnte, die bei einem maximalen Punktwert allen Kommunen einen Fusionspartner zuweist. Diese Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden des Rhein-Pfalz-Kreises wird im Folgenden vorgestellt.

Tabelle 7: Gebietsoptimierungsrechnung: Punktwerte in der Fusionsempfehlung für Untersuchungsregion 2									
Fusionspartner	Bürgernähe				komm. Leistungsfähigkeit				Ø
	räuml. Verflechtung		Ortsgröße		fiskalische Situation		demogr. Entwicklung		
	Pendler	Entfernung	Fläche	Einwohner	Steuerkraft	Schulden	Ew.-Entwickl. 2020	Ew.-Zahl 2020	
Lambsheim + VG Maxdorf	0,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	4,00	5,00	4,25
Mutterstadt + Limburgerhof	0,00	5,00	5,00	5,00	4,00	5,00	3,00	5,00	4,13
Böhl-Iggelheim + VG Dudenhofen + Römerberg	0,00	4,67	5,00	4,00	5,00	5,00	3,33	5,00	4,00
VG Heßheim + Bob.-Rox.	0,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	2,00	5,00	4,00
Neuhofen + Altrip + VG Waldsee	0,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	1,67	5,00	3,96
VG Dannstadt-Sch. + Schifferstadt	0,00	5,00	5,00	4,00	5,00	5,00	2,50	5,00	3,94
Durchschnittliches Gesamtergebnis									4,05
Quelle: Eigene Berechnungen.									

58 Die Fusionsoptionen mit den kreisfreien Städten wurden trotz der Überschreitung der Schwellenwerte zusätzlich gerechnet. Es ergeben sich jedoch vergleichsweise geringe Punktwerte. Die für die Gesamtoptimierungsrechnung angewandte Methodik ist mit ihren beiden Zieldimensionen Bürgernähe und kommunale Leistungsfähigkeit besser für Fusionen im kreisangehörigen Raum geeignet. In der Strukturanalyse werden Hinweise auf einen hohen Grad der räumlichen Verflechtung mit den an den Untersuchungsregion angrenzenden kreisfreien Städten gegeben.

Die Fusionsempfehlung erzielt im Durchschnitt einen Punktwert von 4,05 bei maximal fünf Punkten. Damit erreicht dieser Vorschlag den höchsten Punktwert unter allen Varianten, die sämtliche Kommunen der Untersuchungsregion mit einbeziehen. Auffällig ist, dass viele Fusionsvorschläge innerhalb dieser Fusionsvariante ähnlich gut abschneiden. Die möglichen Fusionsvarianten bleiben in ihrem Punktwert nur geringfügig unter der hier vorgestellten Variante. Bei der Umsetzung der Reformvorschläge sind daher Abweichungen von der hier vorgestellten Fusionsempfehlung denkbar, die trotzdem zu einer Optimierung der Kommunalstruktur im Rhein-Pfalz-Kreis beitragen. Dieser Umstand ist auf die geringe räumliche Distanz zwischen den einzelnen Kommunen, ihre geringen Kassenkredite und dem gut möglichen Ausgleich bezüglich der Einwohnerzahl und der Steuereinnahmen zurückzuführen. Hingegen bestehen kaum Pendlerverflechtungen zwischen den einzelnen Kommunen, zu meist pendeln weniger als fünf Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in eine andere Verbandsgemeinde oder verbandsfreien Gemeinde der Untersuchungsregion, da die angrenzenden Zentren hier stark dominieren. Aus diesem Grund muss die Pendlerintensität, die eine Übereinbringung von administrativen und funktionalen Einheiten ermöglichen soll, in allen Fusionsoptionen als sehr schlecht gewertet werden. Eine Eingemeindung der Randgemeinden in die angrenzenden Oberzentren wäre hier eine Lösungsmöglichkeit, allerdings ist diese Fusionsvariante aufgrund des Nivellierungsbestrebens, das der Gebietsoptimierungsrechnung zu Grunde liegt, in den übrigen Bereichen schlecht bewertet worden. Die Aufteilung der Untersuchungsregion gemäß der vorgestellten Fusionsvariante ist in *Karte 12* abgebildet.

Karte 12: Fusionsempfehlung für Untersuchungsregion 2


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fusionsvariante sieht im Einzelnen den Zusammenschluss der folgenden Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden vor:

- *Fusion der verbandsfreien Gemeinde Lamsheim mit der Verbandsgemeinde Maxdorf.* Die Fusion der beiden Gemeinden führt zu einem Punktwert von 4,25 und damit dem höchsten Wert unter allen empfohlenen Fusionen innerhalb dieser Variante. Der hohe Punktwert ist der positiven Auswirkung der Fusionsoptionen in Bezug auf die kommunale Leistungsfähigkeit, die Bürgernähe und der Nivellierung bestehender Disparitäten geschuldet. In fiskalischer Hinsicht ermöglicht die Fusion einen merklichen Ausgleich. Im laufenden Haushalt verbessert sich das Jahresergebnis von Maxdorf auf 51 Euro je Einwohner, während Lamsheim, eine der wenigen Kommunen mit Kassenkrediten in der Untersuchungsregion, die Höhe seiner Kassenkredite um zwei Drittel

reduzieren kann. Die Steuereinnahmen sind mit knapp 700 Euro geringer als im Landesdurchschnitt. Dies ist, wie in den meisten Kommunen des Rhein-Pfalz-Kreises, auf die verhältnismäßig geringen Gewerbesteuererinnahmen des Umlandes zurückzuführen. Die Kosten für die kommunalen Leistungen können zukünftig auf ca. 19 000 Einwohner verteilt werden. Die Einwohnerzahl wird sich bis 2020 nur um ein Prozent reduzieren. Die Bürgernähe im klassischen Sinne einer räumlichen Nähe kann bei der geringen Größe, Fläche (30 km²) und Ausdehnung der zukünftigen Fusionskommune sehr gut gewährleistet werden. Insbesondere die mit 3,5 km, auch im Vergleich zu anderen Kommunen dieser Untersuchungsregion, sehr geringe Distanz zwischen den beiden derzeitigen Verwaltungssitzen trägt zu einer hohen Bürgernähe bei. Ergänzend wirkt die sehr gute verkehrliche Erschließung des Gemeindegebietes durch ein Viereck aus Landstraßen und die am östlichen Rand vorbeilaufende A 65.

Aufgrund der derzeitigen Gemeindestruktur ist davon auszugehen, dass eine Eingliederung der verbandsfreien Gemeinde Lamsheim (6 292 Einwohner) in die Verbandsgemeinde Maxdorf (größte Ortsgemeinde ist Maxdorf mit 6 973 Einwohnern) erfolgen wird. Eine Aussage zum präferierten Verwaltungssitz kann in diesem Fall nicht gegeben werden, da beide Verwaltungsgebäude keine freien Raumkapazitäten aufweisen. Dennoch wäre eine Verlagerung nach Maxdorf, welches für die Lamsheimer Schüler auch Standort eines Gymnasiums und einer Realschule Plus ist, denkbar. Beide Kommunen arbeiten derzeit bereits in unterschiedlichen Bereichen zusammen und sind füreinander der jeweils stärkste Kooperationspartner. Ein gemeinsamer Abwasserzweckverband, ein runder Tisch zur Kriminalprävention sowie ein Ferienprogramm für Kinder sind Kooperationen, die nur zwischen diesen beiden Kommunen bestehen. In einem weiteren Reformschritt wäre auch die mögliche Eingemeindung der Fusionsgemeinde in die kreisfreie Stadt Ludwigshafen am Rhein zu prüfen.

- *Fusion der verbandsfreien Gemeinden Limburgerhof und Mutterstadt:* Diese Fusionsoption stellt mit einer Gesamtpunktzahl von 4,13 die am zweithöchsten bewertete Fusionsoption innerhalb des gesamten Fusionsvorschlags dar. Mit ihr werden zwei ohnehin sehr stark kooperierende Gemeinden zusammengeschlossen, wodurch Abstimmungskosten verringert werden können. Kooperationen bestehen in unterschiedli-

chem Umfang und unterschiedlichen Bereichen (bspw. bei der Schulversorgung, der Abwasserentsorgung (unter anderem für das Kreisbad), einem gemeinsamen Wertstoffhof und einem gemeinsamen Gas- und Elektrizitätsversorger). Angebote wie die Ökumenische Sozialstation Limburgerhof können auch von den Bürgern aus Mutterstadt genutzt werden, umgekehrt ist die Rettungsleitstelle Mutterstadt auch für Limburgerhof zuständig. Auch die Lage des Sportparks Mutterstadt sowie des Gewerbegebietes mit großen Einzelhändlern in der Grenzregion zwischen beiden Gemeinden lassen, abgesehen von der geringen Anzahl an Berufspendlern, auf intensive Verflechtungen zwischen beiden Gemeinden schließen.

Die neugeschaffene Fusionsgemeinde, vermutlich als verbandsfreie Gemeinde mit zwei „Stadtteilen“, ist mit einer Fläche von 29 km² und einer Bevölkerungszahl von 23 460 Einwohnern noch immer eher klein, auch die Distanz zwischen den beiden derzeitigen Verwaltungssitzen ist mit 4,5 km sehr gering. Eine gute verkehrliche Verbindung zwischen beiden Gemeinden erhöht die Erreichbarkeit und ermöglicht eine hohe Bürgernähe. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung stellt die Fusion für Mutterstadt eine sehr gute Ausgleichsmöglichkeit dar, da das stagnierende Limburgerhof die mit minus 8 Prozent deutlich negative Bevölkerungsentwicklung von Mutterstadt ausgleichen kann. Mit keinen Kassenkrediten und Steuereinnahmen (netto) von 938 Euro je Einwohner wäre die Fusionsgemeinde ausgesprochen finanzstark. Die Kosten der kommunalen Leistungserbringung können zudem zukünftig auf mehr Einwohner verteilt werden, wodurch Skaleneffekte realisierbar sind. Als Verwaltungssitz würde sich Mutterstadt anbieten, zum einen ist die Gemeinde größer, zum anderen können im Rathaus noch weitere Mitarbeiter untergebracht werden.

- Bei einer *Fusion der Verbandsgemeinde Dudenhofen mit den verbandsfreien Gemeinden Römerberg und Böhl-Iggelheim* entsteht auf 88 km² eine langgestreckte Kommune im Süden des Rhein-Pfalz-Kreises. Zentrum dieser Kommune ist die Verbandsgemeinde Dudenhofen. Diese Fusionskommune erzielt sowohl hinsichtlich ihrer kommunalen Leistungsfähigkeit als auch in Bezug auf die Bürgernähe eine hohe Punktzahl. So können die einzelnen Gemeinden in unterschiedlichen Bereichen von der Fusion profitieren. Römerberg und Dudenhofen können mit ihrer positiven Bevölkerungsentwicklung die mit -5 Prozent negative

Bevölkerungsentwicklung in Böhl-Iggelheim ausgleichen und somit die Demographiefestigkeit der Fusionskommune (+1 Prozent Bevölkerungswachstum bis 2020) gewährleisten. Auch hinsichtlich der Steuereinnahmen findet eine Nivellierung, allerdings auf etwas unterdurchschnittlichem Niveau (650 Euro je Einwohner), statt. Die Schuldenbelastung der Kernhaushalte ist in Böhl-Iggelheim um ca. 100 Euro geringer als in den anderen beiden Kommunen, Kassenkreditschulden hat keiner der drei Fusionspartner. Die Ausgaben für die kommunale Leistungserbringung können zukünftig auf ca. 31 000 Einwohner verteilt werden, wodurch Skaleneffekte für alle Kommunen entstehen.

Die Nähe zum Verwaltungssitz kann für die Bürger am einfachsten gewährleistet werden, wenn das zentral gelegene Dudenhofen als Sitz fungiert. Der Zusammenschluss der Kommunen ist in Bezug auf die Einbringung der bereits bestehenden Kooperationsverflechtungen vor allem zwischen der Verbandsgemeinde Dudenhofen und der verbandsfreien Gemeinde Römerberg sinnvoll, da diese auch im Vergleich zu den übrigen Kommunen der Untersuchungsregion sehr intensiv miteinander kooperieren. Die ausschließlich zwischen den beiden Kommunen bestehenden Kooperationen sind unter anderem der Einkauf von Büro- und Geschäftsbedarf, ein Ausbildungsvertrag, das Ferienprogramm Ortsranderholung oder der polizeiliche Vollzugsdienst. Eine interkommunale Zusammenarbeit mit Böhl-Iggelheim findet, über die auf Kreisebene vereinbarten Kooperationen hinaus, hingegen nicht statt und könnten daher innerhalb der neuen Fusionsgemeinde schnell zu weiteren Kooperations- und damit Einspareffekten führen, wenn bestehende Kooperationen zwischen Dudenhofen und Römerberg auf das Gebiet von Böhl-Iggelheim ausgeweitet werden. Auch vor dem Hintergrund einer möglichen Eingemeindung Dudenhofens und Römerbergs nach Speyer, die im Zuge einer Reform der Landkreisgrenzen möglich wäre, ist ein Zusammenschluss mit dem nicht direkt an Speyer angrenzenden Böhl-Iggelheim noch einmal zu überdenken. Eine Kooperation ausschließlich zwischen den beiden Kommunen ist in der Gebietsoptimierungsrechnung jedoch aus Sicht beider Kommunen gegenüber der Dreier-Fusion mit Böhl-Iggelheim insgesamt schlechter bewertet worden.

- *Fusion der verbandsfreien Gemeinde Bobenheim-Roxheim mit der Verbandsgemeinde Heßheim:* Diese Fusionsvariante erreicht hinsichtlich

des gesamträumlichen Disparitätenausgleichs die größtmögliche Punktzahl⁵⁹ und stellt damit einen Schritt zur Schaffung einer gesamträumlich sinnvollen Entwicklung der Gemeindestruktur dar. Bezüglich der Einwohnerzahl zählt die Fusionsgemeinde mit 19 664 Einwohnern zu den kleineren Fusionsgemeinden und ermöglicht somit eine hohe Bürgernähe. Aufgrund einer geringen Fläche (45 km²) und Ausdehnung (die Distanz zwischen den Verwaltungsstandorten Heßheim und Bobenheim-Roxheim beträgt 8 km) ist eine sehr gute Erreichbarkeit für die Bürger auch bei einer Zusammenlegung gegeben. Raumreserven sind in keinem der beiden Rathäuser vorhanden, die Wahl des Verwaltungssitzes sollte demnach vor Ort geklärt werden. Aufgrund des in Bezug auf Funktion und Einwohnerzahl bestehenden Bedeutungsüberschusses der verbandsfreien Gemeinde Bobenheim-Roxheim (9 676 Ew) gegenüber der größten Ortsgemeinde der Verbandsgemeinde Heßheim (3 039 Ew) sollte eine Eingemeindung der Verbandsgemeinde in die verbandsfreie Gemeinde durch die lokalen Entscheidungsträger näher geprüft werden.

Auch in Bezug auf die Steigerung der kommunalen Leistungsfähigkeit kann die Fusion als positiv bewertet werden. Hinsichtlich fiskalischer Indikatoren erfolgt ein Ausgleich zugunsten Bobenheim-Roxheims, sodass die neue Gemeinde basierend auf den Werten von 2008 auf ein Jahresergebnis von -157 Euro je Einwohner bei einer im rheinland-pfälzischen Vergleich leicht unterdurchschnittlichen Finanzkraft von 576 Euro je Einwohner (Steuereinnahmen netto) kommt. Dies ist auf die weit unterdurchschnittlichen Gewerbesteuererinnahmen beider Gemeinden zurückzuführen. Die Fusion ermöglicht eine Übereinbringung der bestehenden Kooperationen mit den Verwaltungsstrukturen. Beide Kommunen sind gegenseitig ihr stärkster Kooperationspartner. Verflechtungen bestehen unter anderem im schulischen Bereich (Realschule Plus in Bobenheim-Roxheim) und zur Erledigung der Besorgungen des täglichen Bedarfs. Beide Kommunen weisen neben einer starken Einkaufs- und Pendlerverflechtung in Richtung Ludwigshafen am Rhein eine starke Verflechtung mit der Stadt Frankenthal (Pfalz) auf, in der auch das örtliche kulturelle Angebot genutzt wird. Die Fusionsoption lässt eine Eingemeindung der entstehenden Fusionsgemeinde in die Stadt Fran-

59 Für alle den Ausgleich hinsichtlich Ortsgröße und fiskalischer Situation bewertenden Kriterien wurden fünf Punkte vergeben.

kenthal (Pfalz) zu, die in einem weiteren Reformschritt angedacht werden könnte.

- Die Fusion der *verbandsfreien Gemeinden Altrip und Neuhofen mit der Verbandsgemeinde Waldsee* entspricht in vielen Bereichen den Anforderungen an eine langfristig leistungsfähige Kommune. Zudem folgt sie Überlegungen, die bereits innerhalb der betroffenen Kommunen diskutiert werden. Als negativ sind die innerhalb der Untersuchungsregion ohnehin sehr geringen Pendlerverflechtungen und die mit minus drei Prozent negative Bevölkerungsentwicklung – die stagnierende Bevölkerungsentwicklung in Altrip kann die relativ hohen prognostizierten Bevölkerungsverluste (-7 Prozent) der Gemeinde Neuhofen nicht ausgleichen – zu bewerten. Die Fusion ermöglicht einen finanziellen Ausgleich der Kassenkreditschulden Altrips⁶⁰ von 192 Euro je Einwohner um mehr als zwei Drittel. In Bezug auf die Steuereinnahmen können VG Waldsee und Neuhofen von den überdurchschnittlich hohen Gewerbesteuererträgen der verbandsfreien Gemeinde Neuhofen profitieren und Unterschiede hinsichtlich der Steuereinnahmen gesamtträumlich ausgeglichen werden. Die Verwaltungskraft aller Kommunen wird durch die ungefähr verdreifachte Einwohnerzahl von 23 721 Einwohnern zunehmen, da Ausgaben auf mehr Einwohner verteilt werden. Auch hinsichtlich der Bürgernähe erweist sich die Fusionsoption als sinnvoll, da auf einer Gemeindefläche von 51 km² eine kompakte Einheit mit vier Ortsgemeinden bzw. Ortsteilen entsteht.

Eine Überbringung funktionaler Verflechtungen mit der administrativen Struktur ist im Falle dieser Fusionsoption schwieriger, da derzeit kaum Kooperationen ausschließlich zwischen den drei Fusionspartnern bestehen, sondern sich in der Regel über eine größere Anzahl an Kooperationsgemeinden erstrecken. Ausnahme ist hier die gegenseitige Ergänzung des polizeilichen Vollzugsdienstes zwischen Altrip und der Verbandsgemeinde Waldsee. Dennoch ist die Verbandsgemeinde Waldsee für Altrip aufgrund vieler überregionaler Kooperationsverbände häufigster Kooperationspartner.

An der Grenze zwischen Neuhofen und VG Waldsee besteht mit dem Neuhofener Altrhein, der blauen Adria und dem Kiefweiher eine natur-

60 Die Kassenkreditschulden der Gemeinde Altrip sind gemäß der Aussage der Gemeinde nur zu einem sehr geringen Anteil struktureller Natur und zu einem Großteil der Vorfinanzierung von Baumaßnahmen geschuldet.

räumliche Grenze, die die Verkehrsverbindung zwischen den beiden Kommunen einschränkt. Dennoch ist die Distanz mit unter neun Kilometern als gering zu bewerten und daher von einer akzeptablen Erreichbarkeit auszugehen. Von den drei derzeitigen Verwaltungssitzen verfügt nur die Verbandsgemeinde Waldsee über räumliche Kapazitäten. Als Verbandsgemeindesitz kommt Neuhofen aufgrund seiner Größe (Neuhofen und Altrip sind jeweils ca. 2000 Einwohner größer als OG Waldsee) und der räumlichen Orientierung der anderen beiden Kommunen eher in Frage. Hinsichtlich des Arbeitsmarktes und dem schulischem und kulturellem Angebot tendieren die Bürger (insbesondere aus Altrip und Neuhofen, in geringerem Maße auch aus der VG Waldsee) in Richtung Norden nach Ludwigshafen am Rhein, Mannheim und nach Osten zur verbandsfreien Gemeinde Lamsheim. Neuhofen ist in diesem Fall vor allem für die Bürger aus der Verbandsgemeinde Waldsee eine Transitgemeinde.

- *Fusion der Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim mit der verbandsfreien Stadt Schifferstadt.* Diese aufgrund der Einwohnerzahl und des administrativen Status eher ungleiche Fusion ist für beide Fusionspartner die sinnvollste Option, da besser bewertete Fusionsoptionen wie zwischen Schifferstadt und Neuhofen wegen der kurzen gemeinsamen Grenze räumlich nicht sinnvoll sind. Andere denkbare Konstellationen, insbesondere bei Nichtberücksichtigung von Schifferstadt, sind zwar möglich, führen aber zu niedrigeren Punktwerten in der Gesamtraumbetrachtung. Die kommunale Leistungsfähigkeit kann für die hier empfohlene Fusion insgesamt als gut bezeichnet werden. So haben beide Kommunen keine Kassenkredite und die Steuereinnahmen sind mit 723 Euro je Einwohner nur leicht geringer als im Landesdurchschnitt. Dies ist, wie in den meisten anderen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden der Untersuchungsregion auch, unter anderem auf die relativ geringen Gewerbesteuererinnahmen beider Kommunen – der Landesdurchschnitt liegt um ein Drittel höher – zurückzuführen. Die Kosten der kommunalen Leistungserbringung können derzeit (2008) auf 32 368 Einwohner verteilt werden, die negative Bevölkerungsentwicklung der Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim kann durch die als positiv prognostizierte Entwicklung in Schifferstadt vollständig aufgefangen werden.

Es bestehen bereits viele unterschiedliche Kooperationen zwischen beiden Kommunen, allerdings hauptsächlich in großräumigen Kooperationsverbänden. Eine sehr gute Erreichbarkeit zwischen beiden derzeitigen Kommunalverwaltungen ist über die L 454 bei einer Distanz von 6 km gewährleistet. Dies kann auch die leicht unterschiedliche räumliche Orientierung hinsichtlich der Pendlerströme relativieren. Beide Verbandsgemeinden tendieren zwar in Richtung Ludwigshafen am Rhein und über die baden-württembergische Landesgrenze hinaus, Schifferstadt weist aber zusätzlich eine starke Tendenz in Richtung Speyer auf. Bei einer Fläche von 61 km² und einer Anzahl von drei derzeitigen Ortsgemeinden der VG Dannstadt-Schauernheim und der Stadt Schifferstadt kann auch zukünftig von einer hohen Bürgernähe ausgegangen werden. Als Verwaltungssitz bietet sich die Stadt Schifferstadt an. Zum einen ist die räumliche Situation in der Verbandsgemeindeverwaltung von Dannstadt-Schauernheim bereits jetzt beengt, zum anderen hat die Stadt Schifferstadt eine höhere funktionale Bedeutung. Daher wird eher eine Eingemeindung der Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim in die verbandsfreie Stadt Schifferstadt befürwortet.

Anzumerken ist, dass aufgrund der engen räumlichen Situation sowie den vielfältigen Verflechtungen in der Region sehr viele mögliche Fusionsoptionen zur Verfügung stehen, die sich im Endergebnis der Analyse geringfügig unterscheiden. Die Einzelergebnisse für die Kommunen sind dem Anhang zu entnehmen.

Literaturverzeichnis

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

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

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

Anhang

Tabelle 8: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Altrip									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuerkraft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
VG Waldsee	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
Neuhofen	0	5	5	5	5	5	3	2	3,8
Ludwigshafen am Rhein	5	5	5	0	2	0	2	5	3,0
Mutterstadt + Limburgerhof + Neuhofen	0	5	5	2	5	5	4	5	3,9
Limburgerhof + Neuhofen	0	5	5	5	4	5	2	5	3,9
Limburgerhof + Neuhofen + VG Waldsee	0	5	5	3	5	5	2	5	3,8
Neuhofen + VG Waldsee	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 9: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Bobenheim-Roxheim									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuerkraft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
VG Heßheim	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
Frankenthal (Pfalz), Stadt	3	5	5	0	5	0	0	5	2,9
Worms, Stadt	1	5	5	0	5	0	2	5	2,9
VG Heßheim + Lamsheim	0	5	5	5	5	5	4	5	4,3
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 10: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Böhl-Iggelheim									
Fusionspartner	Pend-ler-verfl.	Entfer-nung	Flä-che	Ew.-Zahl 2008	Steuer-kraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	ø
VG Dannstadt-Schauernheim	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
VG Dudenhofen	0	5	5	5	5	5	3	5	4,1
Schifferstadt, Stadt	0	5	5	4	5	5	4	5	4,1
VG Deidesheim	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
Haßloch	0	5	5	4	5	5	0	5	3,6
VG Maxdorf + VG Dannstadt-Sch.	0	4	5	3	5	5	0	5	3,4
VG Dudenhofen + Römerberg	0	4	5	4	5	5	5	5	4,1
VG Dudenhofen + VG Dannstadt-Sch.	0	5	5	3	5	5	2	5	3,8
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 11: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Dannstadt-Schauernheim									
Fusionspartner	Pend- ler-verfl.	Entfer- nung	Fläche	Ew.- Zahl 2008	Steuer- kraft 2008	Schul- den 2008	Ew.- Entw. 2020	Ew.- Zahl 2020	Ø
VG Maxdorf	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
Böhl-Iggelheim	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
Mutterstadt	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
Schifferstadt, Stadt	0	5	5	4	5	5	3	5	4,0
VG Deidesheim	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
VG Wachenheim an der Weinstraße	0	4	5	5	5	5	4	5	4,1
VG Maxdorf + Böhl-Iggelheim	0	5	5	3	5	5	0	5	3,5
Mutterstadt + Limburgerhof	0	5	5	3	5	5	0	5	3,5
Lambsheim + VG Maxdorf	0	4	5	4	5	5	1	5	3,6
VG Maxdorf + Mutterstadt	0	5	5	2	5	5	1	5	3,5
Böhl-Iggelheim + VG Dudenhofen	0	4	5	3	5	5	1	5	3,5
	Räumliche Ver- flechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situa- tion		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 12: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Dudenhofen									
Fusionspartner	Pendlerverfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuerkraft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
Böhl-Iggelheim	0	5	5	5	5	5	3	5	4,1
Römerberg	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
Schifferstadt, Stadt	0	5	5	4	5	5	0	5	3,6
Neustadt an der Weinstraße, Stadt	0	3	5	0	5	5	5	5	3,5
VG Lingenfeld	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
VG Edenkoben	0	3	5	4	5	5	2	5	3,6
Speyer, Stadt	5	5	5	0	4	0	2	5	3,3
Haßloch	0	4	5	4	5	5	4	5	4,0
Böhl-Iggelheim + Römerberg	0	5	5	4	5	5	2	5	3,9
Böhl-Iggelheim + VG Dannstadt-Sch.	0	4	5	3	5	5	4	5	3,9
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 13: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Heßheim									
Fusionspartner	Pendlerverfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuerkraft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
Bobenheim-Roxheim	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
Lambsheim	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
Frankenthal (Pfalz), Stadt	4	5	5	0	5	0	5	5	3,6
Worms, Stadt	0	4	5	0	5	0	2	5	2,6
VG Grünstadt-Land	0	4	5	4	5	5	2	5	3,8
Bobenheim-Rox. + Lambsheim	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
Lambsheim + VG Maxdorf	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 14: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Lamsheim									
Fusionspartner	Pend-ler-verfl.	Entfer-nung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuer-kraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
VG Heßheim	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
VG Maxdorf	0	5	5	5	5	5	5	5	4,4
Frankenthal (Pfalz), Stadt	3	3	5	0	4	0	5	5	3,1
VG Freinsheim	0	5	5	5	5	5	5	5	4,4
Bobenheim-Rox. + VG Heßheim	0	5	5	5	5	5	4	5	4,3
VG Heßheim + VG Maxdorf	0	5	5	5	5	5	5	5	4,4
VG Maxdorf + VG Dannstadt-Schauernheim	0	5	5	4	5	5	5	5	4,3
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 15: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Maxdorf									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuerkraft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
VG Dannstadt-Schauernheim	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
Lambsheim	0	5	5	5	5	5	3	5	4,1
Mutterstadt	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
Frankenthal (Pfalz), Stadt	0	5	5	0	5	0	0	5	2,5
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	5	4	5	0	2	0	1	5	2,8
VG Freinsheim	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
VG Wachenheim an der Weinstraße	0	5	5	5	5	5	4	5	4,3
Bad Dürkheim, Stadt	0	5	5	4	5	5	2	5	3,9
Lambsheim + VG Dannstadt-Sch.	0	5	5	4	5	5	2	5	3,9
VG Dannstadt-Sch. + Mutterstadt	0	5	5	2	5	5	0	5	3,4
VG Dannstadt-Sch. + Böhl- Iggelheim	0	4	5	3	5	5	0	5	3,4
VG Heßheim + Lambsheim	0	5	5	5	5	5	3	5	4,1
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 16: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Limburgerhof									
Fusionspartner	Pend-ler-verfl.	Entfer-nung	Flä-che	Ew.-Zahl 2008	Steuer-kraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
Mutterstadt	0	5	5	5	4	5	3	5	4,0
Neuhofen	0	5	5	5	4	5	2	5	3,9
Schifferstadt, Stadt	0	5	5	4	5	5	1	5	3,8
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	5	5	5	0	2	0	1	5	2,9
VG Dannstadt-Sch. + Mutterstadt	0	5	5	3	5	5	3	5	3,9
Mutterstadt + Neuhofen	0	5	5	4	4	5	4	5	4,0
Mutterstadt + Neuhofen + Altrip	0	5	5	2	5	5	3	5	3,8
Neuhofen + Altrip	0	5	5	5	4	5	1	5	3,8
Neuhofen + Altrip + VG Waldsee	0	5	5	3	5	5	1	5	3,6
Neuhofen + Schifferstadt	0	5	5	2	5	5	0	5	3,4
Neuhofen + VG Waldsee	0	5	5	5	4	5	2	5	3,9
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 17: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Mutterstadt									
Fusionspartner	Pend- ler- verfl.	Entfer- nung	Flä- che	Ew.- Zahl 2008	Steuer- kraft 2008	Schul- den 2008	Ew.- Entw. 2020	Ew.- Zahl 2020	Ø
VG Dannstadt- Schauernheim	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
VG Maxdorf	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
Limburgerhof	0	5	5	5	4	5	3	5	4,0
Schifferstadt, Stadt	0	5	5	4	5	5	5	5	4,3
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	5	5	5	0	2	0	5	5	3,4
VG Maxdorf + VG Dannstadt-Sch.	0	5	5	2	5	5	2	5	3,6
VG Dannstadt-Sch. + Limburgerhof	0	5	5	3	5	5	3	5	3,9
Limburgerhof + Neuhofen	0	5	5	4	4	5	2	5	3,8
Limburgerhof + Neuhofen + Altrip	0	5	5	2	5	5	4	5	3,9
	Räumliche Ver- flechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situa- tion		Demograf. Ent- wicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 18: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Neuhofen									
Fusionspartner	Pend-ler-verfl.	Entfer-nung	Flä-che	Ew.-Zahl 2008	Steuer-kraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
VG Waldsee	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
Altrip	0	5	5	5	5	5	3	2	3,8
Limburgerhof	0	5	5	5	4	5	3	5	4,0
Schifferstadt, Stadt	0	5	5	5	5	5	5	5	4,4
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	5	5	5	0	2	0	4	5	3,3
Mutterstadt + Limburgerhof	1	5	5	4	4	5	1	5	3,8
Mutterstadt + Limburgerhof + Altrip	1	5	5	2	5	5	2	5	3,8
Limburgerhof + Altrip	1	5	5	5	5	5	1	5	4,0
Limburgerhof + Altrip + VG Waldsee	1	5	5	3	5	5	2	5	3,9
Limburgerhof + Schifferstadt	1	5	5	2	5	5	3	5	3,9
Limburgerhof + VG Waldsee	1	5	5	5	5	5	0	5	3,9
Altrip + VG Waldsee	0	5	5	5	5	5	3	5	4,1
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 19: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Römerberg									
Fusionspartner	Pend-ler-verfl.	Entfer-nung	Flä-che	Ew.-Zahl 2008	Steuer-kraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
VG Dudenhofen	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
Speyer, Stadt	5	5	5	0	4	0	3	5	3,4
VG Lingenfeld	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
Böhl- Iggelheim + VG Dudenhofen	0	5	5	4	5	5	3	5	4,0
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 20: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für verbandsfreie Gemeinde Schifferstadt									
Fusionspartner	Pend-ler-verfl.	Entfer-nung	Flä-che	Ew.-Zahl 2008	Steuer-kraft 2008	Schul-den 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
VG Dannstadt-Schauernheim	0	5	5	4	5	5	2	5	3,9
VG Dudenhofen	0	5	5	4	5	5	0	5	3,6
VG Waldsee	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
Böhl-Iggelheim	0	5	5	4	5	5	2	5	3,9
Limburgerhof	0	5	5	4	5	5	0	5	3,6
Mutterstadt	0	5	5	4	5	5	3	5	4,0
Neuhofen	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
Speyer, Stadt	2	5	5	0	4	0	1	5	2,8
Limburgerhof + Neuhofen	0	5	5	2	5	5	2	5	3,6
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 21: Untersuchungsregion 2: Einzelgemeindliche Punktwerte für Verbandsgemeinde Waldsee									
Fusionspartner	Pendler-verfl.	Entfernung	Fläche	Ew.-Zahl 2008	Steuerkraft 2008	Schulden 2008	Ew.-Entw. 2020	Ew.-Zahl 2020	Ø
Altrip	0	5	5	5	5	5	1	5	3,9
Neuhofen	0	5	5	5	5	5	2	5	4,0
Speyer, Stadt	3	5	5	0	4	0	1	5	2,9
Limburgerhof + Neuhofen + Altrip	0	5	5	3	5	5	0	5	3,5
Limburgerhof + Neuhofen	0	5	5	5	4	5	0	5	3,6
Neuhofen + Altrip	0	5	5	5	5	5	0	5	3,8
	Räumliche Verflechtung		Ortsgröße		Fiskalische Situation		Demograf. Entwicklung		
	Bürgernähe				Leistungsfähigkeit				
Quelle: Eigene Berechnung.									

Tabelle 22: Untersuchungsregion 2: Verfügbarkeit von Verwaltungsräumen		
Altrip	Keine Raumkapazitäten im Rathaus, aber Büroflächen in nahem Gebäude verfügbar	-
Bobenheim-Roxheim	Keine Raumkapazitäten	-
Böhl-Iggelheim	Keine Raumkapazitäten	-
Dannstadt-Schauernheim	Bereits heute zu wenig Räume vorhanden	-
Dudenhofen	Keine Raumkapazitäten im neuen Rathaus, evtl. allerdings im alten Rathaus	+/-
Heßheim	1996 gebaut, keine freien Raumkapazitäten, keine Erweiterung möglich	-
Lambsheim	Keine Raumkapazitäten	-
Limburgerhof	Keine Raumkapazitäten im Rathaus, aber Büroflächen im angrenzenden Gebäude verfügbar	+/-
Maxdorf	Keine Raumkapazitäten	-
Mutterstadt	Rathaus wurde in den 1980er Jahren neu gebaut, wenige leer stehende Räume, allerdings Kapazitäten für die Aufnahme weiterer Mitarbeiter vorhanden, tlw. Räume vermietet, Vorkaufsrecht für Büroflächen im Nachbargebäude	+
Neuhofen	Derzeit keine Raumkapazitäten, Ausbau könnte mit vertretbarem Aufwand erfolgen	-
Römerberg	Bereits heute zu wenig Räume vorhanden	-
Schifferstadt	Keine Rückmeldung	
Waldsee	200m ² im Dachgeschoss, derzeit vermietet, relativ neu	+
Quelle: Eigene Darstellung.		

	Altrip	Bobenheim- Roxheim	Böhl-Iggelheim	Dannstadt- Schauernheim	Dudenhofen	Heßheim	Lambsheim	Limburgerhof	Maxdorf	Mutterstadt	Neuhofen	Römerberg	Schifferstadt	Waldsee
Haßloch			1		1			1			1		1	
Germersheim				1								1		
Lingenfeld				1								1		
Mannheim												1		
Quelle: Eigene Berechnung.														