

Verbandsgemeinde Maikammer



Metropolregion Rhein-Neckar

SÜW

Die Verbandsgemeinde Maikammer: leistungsfähig, wettbewerbsfähig, zukunftsfähig!

*Gutachten von Dr. Volker Röske
zur fachlich und wirtschaftlich optimalen Aufgabenwahrnehmung
der Verbandsgemeinde Maikammer
Gleiszellen, den 20. Oktober 2011*

RÖSKE.

Sozialforschung und Organisationsberatung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
1. Einleitung Eine nicht leistungsfähige Verbandsgemeinde? / Finanzstatistik: die Schwierigkeiten eines pro-Kopf-Vergleiches / Zwischenergebnis / Untersuchungsansatz und Untersuchungs- bereiche	6
2. Kommunal- und Verwaltungsreform: Anlass und Begründungen gesetzliche Vorgaben verstärken die Zentralisierung / Gemeindegröße und Bürgernähe / Die Ausnahmeregel / Zur Vergleichbarkeit kommunaler Aufgaben / Zur Interpretation statistischer Ergebnisse / Zur Wirtschaftlichkeit kommunaler Aufgaben / Mittelmaß und Mittelmäßigkeit	18
3. Die Verbandsgemeinde Maikammer: Statusreport Zur Geschichte der Verbandsgemeinde: Wie es zu der „Sandwich-Position“ kam? / Lage im Raum / Die Verbandsgemeinde im regionalen Raum / Fremdenverkehr / Einwohner- struktur und -entwicklung, Demographie / Finanzsituation / Die Wirtschaftlichkeit der Kernverwaltung	29
4. Die Verbandsgemeinde Maikammer im Vergleich Kriterium Regelbetriebsgröße / Kriterium Regionalvergleich / Kriterium Kernverwaltung im Vergleich	48
5. Alternative 1: Fusion mit der Verbandsgemeinde Edenkoben Fusionsfolgen? / Fusions‘gewinne‘? / Zwischenergebnis	59
6. Alternative 2: interkommunale Kooperation Interkommunale Kooperation, eine vernachlässigte Organisationsform? / Kooperations‘gewinne‘? / Zwischenergebnis	75
7. Schlussfolgerungen	82
8. Quellen- und Literaturverzeichnis	84

Was ist das Allgemeine?
Der einzelne Fall.
Was ist das Besondere?
Millionen Fälle.

Goethe, GW, Bd. 12, S. 433

Vorwort

Die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz hat Ministerpräsident Kurt Beck in seiner Regierungserklärung am 30.05.2006 folgendermassen angekündigt: „Insgesamt werden wir das sich über Jahrzehnte bewährte und leistungsfähige kommunale Gefüge von Orts-, Verbandsgemeinden, Landkreisen und großen kreisfreien Städten erhalten, jedoch angesichts neuer Herausforderungen den Spannungsbogen zwischen Bürgernähe und Effizienz anpassen und optimieren ...“ und er fährt fort: „Dabei werden wir keine Abkehr von unserem kommunalpolitischen Grundverständnis vollziehen: Überschaubare Größenverhältnisse, besondere Bürgernähe und ein grundsätzlicher Respekt vor gewachsenen, auch regionalen Strukturen sind seit jeher ein besonderes Markenzeichen des Landes Rheinland-Pfalz. Deshalb wird es keine Reformen vom Reissbrett aus geben. Dies ist nicht unsere Methode!“

Mittlerweile hat sich der Spannungsbogen zwischen Bürgernähe und Effizienz konkretisiert: Die entsprechenden Gesetze wurden – wie angekündigt – in der letzten Legislaturperiode verabschiedet und die Lösung scheint gefunden. Neue Regelgrößen bei den Verbandsgemeinden durch Zusammenlegungen zu größeren Verwaltungseinheiten, so ist die Hoffnung, sollen sinkende Verwaltungskosten und eine größere Verwaltungseffizienz mit sich bringen. Hinter dieser allgemeinen Erwartung steht die Auffassung, dass mit größeren Gebietskörperschaften wirtschaftlicher produziert werden könne, wobei die ‚Produktionskosten‘ der Verbandsgemeinden gleichsam automatisch mit steigender Größe sinken würden. So bestechend dieser Gedanke sein mag, so gibt es doch eine Reihe von Beispielen, die den erhofften, linearen und gleichsam automatischen, Zusammenhang von Größe und Effizienz fraglich werden lassen.

Zu Beginn der Deregulierung der Energiemärkte 1998/1999 wurde häufig angeführt, dass von den über 900 Stadtwerken nur sehr wenige übrig bleiben würden, da die vielen kleinen und mittleren Stadtwerke wegen ihrer ‚Größennachteile‘ nicht wettbewerbsfähig seien¹. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dieser prognostizierte Automatismus hat sich nicht eingestellt.

¹vgl. Mummert + Partner Unternehmensberatung AG, Hamburg vom 17. September 1999: Deutsche Stadtwerke: nur 10 Prozent werden überleben (Pressemitteilung).

Eine umfassende, empirische Studie über die Wirkungen der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen am Ende der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts bestätigt, dass sich die Erwartungen sinkender Kosten mit größeren Verwaltungseinheiten nicht so eindeutig eingestellt haben, wenn es heißt: „Die Neuordnung führt in den weitaus meisten Fällen nicht zu Personalkosteneinsparungen, selbst bei der Zusammenlegung mehrerer Verwaltungen zu einer neuen, nicht. In Ausnahmefällen festzustellende Kosteneinsparungen sind nur vorübergehend (ein Rechnungsjahr) oder lediglich rechnerisch“². Ein kürzlich veröffentlichter Literaturbericht des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) verstärkt diese Skepsis: „... bisher konnte weder nachgewiesen werden, dass die Größe einer Verwaltungseinheit deren Output verbessert, noch ist andererseits sicher, wann die stetig abnehmenden Bevölkerungszahlen insbesondere in Ostdeutschland auch diese vermeintlichen Mindestgrößen wieder unterschreiten.“³

Schließlich scheint die Forderung nach Größenvorteilen in der praktischen Umsetzung mit einer Fusion nicht grundsätzlich von Erfolg gekrönt zu sein, wenn man einigen Berichten über das Scheitern von Unternehmensfusionen glauben darf. Ein unverdächtiger Zeitzeuge, Hans-Olaf Henkel, ehemaliger Europa-Chef von IBM und ehemaliger Präsident des BDI, warnt sogar vor der Überschätzung der „Größe als Selbstzweck“⁴. Häufig wird übersehen, dass der Fusionen begleitende Einspareffekt weniger der Tatsache der größeren Einheit geschuldet ist, als vielmehr das Ergebnis vor oder mit den Fusionen veranlasster Rationalisierungsmaßnahmen.

Wenn es so ist, dass eine Optimierung der Arbeitsprozesse zwar fusionsbedingt ausgelöst wird, oftmals jedoch die Synergien aus Zusammenschlüssen nicht eintreffen, dann ist die Skepsis berechtigt, zu fragen, ob es nicht Alternativen zur Bildung von größeren Unternehmenseinheiten gibt. Dass es Alternativen gibt, zeigen allein schon die vielen, erfolgreichen kleinen und mittleren Unternehmen, die sich am Markt behaupten. Übertragen auf die Diskussion in der laufenden Kommunal- und Verwaltungsreform bedeutet dies, nach Alternativen zu dem vorgeschlagenen Weg der Fusion als Größen- und Gebietsoptimierung von Verbandsgemeinden zu suchen.

In dem folgenden Gutachten soll diesen skeptischen Fragen nachgegangen und anhand des Beispiels der Verbandsgemeinde Maikammer aufgezeigt werden, ob und inwieweit die behaupteten Ineffizienzen kleiner Verbandsgemeinden zutreffend sind und wenn nicht, ob es möglich ist, gewünschte Effizienzverbesserungen und Kosteneinsparungen auch ohne größere, fusionierte Verwaltungseinheiten zu erreichen. Denn, wenn nur Ergebnisse zählen, sollte es auch möglich sein, über unterschiedliche Organisationsformen optimaler Verwaltungsstrukturen nachzudenken.

²Wrage, 1975, S. 90

³BBSR-Berichte kompakt, 2010, S. 2

⁴vgl. Süddt. Zeitung vom 23.04.2007: Zwei Drittel der Fusionen scheitern. DaimlerChrysler und andere Katastrophen

Unterstützt hat den Verfasser mit einer Reihe kritischer Fragestellungen, Hinweisen und Anmerkungen Dr. Bernd Jungesblut, Kassel, der seine langjährigen Forschungserfahrungen über öffentliche Verwaltungen eingebracht hat. Mein Dank gilt auch dem begleitenden Arbeitskreis der Verbandsgemeinde, Herrn Verbandsbürgermeister Karl Schäfer und dem Fachbereichsleiter Organisation, Herrn Andreas Reuter, der nicht nur half, das örtliche Datenmaterial aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen. Die Diskussionen mit ihnen und viele der manchmal auch in Nebensätzen gefallenden Anmerkungen machten es möglich, sich ein umfassendes Bild von der Arbeit und Funktionsweise dieser kleinen Verwaltung der Verbandsgemeinde zu verschaffen.

Das vorliegende Gutachten nicht in einem nur auf wenige Wochen angesetzten, engen Zeitplan abarbeiten zu müssen, unterstützte die empirische Vertiefung dieser Fallstudie. Dadurch war es möglich, die Arbeit der Verbandsgemeinde über einen längeren Zeitraum beobachtend zu begleiten. Fragen, Daten, Anregungen und manche Reaktion waren somit besser einzuordnen, aber auch, um zu dem empirischen Material der Verbandsgemeinde die entsprechenden Bezugs- und Kritikpunkte der wissenschaftlichen Literatur und insbesondere der das Gesetzgebungsverfahren begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung zur Kommunal- und Verwaltungsreform aufzuspüren und in dieses Gutachten einarbeiten zu können. Für das präsentierte Gesamtbild mit den Beurteilungen und Schlussfolgerungen sind die oben Genannten jedoch in keiner Weise verantwortlich, die Verantwortung für dieses Gutachten liegt ausschließlich beim Verfasser.

Neben der Untersuchung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Maikammer soll das Gutachten zugleich als ein produktiver und exemplarischer Beitrag für die Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz im „Spannungsbogen zwischen Bürgernähe und Effizienz“ verstanden werden.

1. Einleitung

Am 26.02.2009 stellte der damalige Innenminister Karl Peter Bruch im Innenausschuss des rheinland-pfälzischen Landtages die Grundzüge der angestrebten Kommunal- und Verwaltungsreform vor⁵. Er formulierte die allgemeinen Anforderungen an die geplante Verwaltungsmodernisierung, unter denen die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz einer Überprüfung unterzogen werden sollten. Mit der gleichzeitigen Bekanntgabe der Verbandsgemeinden, für die ein „vordringlicher Gebietsänderungsbedarf“ bestehe, nahm er das ‚Ergebnis‘ der angestrebten Kommunal- und Verwaltungsreform vorweg und löste Proteste in den betroffenen Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden aus.

Eine nicht leistungsfähige Verbandsgemeinde?

Die Verbandsgemeinde Maikammer gehörte zu den im Februar 2009 genannten 23 Verbandsgemeinden mit einem „vordringlichen Gebietsänderungsbedarf“. Diese offizielle Bekanntgabe und Veröffentlichungen in der Presse lösten auch unter den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie unter den Ratsmitgliederinnen und -mitgliedern der Verbandsgemeinde und den drei dazu gehörigen Ortsgemeinden eine erhebliche Unruhe und teilweise Empörung⁶ aus. Schnell erkannten die Betroffenen, dass es sich bei dem Begriff „vordringlicher Gebietsänderungsbedarf“ um nichts anderes als um eine Fusion der Verbandsgemeinde Maikammer mit der benachbarten Verbandsgemeinde Edenkoben handelt. Nach mehreren Diskussions- und Protestveranstaltungen, einer Bürgerbefragung mit einer eindeutigen Ablehnung der geplanten Fusion, lehnte der Verbandsgemeinderat Maikammer in seiner Sitzung am 18.02.2010 den Fusionsvorschlag mit der Verbandsgemeinde Edenkoben einstimmig ab.

Betroffen machte vor allem die Begründung der Fusion: für kleine Verbandsgemeinden wird eine „schwindende Verwaltungskraft“ konstatiert, die „eine fachlich und wirtschaftlich optimale bürgernahe Aufgabenverwaltung vielfach in Frage stellt“ oder gar ausschließe. „Größere Verbandsgemeinden“ hätten „signifikant niedrigere Personalausgaben sowie Verwaltungs- und Betriebsausgaben“ und zudem würde die demographische Entwicklung sich negativ auf die Leistungsfähigkeit ‚schrumpfender‘ Verbandsgemeinden auswirken: „weniger Menschen (brauchen) weniger ... Dienstleistungen“⁷.

Die pauschale, fast bedrohliche Charakterisierung ihrer kleinen Verbandsgemeinde als nicht leistungsfähige Verbandsgemeinde haben viele Bürgerinnen und Bürger als einen Affront gegen ihre Verbandsgemeinde verstanden. Sie empfanden den „vordringlichen Gebietsänderungsbedarf“ (= Fusion) der Landesregierung folgerichtig zugleich auch als einen Vorwurf, in einer **nicht leistungsfähigen Verbandsgemeinde zu leben** und haben sich

⁵Den Entstehungszusammenhang dieser Reform stellt Joachim Hesse in seinem Gutachten (vgl. Hesse, 2010, S. 70 - 71) kurz und erhellend dar.

⁶vgl. Rheinpfalz vom 01.04.2009

⁷vgl. Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, ohne Datum, S. 3 - 5

gegen diese Bewertung aufgelehnt und in einem Bürgerbegehren entsprechend votiert.

Dass sie mit ihrer Einschätzung nicht verkehrt lagen, wurde ein knappes Jahr später mit der Veröffentlichung des Endberichtes „Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (Stand: 13.04.2010)“⁸, nachfolgend **bGFA** genannt, bestätigt. Diese bGFA lieferte die wissenschaftliche Begründung für die zukünftigen Größenanforderungen zur Bildung von Verbandsgemeinden. In einer vorab veröffentlichten Zusammenfassung dieser bGFA vom Januar 2010 wird festgestellt: „dass auf der Verbandsgemeindeebene **weit überdurchschnittliche Kosten** der Leistungserbringung mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Verbandsgemeindegröße und einer **ausgesprochen negativen** Bevölkerungsentwicklung korrespondieren. Diese Konstellation **„klein, teuer, schrumpfend“** (Hervorhebungen V.R.) ist insofern problematisch, als sie für die Zukunft eine deutliche Zunahme des fiskalischen Problemdrucks erwarten lässt.“⁹ Diese Kurzformel des **„klein, teuer, schrumpfend“** ist handfest im ursprünglichen Sinn dieses Wortes, da sie den Empfänger dieser Botschaft mit dem offensichtlich eindimensionalen Zusammenhang von Ursache und Wirkung der drei Variablen und ihren scheinbar unverrückbaren, gegenseitigen Bedingungen einfängt.

Am 25.11.2010 schließlich, nachdem die entsprechenden Gesetze¹⁰ im Landtag verabschiedet worden waren, hat der Verbandsgemeinderat dieses Gutachten in Auftrag gegeben. Der Auftrag bestand darin, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sowie die Verwaltungskraft der kleineren Verbandsgemeinde Maikammer im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl als das **zentrale Beurteilungskriterium** für die zukünftige gesetzliche Regelgröße einer Verbandsgemeinde und mögliche Alternativen zu der daraus folgenden Fusion näher zu untersuchen.

Der Verbandsgemeinde Maikammer geht es nicht um Leistungsverweigerung oder gar um eine Aufforderung zum Verzicht eines kommunalen Wettbewerbs, im Gegenteil: sie stellt sich ausdrücklich diesem Leistungsvergleich und möchte mit diesem Gutachten ihre bisher ‚gelebte‘ Auffassung ihres gesetzlichen, verbandsgemeindlichen Auftrages „aus Gründen des Gemeinwohls“¹¹ dokumentieren, aber auch, dass es neben der Kurzformel des klein, teuer und schrumpfend eine andere Seite der Realität kommunaler Verwaltungspraxis gibt.

⁸im Folgenden zitiert als: bGFA, 2010

⁹Junkernheinrich, Martin et al: Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen der bGFA vom 28.01.2010, S.6. Die zitierte Passage ist identisch mit einer entsprechenden Passage im Schlussbericht (vgl. bGFA, a.a.O., S. 483) Dieses „klein, teuer, schrumpfend“ taucht in der Folge von den Befürwortern immer wieder in der Diskussion um die Gebietsreform auf. In der Debatte zur Verabschiedung der beiden Gesetze zur Kommunal- und Verwaltungsreform im rheinland-pfälzischen Landtag bleibt es das ‚schlagwortartige‘ Argument zur Einführung einer zukünftigen Regelgröße für Verbandsgemeinden. Siehe dazu: Protokolle der Plenarsitzung vom 8. September 2010, P15/95, S. 5642 - 5654, insbes. S. 5645/46

¹⁰Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 (1. KVR); Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 (2. KVR), ebenda, S. 280 ff.

¹¹GemO § 64, Abs. 1

Der Verbandsgemeinde Maikammer ging es schon immer um eine effiziente und bürger-nahe, kommunale Leistungserbringung mit einem möglichst geringen Ressourcenverbrauch der zugewiesenen Finanzierungsmittel. Das war in der Vergangenheit Inhalt vieler Sitzungen des Verbandsgemeinderates, darüber wurde gestritten und ein Ausgleich gesucht. Dieser identitätsstiftende Kern der gelebten kommunalen Selbstverwaltung in Form des zentralörtlichen Gemeinwohls einer Verbandsgemeinde steht mit dem „Gebietsänderungsbedarf“ im Rahmen der jetzigen Kommunal- und Verwaltungsreform auf dem Prüfstand. Es ist nicht auszuschließen, dass mit dem vorgesehenen Zusammenschluss (Fusion) die Verbandsgemeinde Maikammer ihre bisherige zentralörtliche Funktion verliert und auch für die drei betroffenen Ortsgemeinden die Bürgernähe sich insofern ändert, als das bisher erworbene Gemeinsame der Gesamtinteressen durch die neue, sehr viel größere und unterschiedliche Interessenstruktur in der ‚Fusionsverbandsgemeinde‘ verloren geht. Wenn diese gesetzliche Veränderung als ‚Belohnung‘ für die bisherige ehrenamtliche Arbeit in der Verbandsgemeinde Maikammer verstanden wird, könnte sich dort Resignation als Antwort auf bürgerschaftliches Engagement einstellen.

Finanzstatistik: die Schwierigkeiten eines pro-Kopf-Vergleiches

Um die Ebene - zwar pointierter, aber bei näherer Betrachtung doch auch grundverkehrter zusammenfassender Kurzformeln - zu verlassen, wird in diesem Gutachten bei der analytischen Betrachtung und Beurteilung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft von Verbandsgemeinden der finanzwissenschaftlichen Sicht der kommunalen Finanzstatistik mit ihren Größenklassen bezogenen Durchschnittswerten ‚von oben‘, eine Betrachtung ‚von unten‘ aus der Perspektive einer einzelnen Verbandsgemeinde gegenüber gestellt werden. Dabei treffen Daten zur Finanzlage der Kommunen aus der Makroebene der Finanzstatistik auf die Mikroebene, den Einzelfall einer Verbandsgemeinde. Diese Mikroebene mit ihrem ‚Leben‘ in der Verwaltungsorganisation und -handeln stellt sich dar als eine immer wieder von der Verwaltungswissenschaft und -soziologie oder Verwaltungsgerichten bestätigten Vielfalt und Verschiedenheit kommunaler Verwaltungsstrukturen und Aufgabenwahrnehmung. Sie durch ‚einfache‘, bloße Zahlen beschreiben zu wollen, blendet einen Großteil kommunaler Bedingungen, Tatsachen und Verhältnisse aus. Dies anerkennt auch die bGFA, wenn dort formuliert wird: „Die kommunale Wirklichkeit hinter diesen Mittelwerten stellt sich gleichwohl erheblich vielfältiger dar, wie Abbildung 16 veranschaulicht.“¹² Wenn dies so ist, dann bleibt auch die Frage, wieviel „kommunale Wirklichkeit“ mit diesen Mittelwerten bei der Interpretation ausgeblendet wird und ob es tatsächlich statistische Verfahren sind, die mit einer Art Politik des stabilen Mittelwertes versuchen, eine automatische Steuerung der anstehenden Probleme zu verfolgen?

Angesichts der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung wird das kommunale Verwaltungshandeln vor Ort mit seinen in den länderspezifischen Gemeindeordnungen festgelegten kommunalen Aufgaben im wesentlichen bestimmt durch das Ergebnis örtlich definierter und - oft politisch ausgehandelter - Gemeinwohlbelange. Zwar legt die

¹²siehe: bGFA, a.a.O., S. 84. Die in dem Zitat erwähnte Abb. 16 ist auf S. 25 dieses Gutachtens wiedergegeben.

rheinland-pfälzische Gemeindeordnung die Aufgaben und Arbeitsweise der Ortsgemeinden im wesentlichen in §§ 2, 32, 44 und 47 GemO und für die Verbandsgemeinden in § 2 und §§ 64 - 70 GemO fest. Dabei bekommen für die Verbandsgemeinden neben den Aufgaben der Führung der „Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden (§ 68, Abs. 1 GemO) und den eigenen Selbstverwaltungsaufgaben gem. § 67 GemO noch die Aufgaben, die auf Grund der jeweils eigenen kommunalen Gestaltungsmacht den Verbandsgemeinden gem. § 67 Abs. 3 und 4 GemO übertragen werden, einen besonderen Stellenwert. Diese Aufgabenbestimmung und -wahrnehmung ist gerade Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung und bestimmt den tatsächlichen Aufgabenumfang. Folglich bestimmt diese grundgesetzlich garantierte ‚Individualität‘ die Verschiedenartigkeit von Verbandsgemeinde zu Verbandsgemeinde. Denn, ob es um die Pflege örtlicher Friedhofswege, die Einrichtung eines Bürgertreffs, die Ganztagesbetreuung in den Grundschulen der Verbandsgemeinde oder den gemeinsamen Betrieb eines kommunalen Bauhofes auf der Ebene der Verbandsgemeinde geht, immer sind es örtliche **und** verbandsgemeindliche Definitionen gemeinsamen Tuns, immer erfüllen diese politischen Entscheidungen auch die demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung. Und in den meisten Fällen werden bei den Entscheidungen kommunale Gemeinwohlbelange, also Angelegenheiten der Gemeinschaft der Ortsgemeinde und/oder der Verbandsgemeinde anstehen. Folglich wird durch dieses Wechselspiel der kommunalen Selbstverwaltung von Orts- und Verbandsgemeinde die jeweils spezifische Aufgabenwahrnehmung und deren personelle, verwaltungstechnische und -organisatorische Umsetzung von Verbandsgemeinde zu Verbandsgemeinde - unabhängig von deren Einwohnerzahl - abweichen.

Dies sieht auch das Bundesverfassungsgericht so. Es hat in seiner Rastede-Entscheidung festgestellt: „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (sind) diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben ... , die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an. Es liegt auf der Hand, daß diese Angelegenheiten keinen ein für allemal feststehenden Aufgabenkreis bilden; ebenso ist deutlich, daß dieser auch nicht für alle Gemeinden unerachtet etwa ihrer Einwohnerzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur gleich sein kann.“¹³

Eine Aufgaben bezogene „Muster“-Kommunalverwaltung im Sinne einer allgemeinen kommunalen Blaupause gibt es demnach nicht. Dies ist immer wieder beklagt, aber auch ganz nüchtern als empirischer Tatbestand festgestellt worden. Ein wesentlicher Grund dafür ist das Demokratiegebot der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie. Es ist gleichsam der ‚politische‘ Preis der demokratischen Kommunalverfassung¹⁴. Dennoch unterliegt dieser Preis einer Effizienz- **und** Effektivitätsbeurteilung. Die Frage ist nur, wie sehen die Sachverhalte aus, die zu einer solchen Beurteilung führen, wie werden sie ermittelt und

¹³BVerfGE 79, 127 (I, 3., c))

¹⁴vgl. Suerbaum, 2009, S. 76ff.

sind die Sachverhalte überhaupt vergleichbar?

Angesichts dieses komplexen Beziehungsgeflechtes zwischen Orts- und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz ist ein Vergleich kommunaler Verwaltungsstrukturen sicherlich keine leichte Aufgabe. Umso mehr erstaunt, dass dieser Gesichtspunkt in der bGFA zwar als Kritikpunkt an der Kommunal- und Verwaltungsreform referiert¹⁵, aber nicht als Problem **und** spezifischer Untersuchungsgegenstand in die bGFA mit aufgenommen worden ist. Denn, wenn festgestellt wird:

„Hinzu kommen spezifische Probleme der rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur. Insbesondere die unterschiedlichen Aufgabenabgrenzungen zwischen Verbands- und Ortsgemeinden führen zu lokal sehr unterschiedlichen Haushaltsergebnissen. Ein direkter Vergleich oder auch statistische Berechnungen über eine ganze Verwaltungsebene hinweg sind dadurch mit erheblichen Einschränkungen verbunden.“¹⁶

dann überrascht - gerade wegen der **„erheblichen Einschränkungen“** (Hervorhebung V.R.) - die Fixierung auf den stabilen Mittelwert beim Vergleich verbandsgemeindlicher Daten. Vergleicht man einzelne Haushaltsabschnitte der Verbandsgemeinden unter Effektivitätsgesichtspunkten, so wird man den ‚politischen‘ Preis einzelner Haushaltsabschnitte nur dann korrekt analysieren und beurteilen können, wenn diese „erheblichen Einschränkungen“ auch methodisch korrekt und sachgerecht in die Vergleiche eingehen.

Dies läßt sich am Beispiel des Unterabschnittes 00 Gemeindeorgane und seines **pro-Kopf-Vergleiches** in der bGFA gut veranschaulichen. Gemeindeorgane sind die Ortsgemeinderäte mit den ehrenamtlichen Ortsbürgermeistern und der Verbandsgemeinderat mit dem hauptamtlichen Bürgermeister. Eine Beurteilung der Effektivität der Gemeindeorgane muss die Wirksamkeit der eingesetzten personellen, sächlichen und finanziellen Mittel überprüfen und beurteilen, welcher Erfüllungsgrad erreicht worden ist. Dies verlangt nach quantitativen und qualitativen Kriterien. Allerdings ist die Ermittlung dieser Sachverhalte oft schwierig. Bei der Frage nach der Effizienz der Gemeindeorgane geht es um den Nutzen, der mit den eingesetzten Mitteln erreicht worden ist, und zwar mit möglichst geringem Mitteleinsatz. Dies setzt voraus, dass sowohl die eingesetzten Mittel als auch das tatsächliche Ergebnis **korrekt und vergleichbar** ermittelt worden sind. Es würde also vom Sachverhalt her nicht ausreichen, zu sagen, Verbandsgemeinde A gibt für die Gemeindeorgane 13 Euro **pro-Kopf** aus, Verbandsgemeinde B dagegen 18 Euro, solange nicht klar ist, welches die effizienz- bzw. effektivitätsbezogenen Bezugspunkte dieses **pro-Kopf-Vergleiches** sind. Was ist das Produkt, die Leistung oder das Ergebnis des im Unterabschnitt 00 eines kommunalen Haushaltsplanes dargestellten Leistungsangebotes: ‚Gemeindeorgane **pro-Kopf**? Die Einwohnerzahl ist es sicherlich nicht, denn diese hat mit der Leistung, dem Produkt der ‚Gemeindeorgane‘ erst einmal nichts zu tun, die Einwohnerzahl ist voll-

¹⁵vgl. bGFA, S. 4: „Einen zentralen Kritikpunkt stellt die Fokussierung der Gebietsreform auf die Ebene ... der Verbandsgemeinden unter Ausblendung der ... Ortsgemeinden dar.“

¹⁶bGFA, S. 57

kommen produktunabhängig.

Auch wenn in einem Vergleich die eingesetzten Sach- und Personalmittel, der Aufwand für den hauptamtlichen Bürgermeister, seine Reisekosten und den Sprudel oder den Apfelsaft anlässlich der Gemeinderatssitzungen u.ä. aufgeführt ist und in Beziehung zu der Anzahl der Einwohner gesetzt wird, dann würde jeder einsehen, dass dies nichts mit Wirtschaftlichkeit im Sinne des ökonomischen Prinzip zu tun hat. Denn dann könnte jeder mit einer Dreisatz-Rechnung ohne irgendeinen Produktbezug, z.B. bei (annähernd) gleichem Aufwand pro Einwohner, zurückrechnen, in der Verbandsgemeinde A sind mehr Einwohner als in der Verbandsgemeinde B. Nur, damit ist die Verbandsgemeinde A noch lange nicht wirtschaftlicher im Sinne des ökonomischen Prinzips als die Verbandsgemeinde B. Allenfalls wird man feststellen, dass bei einem Vergleich der beiden Verbandsgemeinden nur von Effektivität und **nicht** von Effizienz gesprochen werden kann, denn in der Verbandsgemeinde mit der größeren Einwohnerzahl ‚erreicht‘ der Aufwand mehr Einwohner. Der Erkenntnisgewinn eines solchen Vergleiches zwischen kleinen und großen Verbandsgemeinden ist banal und eingeschränkt, hätte doch eventuell schon ein Blick in die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung genügt, denn dort sind in den §§ 50, 51 Einwohnergrenzen für die Hauptamtlichkeit für zusätzliche Beigeordnete als Wahlmöglichkeit („kann“) schon festgelegt.

Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkt z.B. eine Verbandsgemeinde von rd. 19.000 Einwohnern, die damit in etwa dem Mittelwert¹⁷ der rheinland-pfälzischen Gemeindeverbände und Einheitsgemeinden recht nahe kommt, und gäbe es für den Unterabschnitt ‚Gemeindeorgane‘ angenommener Maßen zwei Werte, einmal 12,63 Euro und einmal 6,84 Euro pro Einwohner, dann gibt es nur zwei Interpretationsmöglichkeiten: entweder die Verbandsgemeinde hätte auf ihre gesetzliche Wahlmöglichkeit für einen hauptamtlichen Beigeordneten verzichtet oder der niedrigere Wert hätte rd. 35.000 Einwohner zur Folge. Der letzte Fall widerspricht der Realität und ist höchst unwahrscheinlich, der erste dagegen nicht; aber beide wären möglich und sind Ausdruck des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes und bilden zugleich ein ‚politisches‘ Qualitätsmerkmal für die Arbeit und die Effektivität ab. Soll aber deshalb eine Verbandsgemeinde auf ihr gesetzliches Recht auf einen hauptamtlichen Beigeordneten verzichten? Über die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenbereiches ‚Gemeindeorgane‘ ist bei einem Aufwandsvergleich pro Einwohnerin oder Einwohner wenig ausgesagt, es kann allenfalls ein erster Fingerzeig sein oder mit den Worten des Bundesverfassungsgerichtes in der Rastede-Entscheidung: „auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an.“

Für Effizienzvergleiche wird es demnach von entscheidender Bedeutung sein, ob und wie sie gleiche Sachverhalte auch **tatsächlich** abbilden. Für die Effizienz ist die Ausbringungsmenge wichtig und ihr Verhältnis zum Aufwand, nicht aber der Aufwand zu der Einwohn-

¹⁷BBSR-Berichte kompakt, 2010 S. 5. Mit diesem Wert nimmt Rheinland-Pfalz einen Spitzenplatz im bundesdeutschen Vergleich ein und liegt hinter Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg und vor dem Saarland. Die Struktur der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz ist alles andere als kleinteilig!

erzählt. Dies wäre ein Effektivitätskriterium. Der haushaltsmäßige Sachverhalt ‚Gemeindeorgane‘ im Unterabschnitt 00 des Haushaltsplanes ist in der politischen, verwaltungsorganisatorischen wie verwaltungspraktischen Realität oft nur unzureichend und unvollständig abgebildet oder mit anderen Worten: das Produkt ‚Gemeindeorgane‘ ist im Alltag der Verbandsgemeinde in einen prozeßhaften Ablauf eingebunden, im Haushaltsplan dagegen, auch nicht im Unterabschnitt 00, nicht vollständig bzw. nicht als **Verwaltungsprozess** abgebildet. Somit hätten Effizienzaussagen, die den Unterabschnitt 00 ohne eine prozess- und damit aufgabenbezogene Betrachtung zum Gegenstand eines Vergleiches haben, einen sehr stark eingeschränkten Aussagegehalt¹⁸.

Um dies noch einmal zu verdeutlichen: wie wirksam und mit welcher Qualität die Verbandsgemeinde die Gemeindeorgane unterstützt, ist verwaltungspolitisch und -praktisch kein banaler, sondern ein sehr komplexer Vorgang. Dazu gehören auf jeden Fall die umfangreichen Aufgaben des Bürgermeisters gem. § 47 i.V.m. § 68 GemO, aber auch die Verwaltungsgeschäfte der Verbandsgemeinde, z.B. von den Einladungen und Sitzungsprotokollen bis hin zur Abrechnung der Aufwandsentschädigungen der ehrenamtlichen Gremien der Ortsgemeinden. Richtig ist, dass die Qualität effektiver Unterstützungsarbeit der Gemeindeorgane von einem Zusammenspiel unterschiedlicher Aufgabenbereiche und deren qualifizierter Ausführung in der Verbandsgemeindeverwaltung abhängig ist, einschließlich der Qualität der Arbeit des Bürgermeisters¹⁹ als „Leiter der Verbandsgemeindeverwaltung“ (§64, Abs. 3 GemO).

Hinter dem Sachverhalt ‚Gemeindeorgane‘ im Unterabschnitt 00 stehen folglich noch andere Kostenstellen des Haushaltsplanes, z.B. 02 Hauptverwaltung oder 06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung und, wenn der Bürgermeister entsprechend seiner Aufgabe mit den Ortsbürgermeistern „wichtige Angelegenheit der Ortsgemeinden“²⁰ erörtert, dann wären auch diese entsprechenden Kosten dafür den Haushaltsplänen der Ortsgemeinden zu entnehmen bzw. zu zurechnen. Eine realitätsbezogene Auswertung und prozeßbezogene Abbildung von Einzelplänen müßte diese verwaltungspraktische Komplexität berücksichtigen, denn die Ortsgemeinden empfangen Leistungen von der Verbandsgemeinde und verursachen Kosten. Dass dafür eine Verbandsgemeindeumlage auf der Grundlage von Hebesätzen zur Verfügung steht, ist zwar richtig, aber in diesem Zusammenhang sind Hebesätze nicht geeignet, verursachergerecht die Kosten eines Verwaltungsprozesses zu zuordnen. Die ‚Verwaltungseffizienz‘ der Gemeindeorgane als das Verhältnis der Einwohnerzahl zu **Teilkosten** des Unterabschnittes 00 darzustellen, blendet diesen komplexen Verwaltungs-

¹⁸Die Aufteilung des Verwaltungsprozesses in Produktions- und Transaktionskosten (vgl. Rosenfeld / Kluth, 2007, S. 47ff.), auf die sich die bGFA bezieht und diese methodische Unterscheidung übernimmt, ist nur eine unvollständige prozess- und aufgabenbezogene Betrachtung.

¹⁹vgl. Beruf Bürgermeister/in, 2008, siehe insbes. S. 40ff. In der Diskussion um die Kommunal- und Verwaltungsreform wurde auch die Abschaffung des hauptamtlichen Verbandsbürgermeisters gefordert. Dahinter steht eine eher naive Auffassung von der Arbeit eines Bürgermeisters bzw. Bürgermeisterin und eine Abwertung der kommunalen Selbstverwaltung.

²⁰§ 69 Abs. 4 GemO

vorgang aus und hat - wie gezeigt - nur eine geringe Aussagekraft. Bei dem angeführten Beispiel mit den beiden Werten: 13 Euro und 18 Euro pro Einwohner wird die Banalität des Vergleiches noch deutlicher. Die Kosten pro Einwohner sind zwar richtig gerechnet und folgen mathematischer Logik, je größer die Einwohnerzahl und je größer damit der Divisor bei gleichbleibendem Dividenten; es sind jedoch keine zutreffenden Effizienzaussagen über den Kern der demokratischen Kommunalverfassung, die Gemeindeorgane. Diese Erkenntnis bedeutet, auch Interpretationen und Prognosen, die sich ausschließlich auf den pro-Kopf-Vergleich beziehen, sind wenig sachgerecht und bedürfen erst zusätzlich weitergehender Informationen.

Folglich ist, wenn es schon keine „Muster“-Kommunalverwaltung im Sinne einer allgemeinen Blaupause gibt, der interkommunale Vergleich einzelner Abschnitte des Haushaltsplanes schwierig, zumal dann, wenn z.B. wie in der bGFA keine Aufgaben bezogene Harmonisierung der Vergleichskommunen stattgefunden hat. Dies beträfe dann offensichtlich vor allem die Aufgaben, wo erst durch örtliche, unterschiedliche Festlegungen der Umfang der Aufgabenwahrnehmung bestimmt wird, wie z.B. bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs. Aber auch die Festlegung der Öffnungszeiten der allgemeinen Verwaltung hat Wirkungen auf die Kapazitäten in der Ressourcenbereitstellung.

Im Prinzip teilt die bGFA die hier dargelegten Bedenken. Allerdings ist die Schlussfolgerung unverständlich, wenn es heißt: „(Trotz - Ergänzung - V.R.) (dieser) grundsätzlichen analytischen Schwierigkeiten ist eine Bewertung der kommunalen Wirtschaftlichkeit auf Grundlage der ausgabenmäßigen Effizienz unter bestimmten Bedingungen möglich.“²¹ Angesichts von „grundsätzlich analytische(n) Schwierigkeiten“ beim Aufgabenvergleich verwundert es, warum die Kosten dieser Aufgaben (Verwaltungshandeln) im Abschnitt 00 Gemeindeorgane eines Haushaltsplanes auf einmal vergleichbar sein sollen? Die Antwort „unter bestimmten Bedingungen“ ist prinzipiell richtig, allerdings nicht sehr hilfreich, solange keine genaueren Angaben darüber gemacht werden, wie aus methodischer und wissenschaftlicher Sicht dieses offensichtliche Dilemma gelöst werden könne.

Und schließlich ist ein interkommunaler Vergleich einzelner Haushaltspläne erst sachgerecht, wenn sicher ausgeschlossen werden kann, dass die angewandten Buchungsregeln nicht variieren, sondern einem einheitlichen Schema folgen²². Solange diese buchungspraktischen Voraussetzungen und eine prozesshafte Abbildung der Kosten nicht garantiert sind, sind interkommunale Vergleiche von Einzelplänen oder gar Untergruppen (z. B. Einzelplan 0, Abschnitt 00, Gemeindeorgane) nur sehr eingeschränkt aussagefähig und interpretierbar, vor allem, wenn sie die einzigen Beurteilungskriterien für die Verwaltungs-

²¹bGFA, S. 58

²²Dass unterschiedliche Arten der Verbuchungen zu Verzerrungen führen, wird in der kürzlich erschienenen NIW-Studie ebenfalls vermutet: „die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte (geben-V.R.) nicht mehr so zuverlässig Auskunft über die Entwicklungen“ ... „Dies gilt umso mehr, als mit einer solchen Buchungsweise auch die Ergebnisse ... für die Gemeindeebene ... stark verzerrt werden.“ NIW, 2010, S. 131/134. Angesichts dieser eigentlich bekannten Problemlage verwundert, warum in der bGFA kein längerer Zeitraum, sondern nur das Jahr 2006, herangezogen worden ist.

kraft darstellen.

Damit sind die Schwierigkeiten angedeutet, die sich diesem Gutachten als Einzelfallstudie stellen. Zum einen soll aus der Präsentation der Finanz- und Wirtschaftslage der Verbandsgemeinde Maikammer deren jetzige Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft, aber auch deren Zukunftsfähigkeit ersichtlich werden, auf der anderen Seite stehen die Begründungen, warum und weshalb diese Kommunal- und Verwaltungsreform durchgeführt werden soll. Auf der einen Seite geht es um die Suche nach ausreichenden und überzeugenden Tatsachen, die die Zukunftsfähigkeit der Verbandsgemeinde Maikammer belegen können und auf der anderen Seite um Indizien, ob die Annahmen und Begründungen des anstehenden Gebietszusammenschlusses der Verbandsgemeinde Maikammer mit der Verbandsgemeinde Edenkoben sachlich zutreffend und nachvollziehbar sind.

Zwischenergebnis

Kommunale Leistungsvergleiche orientieren sich immer noch an einer einfachen, aber die Verwaltungs- und Finanzkraft nur eingeschränkt abbildenden Vergleichsgröße: den Einwohnerinnen und Einwohnern. Denn die Produkte der kommunalen Verwaltungsleistung können nicht jeder Bewohnerin und jedem Bewohner gleichermaßen zugerechnet werden. Im Fall kommunaler Dienstleistungen haben wir es nicht mit einem so eindeutigen und relativ einfachen Produkt-Kunden-Verhältnis zu tun, wie etwa im Falle einer Krankenversicherung oder kommunalen Sparkasse. So gesehen bleibt die Einwohnerzahl als Bezugsmaß - auch wenn sie finanzwirtschaftlich und in der Kommunalstatistik gebräuchlich ist - eine immer wieder kritisierte Hilfskonstruktion²³.

Diese nicht unbedeutende Einschränkung gesteht auch die bGFA zu, indem sie feststellt: „Die Aussagekraft dieser Bezugsgröße für die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung ist dementsprechend vergleichsweise begrenzt.“²⁴ Es ist zu hoffen, dass diese eher finanzwirt- und finanzwissenschaftlicher Tradition verpflichtete Sichtweise mit der Einführung der Doppik überwunden wird und kommunale Kennzahlen sich zukünftig stärker am Prozeß und Produkt der kommunalen Verwaltungsleistung orientieren.

Problematisch ist es ebenfalls, aus systematisch-methodischen Gründen die kommunale Aufgabenwahrnehmung verschiedener Kommunen ohne eine entsprechende Aufgabenharmonisierung miteinander zu vergleichen. Ansätze dazu gibt es durch eine aufgabenbezogene Beschreibung kommunaler Kernverwaltungen. Auch dieses Defizit ist von der bGFA benannt, aber nicht schlüssig beantwortet worden. Eine haushaltsmäßige Eingrenzung auf einzelne Unterabschnitte - wie in der bGFA geschehen - beseitigt dieses Defizit nicht, wie die Ausführungen zum Haushaltstitel Unterabschnitt ‚Gemeindeorgane‘ gezeigt

²³vgl. dazu den knappen, aber grundlegenden, kritischen Aufsatz von Wolfgang Hafner, 1989

²⁴bGFA, S.56

haben.

Untersuchungsansatz und Untersuchungsbereiche

Mit diesem Gutachten sollen zwei Ziele erreicht werden, einerseits geht es um die Berücksichtigung der in der **bGFA** dargestellten Ergebnisse über den Zusammenhang von Einwohnergröße und kommunaler Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft und mögliche Kritikpunkte an den dort gezogenen Schlußfolgerungen, auf der anderen Seite geht es um eine einzelfallbezogene Darstellung der derzeitigen und zukünftigen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Maikammer.

Aus diesem Grund werden im folgenden Kapitel 2 (Kommunal- und Verwaltungsreform: Anlass und Begründungen) zunächst weitere wichtige Annahmen und Begründungen vorgestellt, u.a. wird dazu die schon zitierte bGFA ausführlicher herangezogen. Dadurch sollen die präsentierten Ergebnisse der Verbandsgemeinde Maikammer besser eingeordnet werden können. Und schließlich sind, soweit möglich, Begründungsmängel des als „vordringlich“ eingestuften Handlungsbedarfes sichtbar zu machen.

Der Statusreport der Verbandsgemeinde Maikammer (Kapitel 3) gibt einen Überblick über ihre Entstehungsgeschichte, ihre Lage im regionalen Raum, ihre demographische Entwicklung, ihr spezifisches Markenzeichen und über wichtige Aspekte ihrer Finanzsituation und ihrer Verwaltungskraft.

In dem Kapitel 4 (Die Verbandsgemeinde Maikammer im Vergleich) stellt sich die Verbandsgemeinde Maikammer dem interkommunalen Leistungsvergleich. Als Grundlage für die Beurteilung der kommunalen Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft dient ein dreifacher Leistungsvergleich. Dieser bezieht sich auf drei verschiedene Vergleichsebenen: die traditionelle Ebene der Finanzstatistik, einen Regionalvergleich und einen Vergleich mit aufgabenharmonisierten Kernverwaltungen.

- Zum einen werden im einem direkten Vergleich Daten der Verbandsgemeinde mit den für die Fragestellung wesentlichen Ergebnissen des Teiles B²⁵ der bGFA in Beziehung gesetzt. Denn dort wurden für die Beurteilung der kommunalen Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft eine Reihe finanzwirtschaftlicher Kennziffern ausgewertet und als Maßstab für die zukünftige Regelgröße statistisch abgeleitet.
- Diesem direkten Zahlenvergleich mit den Ergebnissen der bGFA folgt eine zweite Darstellungs- und Vergleichsebene, die sich aus der Lage der Verbandsgemeinde im regionalen Raum ergibt. Es ist der die Verbandsgemeinde Maikammer umgebende Raum: das Gebiet der Deutschen Weinstraße. Dazu werden vor allem Daten der Finanzstatistik

²⁵Siehe dazu die von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich verantworteten Teile A und B der bGFA, S.44 ff. . Die Teile C, D und E der bGFA beziehen sich auf andere Gesichtspunkte und berücksichtigen vor allem Ergebnisse einer Befragung. Auf diese Teile wird in diesem Gutachten nicht eingegangen.

des Landes Rheinland-Pfalz des Jahres 2007 und 2009 herangezogen. Die zum Vergleich herangezogenen Gebietskörperschaften werden namentlich nicht erwähnt. Genannt werden nur die beiden Landkreise entlang der Deutschen Weinstraße, soweit es sich um überörtliche und regionale Daten handelt.

- Und schließlich wird die Verwaltungsstruktur der Verbandsgemeinde selber näher dargestellt und mit Daten von einer bayrischen Prüfbehörde aus einer umfangreichen Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit kommunaler Kernverwaltungen verglichen.

Am Ende dieser drei Vergleichsebenen steht jeweils eine nachvollziehbare Bewertung, aus der die Stellung der Verbandsgemeinde Maikammer ersichtlich wird.

Dieser gesamte Leistungsvergleich wird unter dem Begriff einer „durchschnittlich gut geführten Verbandsgemeinde“ zusammengefasst. Dieser Begriff lehnt sich an ein Kriterium des Europäischen Gerichtshofes an. Dieses Kriterium des „durchschnittlich gut geführten Unternehmens“ wurde im Zusammenhang mit der Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit von kommunalen Nahverkehrsunternehmen eingeführt. Es wurde definiert als „Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit“, die „auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt werden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen ... ausgestattet ist, dass es den gestellten ... Anforderungen genügen kann“.²⁶ In der Umsetzung hat dieses Kriterium zu einem umfangreichen Kostenvergleich und einer wirkungsvollen Kostenentlastung in den deutschen Nahverkehrsbetrieben geführt. So wurde der durchschnittliche Anteil des Personalaufwandes in deutschen Nahverkehrsbetrieben von 46,5 % im Jahr 2000 auf 37 % im Jahr 2009 gesenkt²⁷. Ein ähnlicher Wettbewerb bei der Verteilung der kommunalen Finanzierungsmittel mit einem Kriterium einer „durchschnittlich gut geführten Verbandsgemeinde“ könnte, wenn es um eine wirkungsvolle Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verbandsgemeinden geht, eine praktische Alternative zu der Gebietsreform sein.

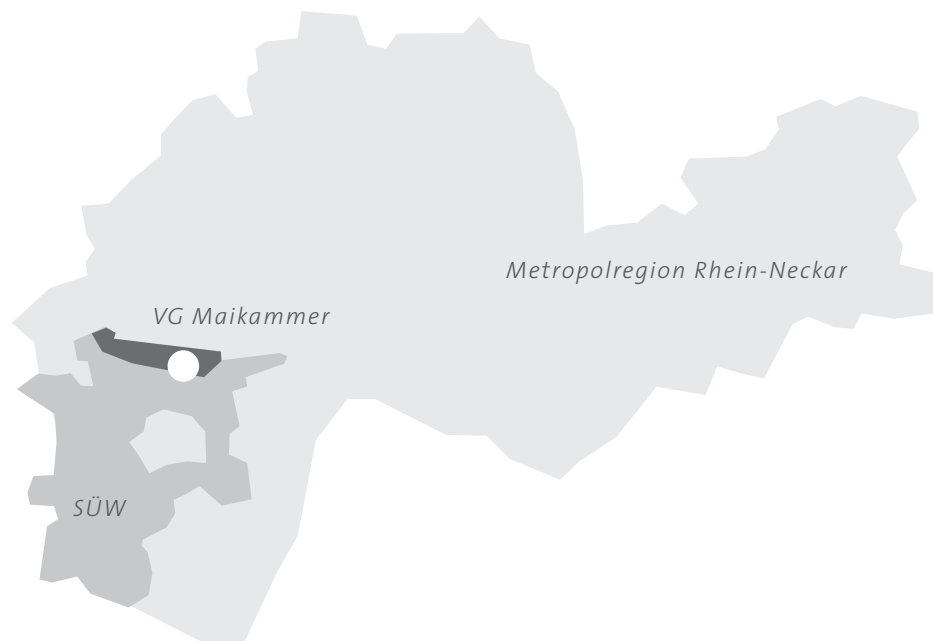
In den Kapiteln 5 und 6 geht es um die Gestaltungsalternativen Fusion und interkommunale Kooperation und damit um Fragen der Zukunft der Verbandsgemeinde Maikammer. In dem Kapitel 5 wird die gesetzlich vorgesehene Folge der Gebietszusammenlegung, die Fusion mit der Verbandsgemeinde Edenkoben dargestellt und deren Vor- und Nachteile vor allem für die beiden Verwaltungen abgewogen. Dem folgt in Kapitel 6 die Darstellung der Möglichkeiten und Chancen interkommunaler Zusammenarbeit. Die kommunale Kooperation wird in diesem Gutachten als eine Alternative zur geplanten Fusion angesehen, die die inhaltlichen Ziele der Kommunal- und Verwaltungsreform: Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft für die Verbandsgemeinde Maikammer langfristig sichern kann.

²⁶vgl. EuGH, Urteil vom 24.7.2003 - Rs C 280/00 (Altmark/Trans), Rdnr. 93

²⁷vgl. VDV-Jahresbericht 2010/2011, S. 28

In dem abschließenden Kapitel 7 werden zusammenfassende Schlussfolgerungen für eine politische Entscheidung gezogen.

Ein Dilemma bleibt weiterhin bestehen: die Einwohnerzahl als Bezugsgröße wird im weiteren Verlauf des Gutachtens ein ständiger Begleiter sein. Es hätte den Rahmen dieses Gutachtens gesprengt, ein solides, aufgaben- und prozessbezogenes Kennzahlensystem für kommunale Leistungsvergleiche zu entwickeln.



2. Kommunal- und Verwaltungsreform: Anlass und Begründungen

Die Verbandsgemeinde Maikammer mit ihren 8.085 Einwohnerinnen und Einwohnern²⁸ fällt unter die Vorgaben des ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010.

gesetzliche Vorgaben verstärken die Zentralisierung

Nach dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 (1. KVR) haben zukünftig nur Verbandsgemeinden mit mindestens 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern „(in der Regel) eine **ausreichende** (Hervorhebung V.R.) Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft“²⁹. Die Einwohnerzahl ist, so das Ministerium des Innern und für Sport, „ein objektives und anerkanntes Kriterium für die Beurteilung von Verwaltungskosten und Verwaltungseffizienz“³⁰. Mit dieser neuen, Einwohner bezogenen, gesetzlichen Definition kommunaler Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft beabsichtigt das Land Rheinland-Pfalz seine kommunalen Strukturen auf der Ebene der Verbandsgemeinden zu optimieren. Dies soll durch Zusammenschlüsse (Fusionen) geschehen. Grundlage für diese Zentralisierung ist eine zum ersten Mal gesetzlich festgelegte Regelbetriebsgröße für Verbandsgemeinden. Folge dieser Gebietsänderungen wäre eine erhebliche Reduzierung der Anzahl der Verbandsgemeinden, denn von den 163 Verbandsgemeinden erfüllen fast 40 % nicht das Kriterium der neuen Regelbetriebsgröße von 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Eine weitere Konsequenz wäre eine Anhebung der durchschnittlichen Einwohnerzahl für Verbandsgemeinden von 14.609 (30.6.2007) auf weit mehr als 20.000 Einwohner. Damit würde Rheinland-Pfalz nach den vollzogenen Fusionen im bundesdeutschen Vergleich der Durchschnittsgröße bei Gebietskörperschaften und Einheitsgemeinden das Bundesland Baden-Württemberg vom bisherigen 2. Platz³¹ verdrängen.

In diesem Zusammenhang gewinnt ein Hinweis von Joachim Hesse in seiner gutachterlichen Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz eine neue Bedeutung, in dem er qualitative, „weiche“ Gestaltungselemente („Stärkung der Entwicklungsdimension“/„Zukunftsbewältigung“) anmahnt: „(h)ier geht es nicht um eine gleichsam technokratische Suche nach einer ‚optimalen Betriebsgröße‘, sondern um eine wirklich *zukunftsfähige Staats- und Selbstverwaltung*“³². Wenn es tatsächlich um eine zukunftsfähige kommunale Selbstverwaltung auf der Ebene der 163 Verbandsgemeinden geht, dann bleibt die Frage, was die Alternative zu der „technokratische(n) Suche nach

²⁸Bevölkerungsstand am 31.12.2010. Alle folgenden statistischen Angaben der rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften sind, wenn nichts anderes angegeben, vom statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz.

²⁹1. KVR-Gesetz, § 2, Abs. 2

³⁰Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 5

³¹siehe Fn. 17

³²Hesse, 2010, S. 89. Ähnlich Dietlein /Thiele, 2006. Sie weisen auf S. 44 darauf hin, dass die „gesetzliche Mindesteinwohnerzahlen“ eine Rationalität suggerieren, die sie nicht einlösen können, aber versuchen, den Zusammenhang von „Mindesteffizienz“ und sachgerechter Größe herzustellen.

einer ‚optimalen Betriebsgröße‘ zwischen der derzeitigen Mindestgröße von 5.607 Einwohnerinnen und Einwohnern und der derzeitigen Maximalgröße von 38.336 Einwohnerinnen und Einwohnern ist?

Dabei geht es nicht um die durch die Anzahl der 2.258 Ortsgemeinden gegebene Kleinteiligkeit, sondern um die über dieser Kleinteiligkeit liegende Verwaltungsorganisation der 199 dafür zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften: 163 Verbandsgemeinden und 36 verbandsfreie Gemeinden.

Im Zuge der Verwaltungsoptimierung sollen die nun größeren Verbandsgemeinden auch neue Aufgaben mit neuen „Aufgabenzuständigkeiten“³³ übernehmen, die von anderen Verwaltungseinheiten übertragen werden. Eine verwaltungsorganisatorische Konsequenz wäre teilweise die Neuorganisation der Aufgabenzuschnitte der Verbandsgemeindeverwaltungen. Das Land Rheinland-Pfalz erhofft sich als Ergebnis dieser Gebiets- und Verwaltungsoptimierung finanzielle Einsparungen. Dazu heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfes³⁴: es „sind durchschnittliche Einsparungen von 15-20 von Hundert zu erwarten“, ohne dafür weitere Belege anzugeben. So ist nicht klar, auf welche Bezugsbasis sich die Einsparungen beziehen sollen, ob z.B. auf den Gesamtaufwand für alle rheinland-pfälzischen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, ob nur auf den Gesamtaufwand der unter das Gesetz fallenden und zu fusionierenden verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden oder auf die Verwaltungshaushalte direkt betroffener sog. ‚Fusionsverbandsgemeinden‘.

Neben erhofften, möglichen finanziellen Einsparungen bringt die neue Gesetzeslage eine zusätzliche Interpretation des Gemeinwohls, denn die „aus Gründen des Gemeinwohls gebildete(n) Gebietskörperschaften“ (GemO § 64 Abs. 1) erhalten nun in § 2 Abs. 2 1.KVR eine auf die Einwohnerzahl bezogene Qualitätsvorgabe.

Die in § 1 Abs. 2 Satz 3 1. KVR formulierte Zielsetzung: „Bürgerinnen und Bürger sollen in kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten stärker und direkter beteiligt werden“ erscheint dagegen zunächst eine von der Gebietsreform und den damit zusammenhängenden möglichen Einsparungen, unabhängige Zielsetzung. Bei näherer Betrachtung wird man jedoch feststellen, dass die Gebietsreform für die verbleibenden Verbandsgemeinden eine Zentralisierung darstellt. Weniger Verbandsgemeinden betreuen die gleiche Zahl von Ortsgemeinden. Dies hat einen Einfluss auf die derzeitige, oft als beispielhaft herausgestellte Bürgernähe, indem in den Fusionsverbandsgemeinden deren verbandsgemeindliche Struktur grundlegend verändert wird. Die bisher wahrgenommene überörtliche Integrations-, Ausgleichs- und Verwaltungsfunktion wird in einer Vielzahl von Verbandsgemeinden neu zu strukturieren sein. Es werden durch die Zusammenlegungen in dem fusionierten Ver-

³³vgl. 2. KVR, § 1 Abs. 1 Satz 2

³⁴Gesetzentwurf vom 15.09.2009, erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, S. 5

bandsgemeinderat nicht mehr, sondern weniger Bürgerinnen und Bürger beteiligt, bezogen auf die Vergleichsgröße Einwohnerzahl.

Für das weitere Verständnis ist es notwendig, sich zu vergegenwärtigen, dass es um die Zentralisierung der Verbandsgemeinden und insbesondere deren Verwaltungen geht. Dieses Größenproblem stellt sich anders dar, als ein etwaiges Größenproblem der **verwaltungs-freien** Ortsgemeinden. Um eine Reduzierung der Anzahl der Ortsgemeinden geht es jedoch ausdrücklich in der Kommunal- und Verwaltungsreform nicht. Dennoch werden in der bGFA mehrmals Begriffe wie „kleinere Gemeinden“ oder „kleinteilige Gemeindestruktur“ benutzt. Diese Begriffsbezeichnung wird oft mit der Problemstellung von Verbandsgemeinden vermischt. Ein Beispiel für diese begriffliche Undifferenziertheit ist die Überschrift: „Kleine Gemeinden, große Probleme?“ Sie ist zumindest irreführend, da es in dem zu untersuchenden 1. KVR-Gesetz nicht um eine ‚Gebietsoptimierung‘ der 2.258 Ortsgemeinden geht. Und an einer anderen Stelle werden in einem Zwischenfazit Fragen gestellt wie beispielsweise: „Weisen kleinere Gemeinden signifikant höhere Verwaltungskosten und Haushaltsdefizite auf?“ und ob die „ausgesprochen kleinteilige Gemeindestruktur“ nicht für „die problematische Finanzsituation (defizitäre Haushaltslage und hohe Schuldenbelastung)“ verantwortlich gemacht werden könne³⁵.

Geht es nun um „kleinteilige“ Strukturen der Ortsgemeinden oder der Verbandsgemeinden, „kleine“ Ortsgemeinden oder „kleine“ Verbandsgemeinden und was ist der eigentliche Bezugspunkt der Untersuchung zu den Größeneffekten durch Einwohnerzahlen? Geht es um die Einwohnerzahlen von Orts- oder Verbandsgemeinden und ist das ‚Kleine‘ die Ortsgemeinde Niederlauch mit 49 Einwohnerinnen und Einwohnern in der Verbandsgemeinde Prüm oder ist das ‚Kleine‘ eine Verwaltung für 7.542 Einwohnerinnen und Einwohner? Dem Leser wird es nicht leicht gemacht.

Insbesondere dann, wenn bei der Frage nach Mindestgrößen zu lesen ist: „(b)esonders kleine Gemeinden erreichen unter Umständen nicht einmal die erforderliche Mindestgröße für ... Verwaltungseinrichtungen“ und in diesem Zusammenhang aus einem Beitrag über Ergebnisse der schweizerischen Kommunalreform zitiert³⁶ wird. Dabei wird übersehen, dass es bei der rheinland-pfälzischen Kommunal- und Verwaltungsreform nicht wie in der Schweiz um die Fusion der Gemeinde Honau mit ihren 349 Einwohnerinnen und Einwohnern in die viel größere Gemeinde Ebikon³⁷ geht, sondern um eine Verdoppelung der bisherigen ‚Mindestgröße‘ von 5.607 Einwohnerinnen und Einwohnern auf 12.000 Einwohnerinnen und Einwohner als Bestimmungsgröße³⁸ für leistung- und wettbewerbs-

³⁵vgl. bGFA, S. 49 und S. 53-54. Die „ausgesprochen kleinteiligen Gemeindestrukturen“, die Ortsgemeinden, sind nicht Gegenstand der Gesetze zur Kommunal- und Verwaltungsreform.

³⁶bGFA, S. 59

³⁷vgl. Prognos AG, 2009

³⁸vgl. Dietlein / Thiele, 2006, S. 39 und 41-45. Sie kritisieren insbesondere eine isolierte Fixierung an Größenkriterien wie Einwohnerzahl und Flächengröße

fähige Verbandsgemeinden. Die Frage nach der Mindestgröße einer Kommune stellt sich bei 349 Einwohnerinnen und Einwohnern weniger, bei einer Verwaltung einer Verbandsgemeinde für 5.607 Einwohnerinnen und Einwohner dagegen kann es nur die Frage sein, ob sie eine ‚optimale‘ Größe habe.

Gemeindegröße und Bürgernähe

Das kommunalpolitische Steuerungspotential der Ortsgemeinden den Verbandsgemeinden gegenüber und umgekehrt das Integrationspotential der Verbandsgemeinden den Ortsgemeinden gegenüber schwindet mit dem geplanten Konzentrationsprozess auf der Verbandsgemeindeebene angesichts der erheblichen Anhebung der durchschnittlichen Einwohnergröße durch die geplante Gebietsreform. Denn Bürgernähe und demokratisches Engagement stehen in einem Wechselspiel, als dessen Grundlage die politische Teilhabe und die Übernahme politischer Verantwortung in der Kommunalverfassung mit den Ortsgemeinden und der kleinräumigen Verbandsgemeindestruktur verankert ist. Der zentralisierende Konzentrationsprozess der geplanten Gebietsreform löst Befürchtungen aus, dieses demokratische ‚Erfolgsmodell‘ einzuschränken. Dass solche Befürchtungen nicht unrealistisch sind, zeigen die Ergebnisse eines kürzlich im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport von Martin Junkernheinrich u.a. vorgelegten, weiteren Gutachtens über die „Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete“ für die Untersuchungsregion 2 (Rheinpfalz)³⁹.

Dort erreichen die geprüften und für umsetzbar gehaltenen Fusionsvarianten der Verbandsgemeinden in fast allen Fällen Größenordnungen von mehr als 30.000 bis zu 38.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Angesichts solcher Plangrößen für Verbandsgemeinden stellt sich die Frage, ob die Konsequenzen daraus nicht dysfunktional für die übrige Struktur der Gebietskörperschaften sind. Ein Gesichtspunkt, auf den Joachim Hesse mehrfach in seinem Gutachten⁴⁰ hingewiesen hat. Da die Landkreise in ihrer Mehrzahl 100/150.000 Einwohnerinnen und Einwohner haben, würde letztlich die Funktion der Gebietskörperschaft „Landkreis“ grundsätzlich in Frage gestellt, insbesondere, ob die Aufgabenteilung der kommunalen Selbstverwaltung zwischen Verbandsgemeinden und Landkreisen überhaupt noch aufrecht zu erhalten ist. Zudem würde sich die Frage stellen, ob Ortsbezug und Überschaubarkeit nicht ein grundlegendes Element von Bürgernähe und des demokratischen Engagements sind. Mit steigender Verbandsgemeindegröße würde diese wichtige identitätsstiftende Funktion zunehmend kontraproduktiv werden und abnehmen. Geraten Ortsbezug und Überschaubarkeit aus dem Blickfeld, könnte eventuell durch eine „Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete“ die Anzahl der Verbandsgemeinden noch weiter zu reduzieren sein. Dadurch würde die Grundidee der Verbandsgemeinde als einer gemeindenahen Verwaltung in überschaubaren kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen konterkariert.

³⁹vgl. Junkernheinrich, 2011, S. 58 ff.

⁴⁰vgl. Hesse, 2010, S. 79, wo er insbesondere ein fehlendes Gesamtkonzept anmahnt.

Die Ausnahmeregel

Die im Gesetz vorgeschriebene zukünftige Regelmindestgröße, läßt Abweichungen in zwei Ausnahmefällen zu. So heißt es in Abs. 3 Satz 1 § 2 1. KVR: „Unterschreitungen der Mindestgröße ... sind in der Regel unbeachtlich bei Verbandsgemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die eine Fläche von mehr als 100 Quadratkilometern und mehr als 15 Ortsgemeinden haben.“ Neben dieser Ausnahmeregel gibt es eine zweite Ausnahme, die in § 2 Abs. 3 Satz 3 und 4 1. KVR formuliert ist. „Aus besonderen Gründen können Unterschreitungen der Mindestgrößen ... unbeachtlich sein, wenn ... die Verbandsgemeinden die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Besondere Gründe sind vor allem landschaftliche und topographische Gegebenheiten, ... , die Wirtschafts- und Finanzkraft, die Erfordernisse der Raumordnung“

Gibt die erste Ausnahmeregel noch feststehende Bedingungen (Mindesteinwohnerzahl, Mindestfläche und Mindestzahl von Ortsgemeinden) vor, so ist die zweite Ausnahmeregel frei von definierten, festen Vorgaben. Es gibt folglich keine genauen Hinweise oder Angaben, nach welchen Kriterien oder Richtwerten „Unterschreitungen der Mindestgrößen ... unbeachtlich sein“ könnten. Diese allgemeine und interpretationsfähige Vorgabe hat, wenn schon in der Gesetzesbegründung oder der parlamentarischen Aussprache dazu keine verbindlichen Anhaltspunkte zu finden sind, einen wesentlichen Bezugspunkt: die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA). Insofern wird der Begründungszusammenhang und der methodische Ansatz des finanzwissenschaftlichen Teils der bGFA wichtig, nicht nur als Begründung für eine neue Regelgröße, sondern auch für die Ausnahmeregel und die Darstellung von Verbandsgemeinden, wenn sie ihre Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit darstellen müssen.

Zur Vergleichbarkeit kommunaler Aufgaben

Die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des 1. und 2. Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (bGFA) hat für die weitere Beurteilung der Ergebnisse, die für die Verbandsgemeinde Maikammer vorgelegt werden, einen wichtigen Stellenwert. Sind doch in der bGFA alle Begründungen und Argumente versammelt, warum es einen Zusammenhang zwischen der Größe einer Verbandsgemeinde und ihrem kassenmäßigen Ausgabeverhalten (= Finanzsituation) gibt. Deswegen soll hier zunächst auf einige wesentliche Aspekte des finanzwissenschaftlichen Teils der bGFA näher eingegangen werden.

Ein Grundproblem ist die Vergleichbarkeit der statistischen Objekte, der Verbandsgemeinden. Auf dieses Problem der Vergleichbarkeit kommunaler Aufgaben und damit auch die Vergleichbarkeit kommunaler Verwaltungsstrukturen wird in der bGFA an mehreren Stellen hingewiesen. Hat das statistische Landesamt Rheinland-Pfalz das Problem der Vergleichbarkeit kommunaler Aufgaben per Definition eingegrenzt: „Kernhaushalt: Alle Ämter, Behörden und Einrichtungen der Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes, für die

in den Haushaltsplänen die Ausgaben und Einnahmen brutto veranschlagt werden“⁴¹, so wird in der bGFA eine davon abweichende Definition mit folgenden Hinweis vorgenommen: „Unterschiedliche Nettoausgabenniveaus in einem bestimmten Einzelplan können in diesem Fall schlichtweg das Resultat einer divergierenden Aufgabenwahrnehmung sein und nicht etwa die Folge von Effizienzunterschieden im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung. Um solche Fehlinterpretationen im Rahmen der folgenden Untersuchung bestmöglich auszuschließen, werden für die Analyse nur solche Aufgabenbereiche ausgewählt, die von allen bzw. der überwiegenden Mehrheit der Verbandsgemeinden erfüllt werden. ... Nur Aufgaben mit einer hohen rechtlichen Pflichtigkeit sowie so genannte Existenzaufgaben (Allgemeine Verwaltung) werden für die Analyse herangezogen (*qualitatives* Auswahlkriterium).“⁴² Dass dieses Argument wenig tragfähig ist, soll das folgende Beispiel verdeutlichen. Auch eine haushaltsplanmäßige Eingrenzung, wie in der bGFA vorgeschlagen, erfasst nicht korrekt die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung und damit die Qualität der kommunalen Aufgabenerfüllung.

Wie aus der folgenden Tabelle 1 ersichtlich, kann es bei einer Einzeldarstellung von Unterabschnitten des Haushaltsplanes ebenfalls zu „Fehlinterpretationen“ kommen. So ist das Ausgabenniveau des Unterabschnittes 00 eindeutig Größen getrieben und unterliegt - wie der Wert der Verbandsgemeinde Maikammer zeigt - innerhalb der Größenklassen selber noch einmal einer gewissen Bandbreite. Über die Wirtschaftlichkeit des Aufgabengebietes „Gemeindeorgane“ ist damit keine zuverlässige Aussage getroffen, wie dies weiter oben schon einmal dargestellt worden ist. Um eine zuverlässige Aussage zu treffen, müßten wei-

Tabelle 1: Ausgaben Einzelplan 0, Unterabschnitte 00 (Gemeindeorgane) 2006	
in Euro pro Einw.	UA 00
bGFA Abb. 15, bis 10 000 Ew.	18
bGFA Abb. 15, 15 - 20 000 Ew.	13
Verbandsgemeinde Maikammer	15
Quelle: bGFA, S. 83; Jahresrechnung VG Maikammer 2006; eigene Berechnungen	

tere Aufgaben dem **Verwaltungsprozeß** „Gemeindeorgane“ zugeordnet werden. Diese Zuordnung ist sicherlich aufwendig, z.B. durch Zuordnung von Teilaufwänden aus Einrichtungen der gesamten Verwaltung, Datenverwaltung und IT, Personalaufwand für Ehrenamtliche u.w.m. . Dies wäre jedoch notwendig, um zuverlässige Effizienzaussagen zum Unterabschnitt 00 überhaupt treffen zu können. Insofern ist die beabsichtigte qualitative Erweiterung durch eine „hohe rechtliche Pflichtigkeit“ bei der Kriterienauswahl zwar ein wichtiges Indiz, *ob* diese Aufgabe tatsächlich wahrgenommen wird, aber kein hinreichendes

⁴¹ lt. Abfrage Internetseite des statist. Landesamtes: Meine Heimat, meine Verbandsgemeinde, alle Themen, Erläuterungen, abgefragt am 13.06.2011

⁴² bGFA, S. 87

Kriterium, *wie* diese Aufgabe durchgeführt wird. Für eine stichhaltige Interpretation dieser „kassenmäßigen Zuschussbedarfe“ wäre es zudem wichtig, sicherzustellen, die Verbuchungsregeln einheitlich anzuwenden. Vor allem bei niedrigen Beträgen können die Ergebnisse leicht verzerrt werden und zu falschen Beurteilungen in der effektiven Mittelverwendung führen. Weiter oben wurde schon dargestellt, dass Zweifel durchaus angebracht sind.

Auch werden die Finanzmittel der Verbandsgemeinden auf der Grundlage der Steuerkraft der Ortsgemeinden als prozentbezogene Verbandsgemeindeumlage und **nur** zu einem geringen Anteil über Schlüsselzuweisungen auf der Basis der Einwohnerzahl, neben anderen Bezugswerten wie etwa Schüler oder Fläche, zugewiesen. Die Einwohnerzahl bleibt - bei aller finanzwissenschaftlichen Tradition - eine problematische, endogene Leistungsgröße, deren Aussagekraft für die Verwaltungsleistung (vgl. den begrenzten Einbezug des Arbeitsprozesses des Aufgabengebietes „Gemeindeorgane“ und dessen unzureichende Abbildung im Unterabschnitt 00 des Haushaltsplanes) nicht sehr weitgehend ist. Denn nicht jede Bewohnerin oder jeder Bewohner einer Verbandsgemeinde bezieht automatisch ein gleichartiges und vergleichbares Leistungsangebot bzw. nimmt es in Anspruch und viele kommunale Leistungen werden nicht allen gleichermaßen zur Verfügung gestellt. Auch wenn es in der bGFA nur um das „fiskalische Abschneiden der Gemeinden“⁴³ geht, so steht hinter der Kennziffer „kassenmäßige Ausgaben pro Einwohner“ die Fiktion eines Einwohners, der alle Verwaltungsaufgaben gleichermaßen idealtypisch in sich abbildet, auch die der Einwohnerinnen und Einwohner mit einem Zweitwohnsitz, um deren Angelegenheiten die Gemeindeorgane sich ja ebenfalls kümmern. All dies bekräftigt nur in der bGFA selbst vorgebrachten Bedenken gegenüber der Einwohnerzahl als Bezugsgröße für kommunale Leistungen, „als es sich allenfalls um eine sehr grobe Näherung an die tatsächliche Leistung handelt.“ Folglich besitzt diese „Bezugsgröße für die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung“ eine „vergleichsweise begrenzt(e) (Aussagekraft).“⁴⁴ Die Frage, warum dennoch, angesichts solch massiver Bedenken, die Ausgaben des Unterabschnittes 00 des Haushaltsplanes in einen interkommunalen Vergleich einbezogen werden, wird durch die bGFA nicht beantwortet.

Zur Interpretation statistischer Ergebnisse

Den Zusammenhang von Einwohnerzahl und Zuschussbedarf bei Verbandsgemeinden verlässlich darzustellen **und daraus** eine neue Mindestgröße für Verbandsgemeinden abzuleiten, ist der zentrale Inhalt des Teils B der bGFA. Die Problematik und die Schwierigkeit der Interpretation statistischer Ergebnisse lässt sich an dem **empirischen Ist** der Verteilung der Zuschussbedarfe des Einzelplanes 0 und der entsprechenden Einwohnerzahl der 163 Verbandsgemeinden gut aufzeigen. Diese Verteilung ist einer Abbildung in der bGFA dargestellt (siehe Abbildung 1 nächste Seite).

⁴³bGFA, S. 492

⁴⁴bGFA, S. 56

Abbildung 1: Verbandsgemeinden: Gemeindegröße und Zuschussbedarfe im Einzelplan 0

jew. 2006, in Euro je Einwohner

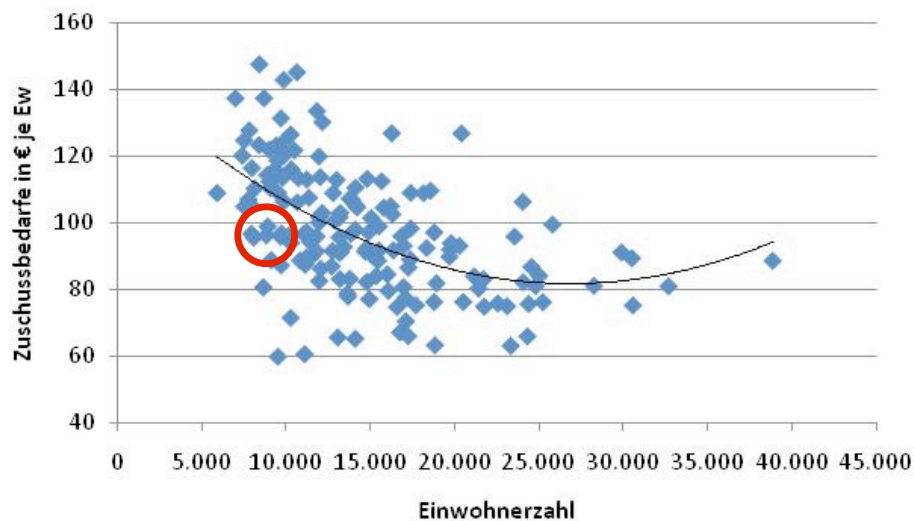


Abb.1: tatsächliche Verteilung der Verbandsgemeinden nach Gemeindegröße und Zuschussbedarf ; Quelle: bGFA, S. 84

Der Kreis in Abbildung 1 markiert die Position der Verbandsgemeinde Maikammer. Wie aus der abgebildeten Verteilung weiter ersichtlich ist, gibt es in etwa fast gleich so viele Verbandsgemeinden, die ein ähnlich gutes oder schlechtes „kassenmäßiges“ Ausgabenverhalten, bezogen auf die Einwohnerzahl, haben. Der große Unterschied in dieser Abbildung stellt sich dar als eine größere Bandbreite (Varianz) in der Merkmalsausprägung bei den kleineren Verbandsgemeinden bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Das ist auch nicht verwunderlich, da ihr Anteil acht Mal so groß ist wie die der größten und zahlenmäßig sehr geringen Anzahl von Verbandsgemeinden über 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Angesichts der hier ersichtlichen Verteilung erscheint die „varianzanalytische Ermittlung einer Wirtschaftlichkeitsgrenze“⁴⁵ zwischen 10.700 und etwa 13.000 logisch. Ähnliche Ergebnisse wurden in einer Untersuchung für baden-württembergische Kommunen ermittelt. Auch dort spiegelt die empirische Bandbreite der Größe der baden-württembergischen Kommunen die Bandbreite der Skaleneffekte wieder, nur liegt sie dort zwischen 6.000 und 9.000 Einwohnern⁴⁶.

M.a.W.: wäre die IST-Bandbreite der Abweichung der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden nur in der Größenordnung zwischen 4.000 und 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, ergäbe die „varianzanalytische Ermittlung einer Wirtschaftlichkeitsgrenze“ eine deutlich unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegende Mindestbetriebsgröße für Verbandsgemeinden.

Die „varianzanalytische“ ermittelte „Wirtschaftlichkeitsgrenze“ zeigt, ab welcher Orts-

⁴⁵bGFA, S. 112

⁴⁶vgl. Geys, Heinemann und Kalb, 2007

große Skaleneffekte zwischen der Einwohnerzahl und dem kassenmäßigen Zuschussbedarf bestehen. Vereinfacht ausgedrückt handelt es sich um eine Wahrscheinlichkeitsaussage, ab welchem Wert dieser Zusammenhang eine höhere Wahrscheinlichkeit besitzt als die Werte des Randbereiches, sowohl mit niedrigerer als auch mit größerer Einwohnerzahl. Es ist eine Wahrscheinlichkeitsaussage. Und genau an diesem Punkt beginnen die Schwierigkeiten - nicht der angewandten statistischen Methoden selbst -, sondern an deren Interpretation und Schlußfolgerungen.

Denn in dem finanzwissenschaftlichen Teil der bGFA geht es um Wahrscheinlichkeitsaussagen des Zusammenhanges von Einwohnerzahl und kassenmäßigen Ausgaben. So sagt beispielsweise ein Bestimmtheitsmaß R^2 von -0,419 nicht mehr und nicht weniger, als dass die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenhanges zwischen diesen Variablen in 42 % der Fälle zuträfe. Eine Wahrscheinlichkeitsaussage von 42 % ist eher als schwach zu bezeichnen und deutet auf offensichtlich nicht valide und eindeutige Zusammenhänge hin. Der zulässige Umkehrschluss besagt, in rd. 60 % der Fälle diese Variablenkombination abweichen kann bzw. nicht zutreffend sein. Bei einem Korrelationskoeffizienten von -0,478⁴⁷ für den Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Zuschussbedarf des Haushaltsplans 0 muss es statistisch wie empirisch vorkommen, dass es mehrere kleine Verbandsgemeinden gibt, die bei den kassenmäßigen Zuschussbedarfen besser dastehen als große Verbandsgemeinden. Auch für die anderen statistischen Ergebnisse der bGFA mit ähnlich niedrigen Korrelationswerten gelten ähnliche Vorbehalte bei der in der bGFA vorgenommenen Ergebnisinterpretation.

Die Interpretationsschwierigkeiten bei den statistischen Ergebnissen in der bGFA werden offensichtlich, wenn es heißt: „**Drei Viertel der Streuung der Einzelplan-0-Zuschussbedarfe lassen sich durch die Gemeindegröße nicht erklären** (Hervorhebung V.R.). Da auch die anderen unabhängigen Variablen keinen Erklärungsbeitrag für die Varianz der Verwaltungskosten leisten, liegt der Verdacht nahe, dass diese in starkem Maße durch analytisch nicht berücksichtigte individuelle Faktoren beeinflusst werden - etwa durch gemeinde-, bzw. akteursspezifische politisch-administrative Traditionen, Ansichten und Fähigkeiten.“⁴⁸

Angesichts dieser doch sehr zurücknehmenden und vorsichtigen Interpretation des Zusammenhanges von Ortsgröße und Zuschussbedarf verwundert an anderer Stelle die schlagwortartige Zusammenfassung des „klein, teuer, schrumpfend“, die die eigene sachgerecht gebotene Relativierung wieder aufhebt, ja sogar fast in das Gegenteil verkehrt.⁴⁹ Zumindest dürfte eine Automatik zwischen kassenmäßigem Zuschussbedarf und Einwohnerzahl nicht so evident sein, wie in der bGFA dargestellt wird. Der Zusammenhang von Ortsgröße

⁴⁷bGFA, S. 84. Die Interpretation eines „mittelstarken Zusammenhanges“ würde unter Fachleuten strittig sein. Auf der sicheren Seite ist man bei -0,478 da noch nicht.

⁴⁸bGFA, S. 103

⁴⁹Dies trifft auch auf Ergebnisdarstellungen z.B. auf den Seiten 78 und 79 der bGFA zu.

bzw. Einwohnerzahl und Zuschussbedarf muss weiterhin sehr skeptisch gesehen werden. Eine ähnliche Skepsis scheint bei dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit angebracht zu sein.

Zur Wirtschaftlichkeit kommunaler Aufgaben

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist Teil der bGFA: „Ziel der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung ist die Prüfung, ob die vom Gesetzgeber mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele voraussichtlich erreicht werden. Insofern ist zu untersuchen, ob der Regierungsentwurf ... zu Kosteneinsparungen führen wird.“⁵⁰

In der bGFA wird diese Wirtschaftlichkeit aus der Differenz der kassenmäßigen Zuschussbedarfe in Verbandsgemeinden unterschiedlicher Größenordnungen abgeleitet bzw. unterstellt. „Die im Rahmen dieses Gutachtens erfolgende Wirtschaftlichkeitsanalyse bleibt daher auf die ‚ausgabenmäßige Effizienz‘ beschränkt - auf die Frage nach der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben bzw. Zuschussbedarfe, die in einer Kommune für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe anfallen.“⁵¹ Diese „ausgabenmäßige Effizienz“ dokumentiert die Kostenseite und das Ausgabeverhalten der Verbandsgemeinde. Die verbandsgemeindliche Infrastruktur, besondere Gründe des Gemeinwohls und insbesondere Aussagen über das Produkt und den qualitativen Erfüllungsgrad kommunaler Aufgaben werden dadurch vernachlässigt. Aussagen und Interpretationen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und vor allem über mögliche Einsparungen können als erste Hinweise einer ausgabenmäßigen Effektivität verstanden werden. So sollten auch die wenigen Zahlenangaben verstanden werden, die in der bGFA Hinweise auf die Wirtschaftlichkeit geben. So ist z.B. einmal von absoluten Differenzwerten in Euro pro Einwohner⁵² die Rede und an anderen Stellen sind es Prozentangaben: „im Schnitt rund 15 Prozent“⁵³ oder: „Hier liegen die Pro-Kopf-Kosten der *kleinen Gemeinden im Schnitt teilweise 80 Prozent* (vgl. Abschnitt 00) über denen der *einwohnerstarken Verbandsgemeinden (kursiv-Hervorhebung V.R.)*“⁵⁴

Nicht nachgegangen wurde der Frage, ob die aus den Differenzwerten abgeleiteten niedrigeren Zuschussbedarfe bei größeren Verbandsgemeinden plausibel genug sind, um nach vollzogener Fusion auch tatsächlich einzutreten, oder ob es nur ein Wert ist, der erste Anhaltspunkte geben könnte und es realistisch sei, von dem theoretischen Schätzwert einen gewissen Prozentsatz abzuziehen, mit dem dann erfahrungsgemäß tatsächlich gerechnet werden kann. Solche Überlegungen fehlen in der bGFA. Außerdem wird die ausgabenmäßige Differenz zu Werten der Größenklasse über 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gebildet. Diese Bezugsgröße wird von den zu fusionierenden Verbandsgemeinden nicht in allen Fällen erreicht.

⁵⁰bGFA, S. 235. Die dort folgenden Hinweise aus Interviews und Meinungsbefragungen können Kosteneinsparungen nicht sachgerecht begründen.

⁵¹bGFA, S. 57

⁵²vgl. bGFA, S. 77/78

⁵³bGFA, S. 79

⁵⁴bGFA, S. 82

Mittelmaß und Mittelmäßigkeit

Da es im weiteren Verlauf um einen umfangreichen Vergleich unterschiedlicher Daten geht und bei den Vergleichswerten es sich häufig um Mittelwerte handelt, wird eine kurze Anmerkung zu Mittelmaß und Mittelmäßigkeit eingeschoben:

Um die gesetzlichen Ausnahmetatbestände der 2. Abweichungsregel geltend machen zu können, muss die Verbandsgemeinde, die die Mindestgröße unterschreitet, „die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Besondere Gründe sind vor allem ... die Wirtschafts- und Finanzkraft, ...“. Ohne dass das Gesetz genauere Angaben und ein in Zahlen umsetzbares Maß vorgibt, bedeutet dies für die Verbandsgemeinde Maikammer besser als das Mittelmaß sein zu müssen. Dieses Mittelmaß ist in der landesweiten kommunalen Finanzstatistik ausgewiesen in dem Mittelwert der haushaltsmäßigen Einnahmen und Ausgaben aller Verbandsgemeinden und dem jeweiligen Mittelwert ihrer zuordenbaren Größenklasse. Sind die Mittelwerte aus der Größenklasse über 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner - das sind die Werte von **fünf (!)** Verbandsgemeinden und sie sind der zentrale Ansatzpunkt des Vergleiches in der bGFA - besser als der Mittelwert der kleineren Verbandsgemeinden, wäre das Erreichen des Mittelwertes der größten Verbandsgemeindeklasse ein überaus herausragendes Ergebnis.

Nun zu unterstellen, der Mittelwert stelle einen schlechten Wert dar, ist überzogen und spricht von wenig Realitätssinn. Das Mittelmaß, den Durchschnittswert der Verbandsgemeinden bzw. einer Größenklassegruppe, wird es immer geben. Den Durchschnittswert zu erreichen, zu übertreffen oder nur knapp zu verfehlen bedeutet immerhin zu dem besseren Teil zu gehören. Erreicht eine Verbandsgemeinde aber einen Wert, der das Mittelmaß der Größenklassegruppe mit dem besten Wert übertrifft, dann sollte dies Beweis genug sein, alles getan zu haben bzw. Gewähr zu bieten, auch in Zukunft zu den Besten zu gehören. Mittelmäßig wäre eine Verbandsgemeinde dann zu nennen, die sie auch im Vergleich mit weiteren Werten nicht über das Mittelmaß, den Durchschnittswert, hinaus kommt.

3. Die Verbandsgemeinde Maikammer: Statusreport

Die 1972 im Zuge der damaligen Verwaltungsreform gebildete Verbandsgemeinde Maikammer übernahm für ihren Nahbereich die gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die drei Ortsgemeinden Kirrweiler, Maikammer und St. Martin. Seit fast 40 Jahren ist die Verbandsgemeinde Maikammer Teil des rheinland-pfälzischen Verbandsgemeindesystems mit 2.258 rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden.

Kennzeichen der Verbandsgemeindeverfassung ist die Verlagerung der kommunalen **Verwaltungsfunktionen** der Ortsgemeinden auf die Verbandsgemeinde und damit die vollkommene Entlastung der Ortsgemeinden von kommunaler Verwaltungsarbeit. Mit dem kommunalen Interessenausgleich im Nahbereich setzt die Verbandsgemeinde zudem ein wichtiges demokratisches Element innerhalb der rheinland-pfälzischen Kommunalverfassung⁵⁵ um. Damit ist die Verbandsgemeinde Maikammer Teil einer bundesrepublikanisch einmaligen kommunalen Demokratie- und Bürgernähe. Dies wird nicht durchgängig als positiv angesehen, teilweise ist es gerade diese Kleinteiligkeit, die mit einem negativen Vorzeichen versehen wird⁵⁶.

Zur Geschichte der Verbandsgemeinde: Wie es zu der „Sandwich-Position“ kam?

Ziel der damaligen Verwaltungsreform war es, die wirtschaftlichen Lebens- und Entwicklungsräume mit dem kommunalen Verwaltungsraum in Einklang zu bringen, was insbesondere bei den kreisfreien, großen kreisangehörigen Städten wie z.B. Neustadt oder Landau dazu geführt hat, dass es eine Reihe von Eingemeindungen von Umlandgemeinden gab⁵⁷. Die zentrale Idee bei der Einführung der gebietskörperschaftlichen Zwischenebene „Verbandsgemeinde“ bestand darin, die Verwaltungsstrukturen für die Ortsgemeinden zu bündeln und Ortsgemeinden mit gleichen örtlichen Wirtschaftsstrukturen, Traditionen und örtlichem Erscheinungsbild zusammenzufassen. Dies trifft für die Verbandsgemeinde Maikammer zu. Insbesondere ist hervorzuheben, dass die Verbandsgemeinde Maikammer historisch die alte „Steuereinnahmerfunktion“ von Maikammer fortführt.

Im Vorlauf der Bildung der Verbandsgemeinde Maikammer zum 01.01.1972 gab es eine intensive Diskussion in den umliegenden Ortsgemeinden zwischen Maikammer und Neustadt. Diese Diskussion reichte bis in das Jahr 1968 zurück. Dabei ging es in erster Linie um die Frage, wie man durch Zusammenschluss mit anderen Ortsgemeinden eine neue Selbstständigkeit gewinnen könnte. So diskutierte man mit Gemeindevertretern von Diedesfeld, Kirrweiler, St. Martin und Maikammer über die Bildung einer Verbandsgemeinde. Die Vertreter aus Diedesfeld wiesen darauf hin, dass bei einer Entscheidung zwischen der

⁵⁵siehe dazu näher: Dietlein Thiele, 2006, S. 19 ff.

⁵⁶Dies ist der Kern einer FDP-Initiative aus dem Jahr 2005 („Gemeinden zusammen zu schliessen“) und hat Eingang in die 2006 begonnene „Struktur- und Gebietsreform“ gefunden. Vgl. dazu: Dietlein/Thiele, 2006, S. 30. Eine ähnliche Konnotation im Begriff der Kleinteiligkeit findet sich bei: Junkernheinrich/Micosatt, 2009, S.43

⁵⁷vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 1970

Eingemeindung in die Stadt Neustadt oder der Eingliederung in die Verbandsgemeinde Maikammer man die Position vertrete, dass „Diedesfeld nicht Vorort Neustadts sein (will)“. Auch wurde betont, Diedesfeld würde eine ähnliche weinbauliche Ortsstruktur aufweisen und besser zu den anderen Weinbaugemeinden Maikammer, Kirrweiler und St. Martin passen als zu Neustadt⁵⁸. Als weitere Argumente tauchten zusätzlich historische Verweise⁵⁹ auf: Diedesfeld, Kirrweiler, Maikammer und St. Martin haben über 140 Jahre in einem Forstzweckverband ihren Wald gemeinsam verwaltet und hatten zudem eine in Maikammer ansässige, gemeinsame (Steuer)Einnahmerei.

In einer Abstimmung am 01.09.1968 haben sich die Bürger von Diedesfeld dann doch mit knapper Mehrheit für die Eingemeindung in die Stadt Neustadt entschieden. Ein Grund mag gewesen sein, dass viele Arbeitnehmer aus Diedesfeld in der Stadt Neustadt ihren Arbeitsplatz hatten und dass die Eingemeindung nach Neustadt ihnen sicherer erschien, insbesondere wegen der damaligen „Notlage im Weinbau“ und man sich mehr Ausgleichsmöglichkeiten von der Stadt Neustadt erhoffte⁶⁰.

Im Gespräch war damals auch die Bildung einer Verbandsgemeinde aus den Ortsgemeinden Musbach, Gimmeldingen, Königsbach und Haardt. Als Begründung, diese Gemeinden nicht zu einer Verbandsgemeinde zusammenzuschließen, wurde insbesondere angeführt, Städte hätten einen größeren Raumbedarf und besäßen eine größere Leistungskraft. Dem Bericht ist auch zu entnehmen, dass der damalige Musbacher Bürgermeister, MdL Hoos, die Bildung einer Verbandsgemeinde aus den genannten Gemeinden als nicht sehr zukunftsweisend einschätzt, da der „Zukunftstrend eindeutig die Großgemeinde“ sei⁶¹. Vor allem hatte man die Vorstellung, wie der damalige Oberbürgermeister von Neustadt, Dr. Brix, in einem Beitrag⁶² zur Eingemeindung von Hambach, Haardt, Diedesfeld und Lachen-Speyerdorf ausführte, dass die Bürgernähe in den Ortsverwaltungen erhalten bliebe und der lange Weg in das Rathaus Neustadt nicht notwendig werde. Staatliche und kommunale Aufgaben, die einen erhöhten Publikumsverkehr erfordern würden, sollten nach wie vor ‚vor Ort‘ erledigt werden können.

Somit blieb es nach der Zuteilung von Diedesfeld zum damaligen Landkreis Neustadt (angeordnet von der Landesregierung) und dem Bürgerentscheid für Neustadt – und nach der Eingemeindung Hambachs nach Neustadt – bei der Bildung einer Verbandsgemeinde aus den Ortsgemeinden Maikammer, Kirrweiler und St. Martin, direkt angrenzend an das Mittelzentrum Neustadt. Obwohl Maikammer wegen der damaligen Attraktivität und Moder-

⁵⁸Pfälzer Tageblatt vom 19.08.1968

⁵⁹Rheinpfalz vom 30.07.1968

⁶⁰Rheinpfalz vom 19.08.1968

⁶¹vgl. Rheinpfalz vom 29.07.1968

⁶²vgl. Rheinpfalz (Neustadter Rundschau) vom 09.07.1968, Dr. Brix: „Das Leben ist längst über die Gemeindegrenzen hinweggegangen“

nität großer Verwaltungen mit der kreisfreien Stadt Neustadt nicht konkurrieren konnte, hat sie sich wie ein Sandwich als zentraler Ort zwischen der kreisfreien Stadt Neustadt und der Verbandsgemeinde Edenkoben etablieren können.

Geht man noch weiter geschichtlich ins frühe Mittelalter zurück, so gibt es erste Hinweise für eine Zentralität von Maikammer, die ihren Ausdruck in der schon erwähnten gemeinsamen Verwaltung des Waldbesitzes und Maikammer als Sitz der (Steuer)Einnehmerei gefunden hat. Damals wurden die Wälder zwischen dem Oberelsaß und Bad Dürkheim als Haingeraiden (auch Alimende genannt) bezeichnet. Diese Haingeraiden waren das gemeinsame Eigentum der hierzu gehörigen Geraidedörfer. Die Geraiden Edenkoben und Maikammer waren von Beginn an getrennt und haben sich seitdem eigenständig entwickelt.

Lage im Raum

Die Verbandsgemeinde Maikammer erstreckt sich in ihrer räumlichen Lage in nordöstlicher Richtung vom Osthang des Haardtgebirges in die Rheinebene und liegt in einem im Landesentwicklungsprogramm (LEP) IV ausgewiesenen Verdichtungsraum⁶³ in einer Höhe etwa zwischen 140 und 300 Meter am Fuße der Kalmit, der höchsten Erhebung des Pfälzer Waldes mit 673 Metern. Die drei Ortsgemeinden mit ihren historischen und in den letzten Jahren umfassend sanierten Ortskernen sind umgeben von Rebflächen. Diese charakterisieren sie heute noch als ausgesprochene Weinbaugemeinden mit einem hohen Freizeit- und Erholungswert, nicht nur für die Metropolregion Rhein-Neckar, an deren südwestlichem Rand die drei Ortsgemeinden liegen. Neben dem Weinbau und weinverarbeitenden Betrieben spielt deshalb der Tourismus mit seinen Beherbungs- und Gastronomiebetrieben eine herausragende Rolle für die Wirtschaftskraft der Ortsgemeinden. Ansonsten hat die Gemeinde ortsgebundene Strukturen mit klein- und mittelständischer Handwerks- und Gewerbebetrieben, vornehmlich agrar- und baugewerblicher Ausprägung.

Vielfältige Freizeitmöglichkeiten im angrenzenden Naturpark Pfälzer Wald und die umgebende Erholungslandschaft kennzeichnen das touristisch vermarktete „Erlebnisland Maikammer“ mit einer guten verkehrlichen Erreichbarkeit (SPNV und MIV) im Einzugsbereich der Oberzentren Ludwigshafen/Mannheim (rd. 40 km) und Karlsruhe (rd. 50 km). St. Martin als anerkannter Luftkurort, der anerkannte Erholungsort Maikammer sowie Kirrweiler als anerkannte Fremdenverkehrsgemeinden dokumentieren zudem den Strukturwandel der Landwirtschaft hin zu einem touristischen Erlebnisland, in dem alle Dinge des täglichen Lebens und Dienstleistungen für den Tourismus erhältlich sind.

Zeitgemäße soziale Einrichtungen wie z.B. die Stiftung Liebenau mit Generationen bezogenem Wohnen mit Pflegeheim und gemeinwesenorientierter Betreuung, örtliche, kulturelle Angebote und die Integration einer heilpädagogischen Wohnstätte des Pfalzkrankenhauses in die Ortsstruktur vervollständigen das Bild einer offenen und auf die Zukunft gerichteten ein-

⁶³vgl. LEP IV, 2008

heitlichen Verbandsgemeindestruktur.

Die verdichtete Bebauung in den drei Ortsgemeinden vermittelt eine gleichartige, eher kleinstädtische Raumstruktur⁶⁴. Unmittelbar nördlich grenzt die Verbandsgemeinde Maikammer an das voll ausgestattete Mittelzentrum, die kreisfreie Stadt Neustadt an der Weinstraße. Im Süden schließt sich die Verbandsgemeinde Edenkoben an. In diesem Abschnitt der deutschen Weinstraße hat die Verbandsgemeinde Maikammer mit dem Erlebnisland Maikammer ein identifizierbares Markenzeichen für den Fremdenverkehr.

Die in der Vergangenheit unternommenen Investitionen und Verbesserungen in der Infrastruktur der drei Ortsgemeinden unterstreichen die Zukunftsorientierung der Verbandsgemeinde und betrafen insbesondere:

- Ortssanierungen mit Verbesserung von Verkehrsführung und Verkehrsberuhigung,
- Maßnahmen zum Erhalt und Verbesserung des Natur- und Landschaftsschutzes,
- Sanierung der historischen Ortskerne,
- Errichtung kommunaler Kindergärten mit Ganztagesangeboten seit 1994,
- Grundschulen in allen Ortsgemeinden,
- Bau und Ausbau der Bürgerhäuser in allen Ortsgemeinden,
- Einrichtung mit Neubau der Realschule plus integrativ Maikammer-Hambach als Kooperation mit der Stadt Neustadt (mit Ganztagschulangebot und als einzige Schule, die diese integrative Schulform im Landkreis SÜW und der Stadt Neustadt anbietet),
- die Erschließung von Neubaugebieten insbesondere in den Ortsgemeinden Kirrweiler und Maikammer, die Rekultivierung einer landschaftlich herausgehobenen Steilhangelage („Wingertsberg“) in St. Martin
- und die Ansiedlung von Gewerbebetrieben im Gewerbegebiet Kirrweiler.

Moderne Sport- und Freizeiteinrichtungen (u. a. Turnhallen, Freibad) ergänzen die Infrastruktur, ebenso wie die Verkehrsanbindung an eine Autobahn (BAB-Anschluss A 65, ca. 1 km vom Gewerbegebiet entfernt) und der Bahnhof Maikammer/Kirrweiler die verkehrsstrukturelle Anbindung in der Metropolregion Rhein-Neckar dokumentieren.

All diese Maßnahmen führten zu einer Steigerung des Wohnwertes, was sich auch in einer positiven Zuzugsbilanz trotz gestiegener Grundstückspreise und einer starken Nachfrage nach Grundstücken in den Neubaugebieten ablesen läßt. Mit ihren aktuell 8.144 Einwohnerinnen und Einwohnern (30.06.2011)⁶⁵ ist die Verbandsgemeinde Teil einer attraktiven

⁶⁴Die Einwohnerdichte pro km² für Kleinstädte liegt bundesweit bei 205,9. Ein Wert, den die VG Maikammer knapp erreicht (siehe Tab. 2). In den Kleinstädten mit dieser durchschnittlichen Einwohnerdichte leben lebt rd. ¼ der bundesdeutschen Bevölkerung (vgl. BBSR-Berichte KOMPAKT, 2010)

⁶⁵ Dazu kommen noch die 379 Einwohnerinnen und Einwohner (30.09.2011) mit einem zweiten Wohnsitz, die knapp 5 % ausmachen. Bei den Betrachtungen kommunaler Verwaltungsarbeit und den pro-Kopf-Vergleichen wird dieser Bevölkerungsanteil ausgeblendet.

regionalen Siedlungsstruktur im unmittelbaren Stadtumland der Stadt Neustadt a.d. Weinstraße. Dabei bildet sie - trotz der Nähe zum Mittelzentrum Neustadt - eine für kleine Verbandsgemeinden eher unübliche, eigene Zentrumsfunktion für ihre Ortsgemeinden zwischen dem Mittelzentrum Neustadt an der Weinstraße und der Stadt Edenkoben aus.

Dies verdeutlicht auch eine positiv bezogene Zentralitätskennziffer des Einzelhandels in der Ortsgemeinde Maikammer mit einem über dem Bundesdurchschnitt liegenden Kaufkraftpotential⁶⁶. So erfüllt Maikammer in Bezug auf den Einzelhandel für die beiden anderen Ortsgemeinden eine deutliche Zentrumsfunktion, da hier mehr als 50 % der Einzelhandelsbetriebe und rund 50 % der Verkaufsfläche angesiedelt sind. Derzeit wird der Erhalt und Ausbau der Nahversorgung in den Ortsgemeinden gefördert, der zur Revitalisierung der Ortskernbereiche beitragen soll.

Der vorgenommene Ausbau der örtlichen Infrastruktur und die kommunalen Investitionen zur Verbesserung der Lebensbedingungen sind durch zwei Wettbewerbsteilnahmen dokumentiert. Zum einen wurde die Verbandsgemeinde im Jahr 2000 vom Ministerium für Weinbau und Landwirtschaft gebeten, sich als Vorzeigekommune im Rahmenprogramm „Dorf 2000“ der Expo 2000 in Hannover zu präsentieren. Im Jahr 2008 wurde die Verbandsgemeinde vom Ministerium des Innern und für Sport aufgefordert, sich als Vertreter des Landes beim Europäischen Dorferneuerungswettbewerb unter dem Motto: „Zukunft durch gesellschaftliche Innovationen“ zu beteiligen. Unter 32 europäischen Teilnehmern errang sie den 2. Platz. Die Unterlagen zum Europäischen Dorferneuerungswettbewerb veranschaulichen eindrucksvoll die kommunale Gestaltungskraft der Verbandsgemeinde zum Erhalt und Ausbau ihrer lokalen Ressourcen, insbesondere in Bezug auf den Weinbau, Naturschutz und Tourismus.

Diese kurze Beschreibung der Verbandsgemeinde Maikammer deutet schon an, dass die konzeptionelle Idee der Verbandsgemeinde, ein kommunalpolitisches Innovations- und Entwicklungszentrum der Grundversorgung und der Daseinsvorsorge zu sein, verwirklicht wurde und gelebt wird.

Die Verbandsgemeinde im regionalen Raum

Im regionalen Raum der Deutschen Weinstraße zwischen französischer Grenze bei Schweigen im Süden und der Ortsgemeinde Bockenheim im Norden sind die lokalen Strukturen der Landschafts- und Siedlungsart mit den bestimmenden Wirtschaftsfaktoren Weinbau und Tourismus sowie weiterer sozioökonomischer Rahmenbedingungen ähnlich bzw. vergleichbar. Diese Strukturmerkmale sind in Tabelle 2 dokumentiert und zeigen für die Verbandsgemeinde Maikammer vergleichbare und keine abweichenden regionalen und landesbezogenen Werte.

⁶⁶Vgl. Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH, 2010

Tabelle 2: Sozio-ökonomische Strukturmerkmale

Strukturmerkmal	Ldkrs. Bad Dürkheim	Ldkrs. Südliche Weinstraße	VG Maikammer	Rheinland- Pfalz
Steuereinnahmekraft in Euro je Einwohner (2009)	642	615	623	693
BIP je Erwerbstätige in Euro	52.963	50.114	keine Daten auf VG-Ebene	55.121
verfügbares Einkommen je Einwohner (2009)	20.218	18.666	keine Daten auf VG-Ebene	18.637
Beschäftigungsquote in %	54,9	56,5	48,6	64,1
Arbeitslosenquote in %	4,4	4,2	keine Daten auf VG-Ebene	5,7
Bevölkerungsdichte pro km ²	223,2	170,4	203,5	201,7
Schüleranteil in %	11,2	11,6	12,1	11,0
Anteil der unter 20 Jährigen in %	18,7	18,9	20,2	19,1
Anteil der 65 Jährigen und älter in %	22,1	21,2	20,7	20,6
Prognose Bevölkerungsentwicklung bis 2020 (zu 2006)* in %	-2,3	-0,8	-1,1	-3,2
Ø Preis baureifes Land in EUR/m ²	180	139	240**	115,46
Quellen: statist. Landesamt; Daten, wenn nichts anderes angegeben für 2010; Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen; *mittlere Variante; **mittlere Lage				

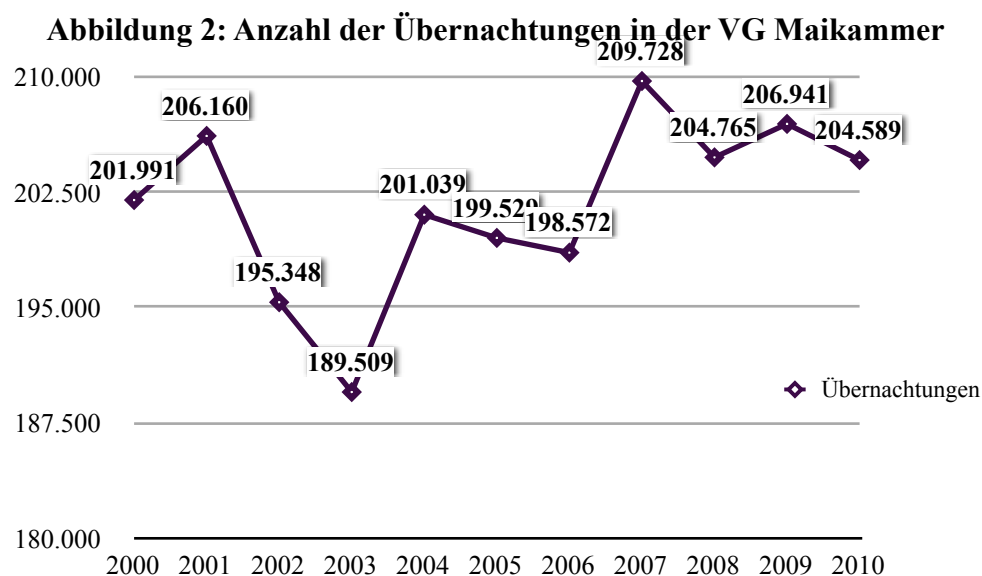
Zwei Daten der sozioökonomischen Strukturmerkmale sind hervorzuheben; angesichts der im Vergleich niedrigen Beschäftigungsquote (Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zu den Einwohnerzahlen) deutet die Steuereinnahmekraft je Einwohner auf eine relativ hohe Wertschöpfung (BIP) pro Einwohner hin. Dies scheint dadurch bekräftigt zu werden, wenn man die absoluten Arbeitslosenzahlen in Beziehung zu den Einwohnerzahlen sieht. Hier liegt die absolute Zahl der Arbeitslosen⁶⁷ in der Verbandsgemeinde Maikammer (2010: 144) um 18% unter der entsprechenden absoluten Bezugzahl des Landkreises. Insgesamt hebt sich die Verbandsgemeinde Maikammer, was die sozioökonomischen Strukturmerkmale (siehe Tabelle 2) betrifft, positiv ab.

Zur Beschreibung des regionalen Raumes gehören schließlich noch Angaben zur Einwohnerstruktur, der demografischen Entwicklung und Angaben zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor für die Verbandsgemeinde, den Fremdenverkehr. Diese bedeutsamen Indikatoren für die Beurteilung der zukünftigen Entwicklung der Verbandsgemeinde sollen die Darstellung der Verbandsgemeinde Maikammer im regionalen Raum abschließen.

⁶⁷Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Erstellungsdatum: 26.08.2011. Angaben über die Arbeitslosenzahlen werden in der offiziellen Arbeitslosenstatistik nicht auf Verbandsgemeindeebene geführt.

Fremdenverkehr

Die Bedeutung des Fremdenverkehrs als Wirtschaftsfaktor mit seinen 35 Beherbergungsbetrieben, rd. 2.000 Betten und rd. 200.000 konjunkturell etwas schwankenden Übernachtungen wurde zu Beginn dieses Kapitels schon erwähnt. In den letzten Jahren hat sich die Übernachtungszahl stabilisiert, wie der Abbildung 2 zu entnehmen ist. Der Übernachtungsanteil der gewerblichen Betriebe an den Gesamtübernachtungen liegt bei 79 % (2010).



Rund 50 % der Übernachtungen verteilen sich auf die Ortsgemeinde St. Martin, 40 % auf die Ortsgemeinde Maikammer und der Rest entfällt auf die Ortsgemeinde Kirrweiler. Im Kreis Südliche Weinstraße hat die Verbandsgemeinde Maikammer einen Anteil von 22 % an den Übernachtungen.

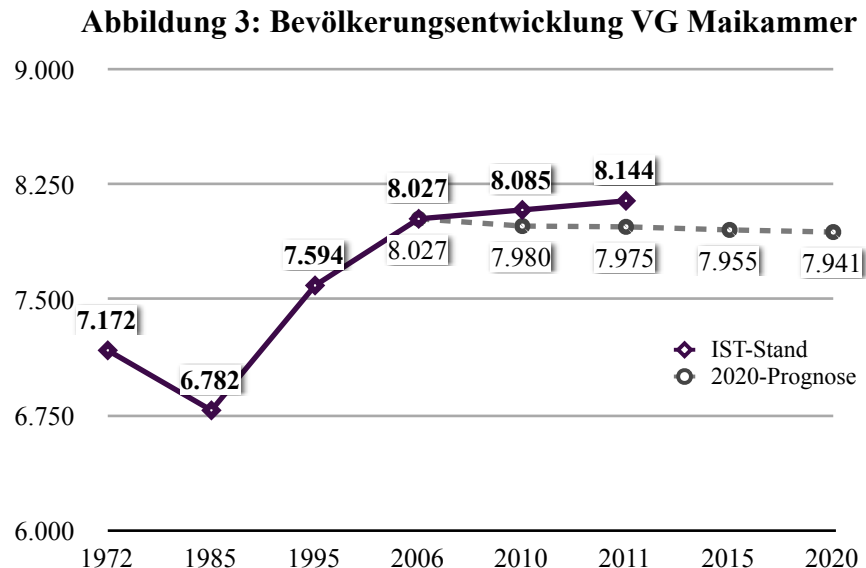
Die Verbandsgemeinde ist eine der Verbandsgemeinden mit der höchsten Übernachtungsintensität in Rheinland-Pfalz. Diese Zahlen (siehe Tabelle 3) unterstreichen, dass die Verbandsgemeinde Maikammer sich als Touristen- und Feriengebiet etabliert hat und

Tabelle 3: Übernachtungsintensität (je 1000 Einwohner)	
	2009
Verbandsgemeinde Maikammer	26.120
Landkreis Südliche Weinstraße	8.272
Landkreis Bad Dürkheim	5.827
Rheinpfalz	3.135
Rheinland-Pfalz	5.328
Quelle: Statist. Landesamt (Rheinland-Pfalz Regional Datenkompass), eigene Berechnungen	

diesen Wirtschaftsfaktor mit der Marke „Erlebnisland Maikammer“ stabilisiert und ausbaut.

Einwohnerstruktur und -entwicklung, Demografie

Die Einwohnerentwicklung war seit der Bildung der Verbandsgemeinde im Jahr 1972 positiv, so auch in den letzten Jahren von 2006 bis 2010. Aus der Abbildung 3 ist schon jetzt ersichtlich, dass die Bevölkerungsentwicklung, entgegen der Bevölkerungsprognose



für 2020, positiver verläuft als vorausgesagt. Haben andere Gebietskörperschaften besonders in den letzten Jahren einen leichten Einwohnerrückgang zu verzeichnen gehabt, so hat die Bevölkerung in der Verbandsgemeinde Maikammer leicht zugenommen (vgl. Tabelle 4). Entscheidend für diese Entwicklung ist das positive Zuzugs-Saldo, sicherlich ein deutliches Kennzeichen der Attraktivität der Verbandsgemeinde als Wohngemeinde. Dies belegen auch die Neubaugebiete von Kirrweiler und Maikammer - trotz hoher Baulandpreise

Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung Region Deutsche Weinstraße von 1973 - 2010										
	1973 - 1986		1986 - 1995		1995 - 2000		2000 - 2006		2006 - 2010	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
VG Maikammer	-120	-1,7	691	10,0	411	5,4	22	0,3	87	1,1
Stadt Neustadt a.d. Weinstr.	-3.163	-6,1	5.397	11,2	129	0,2	-411	-0,8	-651	-1,2
Landkreis Südliche Weinstraße	-2.363	-2,4	11.220	11,7	2.540	2,4	836	1,5	-1.209	-1,1
Landkreis Bad Dürkheim	2.650	2,2	11.833	9,9	2.959	2,5	813	0,6	-1.871	-1,4
Stadt Landau	-3.137	-8,2	4.558	12,9	1.280	3,2	1.926	4,7	567	1,3
Quelle: Statist. Landesamt (Regionaldaten), eigene Berechnungen										

(vgl. Tabelle 2) und zeitversetzt, leicht gestiegene Schülerzahlen. Diese heben sich im Vergleich des Schüleranteils - dargestellt als Anteil der Anzahl Schüler in Unter-, Mittel-, Ober- und Werkstufe an der Einwohnerzahl (vgl. Tabelle 2) - leicht positiv von den Daten

der beiden Landkreise und von Rheinland-Pfalz ab.

In der Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2020 des statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz⁶⁸ wird für die Verbandsgemeinde Maikammer ein Bevölkerungsrückgang um 1,1 % prognostiziert. Dies entspräche einem Bevölkerungsrückgang – bezogen auf das Jahr 2006 – um 86 Personen. Dem gegenüber hat die Verbandsgemeinde Maikammer für die Jahre 2006 bis 2010 eine positive Bevölkerungsentwicklung um 1 % und hat derzeit 134 Einwohner mehr als in der Bevölkerungsvorausberechnung für 2010 (-0,6 %) ausgewiesen wurde. Nimmt man an, dass ausgehend von dieser Entwicklung und dem Stand des Jahres 2010, die in der Bevölkerungsvorausberechnung angenommenen Varianten weiterhin zutreffen, dann wäre der Einwohnerbestand im Jahr 2020 - bei gleichen negativen Annahmen aus 2006 - fast identisch mit dem Einwohnerstand von 2006 (8.025 : 8 027 Einwohnern). Genauso wahrscheinlich ist es aber auch, dass der Bevölkerungsstand bis 2020 noch weiterhin leicht ansteigt.

Ähnlich kritisch müssen die Bevölkerungsvorausberechnungen bis 2050 beurteilt werden. Wenn es stimmen würde, wie die Landesregierung bei der Vorstellung der Kommunal- und Verwaltungsreform 2009 vorsorglich warnte und bis 2050 mit einem bis zu 15 %igen Rückgang der Bevölkerung in Rheinland-Pfalz kommen würde, dann hätte die Verbandsgemeinde Maikammer dann tatsächlich rd. 1.200 Einwohner weniger. Dieser Dramatik widerspricht aber - glücklicherweise - die offizielle Politik der Landesregierung. Sie investiert, ebenso wie dies auf bundespolitischer Ebene z.B. durch das Elterngeld geschieht, in sozialpolitische Infrastrukturen wie den Ausbau der Kinderbetreuung u.ä. Solche und andere sozial- und familienpolitischen Maßnahmen⁶⁹ helfen erwiesenermaßen, die Bevölkerungsentwicklung positiv zu beeinflussen. Insofern sind solch demographischen Prognosen keine realpolitische Variante, wären sie dies, wäre dies das Ende jeglicher Realpolitik.

Verwaltungsmodernisierung an dieser dramatischen Prognose auszurichten, wie dies die Gutachter in der bGFA tun, und einen entsprechenden Rückgang am kommunalen Verwaltungsaufwand in gleichem Umfang abzuleiten, konterkariert und düpiert die reale Politik, ja wäre geradezu ein Deindustrialisierungsprogramm zur Sicherstellung der demographischen Prognose. Dass es innerhalb von Rheinland-Pfalz in den kommenden Jahrzehnten zu demographischen Verschiebungen mit den damit zusammenhängenden Problemen kommen wird, bleibt unbestritten. Ob dies aber für die Metropolregion Rhein-Neckar zutrifft, muß bezweifelt werden.

Ebenso wichtig erscheint ein Blick auf weitere demographische Details, z.B. die Frage, ob und wie sich Altersstrukturen verändern. Daraus wäre abzuleiten, wie und mit welchen Maßnahmen zu reagieren wäre bzw. was eine Verbandsgemeinde tun kann, um eine negative demographische Entwicklung zu verhindern oder abzumildern. Dabei ist klar, dass

⁶⁸vgl. Statist. Landesamt: Rheinland-Pfalz 2020, 2010

⁶⁹vgl. Bujard, 2011

dies nicht isoliert mit Einzelmaßnahmen umzusetzen ist. Unbestritten ist aber auch, dass besondere infrastrukturelle, lokale und regionale Bedingungen wie das Bildungs- und Ausbildungsangebot, die Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche, gutes und ökologisch vertretbares Erreichen von Arbeitsplätzen, Erholungs- und Freizeitangebote in unmittelbarer Nähe usw., zukünftig entscheidend für die raumstrukturelle Entwicklung⁷⁰ von **möglichst vielen Grundzentren** in Verbindung mit ausgebauten Mittelzentren sind. Es kann sein, dass die Verbandsgemeinde Maikammer mit ihren Ganztagesangeboten in den kommunalen Kindergärten seit fast 20 Jahren, ihren Neubau- und Gewerbegebieten und dem Erhalt und Ausbau ihrer Schulangebote erfolgreich die ‚Werbetrommel‘ für ihre vom Wohn- und Freizeitwert begünstigten Ortsgemeinden gerührt hat, und so Abwanderungen verhindert hat.

Was die Altersstruktur als eine weitere wichtige Detailgröße betrifft, so unterscheidet sich die Verbandsgemeinde positiv von den Entwicklungen in anderen Landesteilen. Aussagekräftiger werden die in Tabelle 5 aufgeführten Daten allerdings erst dann, wenn die aktuellen und prognostizierten Anteile der unter 20 Jährigen bzw. der über 65 Jährigen mit dem Anteil der mittleren Gruppe, der 20 - 65 Jährigen, also der Altersgruppe der in der Regel Erwerbsfähigen, dargestellt als Jugend-, bzw. Altersquotient, verglichen werden.

Tabelle 5: Jugend- und Altersquotienten						
	Jugend- quotient 2010	Alters- quotient 2010	Jugend- quotient 2020	Alters- quotient 2020	Jugend- quotient 1987	Alters- quotient 1987
Verbandsgemeinde Maikammer	34,1	35,0	29,6	37,6	33,9	24,7
Landkreis Südliche Weinstraße	31,5	35,3	28,4	41,0		
Landkreis Bad Dürkheim	31,6	37,3	28,0	42,9		
Region Rheinpfalz			28,8	38,9		
Rheinland-Pfalz	31,6	34,1	29,4	38,8		
Quelle: Statist. Landesamt (Regionaldaten), eigene Berechnungen						

Während der Jugendquotient in der Verbandsgemeinde Maikammer von 1987 bis 2010 annähernd stabil geblieben ist und sich nur sehr geringfügig verändert hat, ist der Altersquotient im gleichen Zeitraum stark, um 42 %, gestiegen. Nimmt man jedoch im Zeitvergleich Junge und Alte zusammen und bildet aus der Summe den Gesamtquotienten, dann ist der Anstieg der Alten nicht mehr ganz so dramatisch und der von den Erwerbstätigen zu versorgende Anteil an Jungen und Alten ist in der Verbandsgemeinde Maikammer nur um weniger als die Hälfte, um 18 %, gestiegen.

⁷⁰vgl. dazu: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), 2010

Ähnliches gilt für die Prognose aus der Bevölkerungsvorausberechnung für 2020⁷¹. Hier geht der Anteil der unter 20 Jährigen um etwa 12 % bis 2020, bezogen auf das Jahr 2010, zurück. In der Gesamtbetrachtung (Jung und Alt und Erwerbsfähige) verliert die demographische Veränderung einen Teil ihrer Dramatik⁷², denn der entsprechende Gesamtquotient verändert sich in dem gleichen Zeitraum nur um 2,7 %, was bedeutet, dass der Anteil der Erwerbsfähigen nur in geringem Umfang sinken würde.

Allein aus dem Absinken des Anteils der unter 20 Jährigen auf einen hohen Wegfall von Verwaltungsdienstleistungen zu schließen, wie dies die 2009 veröffentlichten Vorschläge zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz nahe legen, überzeichnet die Prognosen und ihre Begründungslogik für Veränderungen erheblich, zumindest für den mittelfristig überschaubaren Zeitraum bis 2020.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den Prognosen der beiden Landkreise DÜW und SÜW, der Region und dem Land für 2020 ab. Der aus Tabelle 5 errechnete Gesamtquotient für die Verbandsgemeinde Maikammer ist besser als die entsprechenden Werte der Landkreise (3 % bzw. 6 %), der Region Rheinpfalz (0,7 %) und des Landes (1,5 %). Dies bedeutet, in der Verbandsgemeinde Maikammer ist der Anteil der Erwerbsfähigen zu den zu versorgenden Menschen (jung und alt) um die entsprechenden Prozentsätze höher. In der Verbandsgemeinde Maikammer stehen mehr Erwerbsfähige den zu versorgenden Menschen als in den beiden Landkreisen, den Region Rheinpfalz und dem Land gegenüber.

Der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung, insbesondere der Geburtenrückgang, kann - wie schon betont - nur mit einem breiten Bündel familienpolitischer Maßnahmen begegnet werden. Eine wichtige Variable unter vielen ist die Infrastruktur zur Kinderbetreuung, wie die schon erwähnte, kürzlich erschienene, empirische, international vergleichende Studie⁷³ nachgewiesen hat. Hier ist es die Aufgabe der Verbandsgemeinde Maikammer, die unterschiedlichen Anforderungen aus der Zuständigkeit der Ortsgemeinden für die Kindergärten und die Zuständigkeit der Verbandsgemeinde für die Schüler abzustimmen und zu integrieren. Die dafür erforderliche Verwaltungsarbeit wird von der Verbandsgemeinde erbracht. Neben einer im Landesvergleich überdurchschnittlichen Kinderbetreuungsquote für die unter 3-Jährigen (siehe Tabelle 6 nächste Seite) wäre noch zu erwähnen, dass bei den 3 - 6 Jährigen alle 187 Kinder in Einrichtungen betreut werden. Von den 294 Grundschulern nehmen 17,7 % das Betreuungsangebot (ohne Ganztagschüler) in den Grundschulen war.

Diese Daten zur demographischen Entwicklung belegen, dass keine Tendenzen einer Entleerung der Verbandsgemeinde gegeben sind und dass die Größe der Verbandsgemeinde in

⁷¹vgl. Statist. Landesamt: Bevölkerungsvorausberechnung für 2020, 2008

⁷²Dieser Hinweis findet sich bei Mosbach 2011. In dem Aufsatz wird sehr anschaulich dargelegt, wie an Hand von isoliert betrachteten Werten dramatisierende Schlussfolgerungen gezogen werden.

⁷³vgl. Bujard, 2011

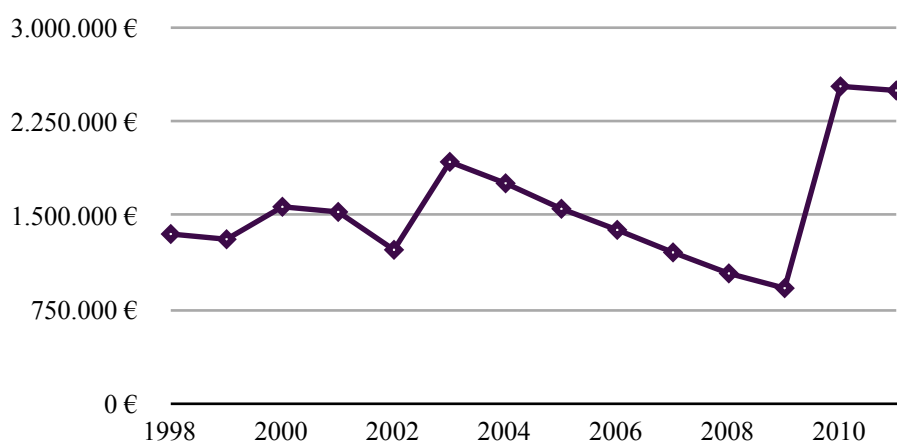
diesem Zusammenhang in dieser Region keine Rolle spielt. Diese Daten zeigen auch, die Verbandsgemeinde nutzt die Chancen dort, wo es möglich ist, Zukunft mitzugestalten.

Tabelle 6: Kinderbetreuungsquote 2010	
	unter 3-Jährige
Verbandsgemeinde Maikammer	28,7
Landkreis Südliche Weinstraße	25,4
Landkreis Bad Dürkheim	25,7
Rheinpfalz	21,0
Rheinland-Pfalz	20,1
Quelle: Rheinland-Pfalz Regional Datenkompass, eigene Berechnungen	

Finanzsituation

Die Finanzsituation der Verbandsgemeinden wird in der bGFA auf der Grundlage kassenmäßiger Ausgaben beurteilt. Diese Kennziffer sagt wenig über die tatsächliche Finanzstärke und Wirtschaftlichkeit von Verbandsgemeinden aus, da sie ins Verhältnis gesetzt wird zur reinen Ortsgröße (Einwohnerzahl). Deswegen wird an dieser Stelle die Finanzsituation der Verbandsgemeinde Maikammer aus einem anderen Blickwinkel dargestellt.

Abbildung 4: Schuldenentwicklung der VG Maikammer



In Abbildung 4 ist der Zeitverlauf des Schuldenstandes dargestellt. Dieser zeigt für die Jahre 1998 - 2008 einen recht undramatischen Schuldenverlauf und er zeigt vor allem, daß die Schulden, trotz neuer Investitionen, abgebaut werden konnten. Wesentlich für die Beurteilung der Finanzkraft ist, ob und wie die Schulden bedient werden können und welche Werte hinter den Investitionen stehen. Vor allem wird sichtbar, in welcher Weise die Verbandsgemeinde Maikammer Investitionen für die Bewohnerinnen und Bewohner der Ortsgemeinden zum Wohl des Zusammenlebens in der Verbandsgemeinde getätigt hat. Dazu kommt noch ein anderer Gesichtspunkt. Die Verbandsgemeinde ist nicht nur zuständig für die Verwaltung der gemeindlichen Angelegenheiten und Aufgaben der Ortsgemeinden,

sondern führt auch die „einheitliche Kasse“ (§ 68 Abs. 4 GemO) von Ortsgemeinden und Verbandsgemeinde, sie ist mithin auch für deren Liquidität zuständig. Bis 2009 konnte die Liquidität ausschließlich über interne Kassenbestände gesichert werden, die Aufnahme von Kassenkrediten war bis dahin nicht notwendig.

Die Schuldensteigerung ab 2009 erklärt sich vor allem aus dem finanziellen Aufwand für den Neubau des Bauhofes und eine freiwillige Beteiligung für den Neubau der Realschule Plus mit 50 v.H. an den nicht durch Landeszuschüsse gedeckten Investitionskosten, obwohl der Landkreis Schulträger ist. Dadurch wurden Kassenkredite zur Liquiditätssicherung der Ortsgemeinden erforderlich.

Tabelle 7: Beispiele für Investitionen und freiwillige Leistungen für die Ortsgemeinden aus dem Haushalt der Verbandsgemeinde		
Maßnahme	Jahr	Aufwand
Umgestaltung Bahnhofsumfeld Kirrweiler	2004	50.565 €
Neubau Realschule Plus	2009 - 2011	2.000.000 €
Zuschüsse an Ortsgemeinden für die schulische Nutzung der örtlichen Sporthallen	jährlich	34.500 €
Unterhalt Reblandhalle	seit 1974 jährlich	13.600 €
Einlage Stammkapital BioEnergie Maikammer GmbH	2010	50.000 €
Nahwärmeanschluß Freibad	2009 - 2010	150.000 €
Feuerwehrhaus St. Martin	2002 - 2010	542.000 €
zentraler Bauhof	2005 - 2010	1.401.315 €
Schulen	2005 - 2010	342.393 €
Quelle: Angaben VG Maikammer		

Ein Blick in die Aufstellung von Beispielen für Investitionen in Tabelle 7 zeigt, dass neben dem kontinuierlichen Schuldenabbau, die Verbandsgemeinde ebenso kontinuierlich die Belange der Ortsgemeinden im Interesse aller Bewohnerinnen und Bewohner finanziell unterstützt hat. Dadurch wurden Werte geschaffen, wie der Erhalt und Ausbau der Schulen in den Ortsgemeinden, der Neubau der Realschule Plus, ein eigener Bauhof als Dienstleister für die Ortsgemeinden, Freizeitanlagen, u.a.m. Die Infrastruktur und die Attraktivität der Verbandsgemeinde wurde so abgesichert und ausgebaut. Dies sind Investitionen für die Zukunft. Den finanziellen Aufwendungen stehen Werte gegenüber, die die Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Verbandsgemeinde steigern und dem Zusammenleben in ihr förderlich sind.

Die Wirtschaftlichkeit der Kernverwaltung⁷⁴

Um die Verwaltungskraft einer Kommune und deren Leistungsfähigkeit näher zu bestimmen, steht zweifelsohne die verwaltungsmäßige Umsetzung in Verwaltungsorganisation und Verwaltungsstruktur im Mittelpunkt. Seinen sichtbaren Ausdruck hat dies in der Höhe der Ausgaben für die Verwaltungsaufgaben, aber auch in dem Verhältnis von Personalaufwand zum Gesamtaufwand des Verwaltungshaushaltes. Im Gesamtpersonalaufwand eines Verwaltungshaushaltes drückt sich die durch die kommunale Selbstverwaltung autonom festgelegte Art der Umsetzung des Verwaltungshandelns aus. Insofern gibt sie nur wenig Anhaltspunkte, da die kommunale Selbstverwaltung - wie vorne gezeigt - keine Musteraufgabenstellung für Verwaltungshandeln vorgibt. Insofern können Zahlen über den Personalaufwand oder die Anzahl der Personale nur erste Hinweis geben, wie die Kommune ihr autonomes kommunales Selbstverwaltungsrecht umgesetzt hat. Für eine Verbandsgemeindeverwaltung sind es vor allem die überörtlichen, am Gemeinwohl orientierten Aufgaben, die ihr Verwaltungshandeln bestimmen wie z.B. :

- der Unterhalt und Betrieb eines Schwimmbades oder anderer Freizeiteinrichtungen,
- der Unterhalt und Betrieb von Bürgerhäusern,
- die Übernahme der Organisation kultureller Veranstaltungen,
- eine Ehrenamtsbörse,
- die besondere Pflege und der Unterhalt kommunaler Straßen und Plätze durch zentralen Bauhof,
- die Förderung kommunaler Seniorenarbeit,
- die Pflege und Förderung der kommunalen Vereine,
- die Einrichtung von Kinderbetreuung (Grundschulen),
- die Übernahme von Teilen der Herstellungskosten beim Neubau von Schulen, obwohl die Schulträgerschaft dann auf den Kreis übergeht,
- die Friedhofspflege durch zentralen Bauhof,
- die intensive Überwachung des ruhenden Verkehrs wegen vieler (Wein)Feste und hoher Tourismusintensität,
- die Unterstützung von Festen und Veranstaltungen aller Art zur Förderung des Tourismus, des Einzelhandels und des kommunalen Gemeinsinns.

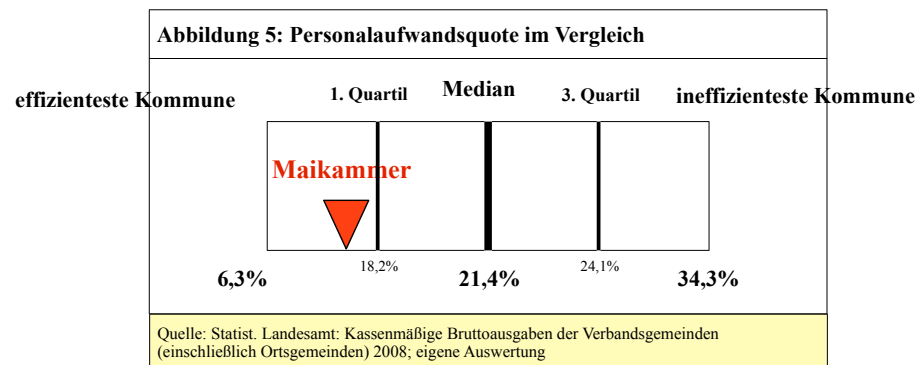
Diese Liste ließe sich fortsetzen, sie zeigt, hinter all diesen Aufgaben ist Verwaltungsarbeit, stehen Personale und damit Personalkosten. Würden sie entfallen, entfielen ein Großteil dessen, was die kommunale Identität ausmacht, ja sogar eventuell deren Attraktivität. Aber bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft besteht ein Normierungsproblem. Angaben wie z.B. 40 % der Nettoausgaben des Verwaltungshaushaltes entfallen auf die allgemeine Verwaltung (Haushaltsplan 0)⁷⁵ oder in der Verbandsgemeinde

⁷⁴Der Begriff ist nicht einheitlich festgelegt. Die Definition des Verbandes Deutscher Städtestatistiker würde eine gute Arbeitsbasis bieten. Vgl. dazu Hiebel/Götz, 2008

⁷⁵bGFA, S. 80

Maikammer sind 62 Personale (2010)⁷⁶ beschäftigt sind wenig hilfreich und erhellend. Daraus lassen sich keine Aussagen über die Leistungsfähigkeit, Verwaltungskraft und Effizienz des Verbandsgemeindeverwaltung ableiten. So sind beispielsweise in die Finanzstatistik 2006 für die Verbandsgemeinde Maikammer beim Personalaufwand nicht unerhebliche Personalkosten für das Schwimmbad und den Bauhof und sonstiger befristet Beschäftigter (z.B. der Friedhofswärter, der einmal pro Woche den Gehweg kehrt) eingegangen.

Aussagekräftiger ist die Personalaufwandsquote, da dort eine betriebswirtschaftliche Aufwand-Aufwand-Relation (Personalaufwand zu Gesamtaufwand Verwaltungshaushalt) dar-



gestellt wird und daraus sich sinnvolle Beurteilungen in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit kommunaler Verwaltungsarbeit ableiten lassen. In ihr wird ein Leistungsverhältnis abgebildet. Die Verbandsgemeinde Maikammer liegt bei der Personalaufwandsquote (2008) mit einem Wert von 14,1 % im Vergleich unter den 163 Verbandsgemeinden an 9. Position wie Abbildung 5 zeigt.

Um Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu präzisieren, wird im Folgenden die personelle Zuordnung der Personale der Verbandsgemeinde Maikammer, nicht wie in der bGFA auf Haushaltspläne bezogen, was eine Identität von Zahlen im Haushaltsplan und tatsächlicher Aufgabenerfüllung voraussetzt und das Problem der „divergierenden Aufgabenwahrnehmung“⁷⁷ empirisch nicht löst, sondern aus der Gesamtverwaltung wird eine **Kernverwaltung** (siehe Übersicht 1, nächste Seite) abgeleitet. Dies hat vor allem den Vorteil, dass der Wirtschaftlichkeitsvergleich viel näher an den Aufgaben und dem Aufgabenumfang ist und dadurch interkommunale Vergleiche besser möglich sind als über die ‚Hilfskonstruktion‘ Einwohnerzahl.

⁷⁶Internetseite Statist. Landesamt

⁷⁷ vgl. bGFA,a.a.O. S. 87 und die in Kapitel 3 formulierten Einwände.

Übersicht 1: Die Kernverwaltung der Verbandsgemeinde Maikammer		
Öffnungszeiten allgem. Verwaltung: 25,5 Std. pro Woche	Bürgermeister (1 VZK)	Personalausstattung Kernverwaltung 17,63 VZK
Fachbereich 1 Organisation	Fachbereich 2 Bürgerservice	Fachbereich 3 Bauen und Finanzen
• Vorzimmer Bürgermeister • Auskunft, Telefonzentrale • Geschäftsführung, Organisation, Gremien VG + OG • IT, Internet • Personal, Bekanntmachungen • Wahlen • Wirtschaftsförderung	• Bürgerservice (Einwohnermeldeamt, Pass, Ausweise, Führerscheinanträge, Lohnsteuerkarten, Fundbüro, usw. Standesamt, Renten Friedhöfe) • Öffentl. Sicherheit, Ordnung, Straßenverkehr (ohne ruhend. Verkehr) • Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz • Soziales • Kultur, Bürgerhäuser	• Bauverwaltung • Hochbau, Tiefbau • Finanzdienste • Abgaben • Liegenschaften, Forsten • Kasse
3,4 VZK	6,2 VZK	8,03 VZK
Quelle: VG Maikammer, eigene Erhebungen		

Diese Kernverwaltung orientiert sich an dem Organisationsplan der Verbandsgemeindverwaltung Maikammer mit seinen drei Fachbereichen. Die Angaben sind auf das Jahr 2007 bezogen. U.a. aus Gründen der Vergleichbarkeit mit der Verbandsgemeinde Edenkoben sind so die Personalkosten besser zuordnen- und überprüfbar (siehe dazu Kapitel 6). Der Aufgabenumfang der Verwaltung der Verbandsgemeinde Maikammer kann nur erledigt werden, wenn alle anfallenden Aufgaben auf die vorhandenen 27 Personale verteilt werden. Angesichts der 17,63 zu verteilenden Vollzeitkräfte (VZK) ergibt sich daraus, dass nicht alle Beschäftigten ganztags arbeiten bzw. weitere Zeitanteile ihrer Beschäftigung bei dem hier nicht berücksichtigten Eigenbetrieb „Verbandsgemeindewerke“ zu zurechnen sind.

Für die meisten Beschäftigte hat die Zuteilung von Arbeitsaufgaben zur Folge, dass sie in ihren Arbeitsbereichen in der Regel zwei und mehr Aufgaben bzw. Sachgebiete abdecken. In einem Fall verteilen sich z.B. auf eine Person (Vollzeitstelle) so unterschiedliche Sachgebiete wie: allgemeine Verwaltungsaufgaben, rechtliche Fragen der Personalverwaltung, Personalverwaltung, Wahlen, Statistik, Informationswesen, Archiv, Fremdenverkehr, Wirtschaftsförderung. In der Mehrzahl sind es jedoch zwei oder drei unterschiedliche Aufgabengebiete wie z.B. Kultur, öffentliche Einrichtungen und Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz. Gehört nur ein Sachgebiet zum Aufgabenbereich (z.B. Kasse), dann ist es meist in Teilzeit besetzt. Einigen Personalen sind noch Aufgabenbereiche des Eigenbetriebs „Werke“ zugewiesen. Wie am Beispiel der Verbandsgemeinde Maikammer gezeigt werden kann, sind die Qualifikationsanforderungen vielfältiger, die Arbeit abwechslungs-

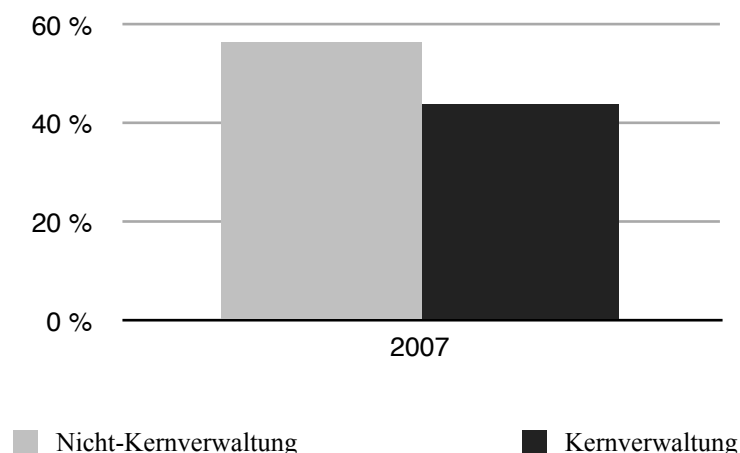
reicher, da in einer kleinen Verwaltung einer Verbandsgemeinde die Übernahme eines einzigen Aufgabenbereiches die Ausnahme ist.

Führungsaufgaben sind nicht spezialisiert und separiert, sondern werden von den drei Fachbereichsleitungen ‚mit übernommen‘. Die Hauptaufgabe der Fachbereichsleitungen ist die operative Arbeit. Eine eigenverantwortliche Aufgabenerledigung ist ein Kennzeichen dieser schlanken Verwaltung. Dies alles deutet auf eine effiziente Arbeitsorganisation und ‚intelligente‘ Arbeitsverteilung hin und kann nur funktionieren, wenn diese umfassenden Anforderungen auch einem personellen Qualifikationsprofil aller Beteiligten entsprechen. Zudem setzt dies persönliches Engagement der Einzelnen und eine funktionierende innerbetriebliche Kommunikation voraus.

Zur Verwaltungsarbeit gehört auch die technische Ausstattung der Arbeitsplätze, ohne die eine sachgerechte Arbeit nicht gewährleistet werden könnte. Eingesetzt werden insgesamt rund 40 DV-Programme und -Verfahren, die sich auf 29 PC-Arbeitsplätze verteilen. Die technische Infrastruktur umfasst sechs Server bzw. Netzwerkspeicher (auf die Technikausstattung wird an dieser Stelle nicht vertiefend eingegangen, weiterführende Hinweise finden sich in dem Kapitel 6).

Kleine Verwaltungen müssen - im Gegensatz zu der im bGFA-Gutachten vertretenen Meinung⁷⁸ - kein negatives Qualifizierungskennzeichen für kommunale Verwaltungen sein, im Gegenteil: es entfallen für große Verwaltungen oft typische Personalentwicklungs-, Kommunikations- und Flexibilisierungsprobleme. Was in großen Verwaltungen mit ihrer teilweise rigiden Arbeitsteilung und Arbeitsorganisation als Inhalt einer guten, zweckmäßigen und flexiblen Arbeitsorganisation erst umgesetzt werden muss, kann hier schon besichtigt werden.

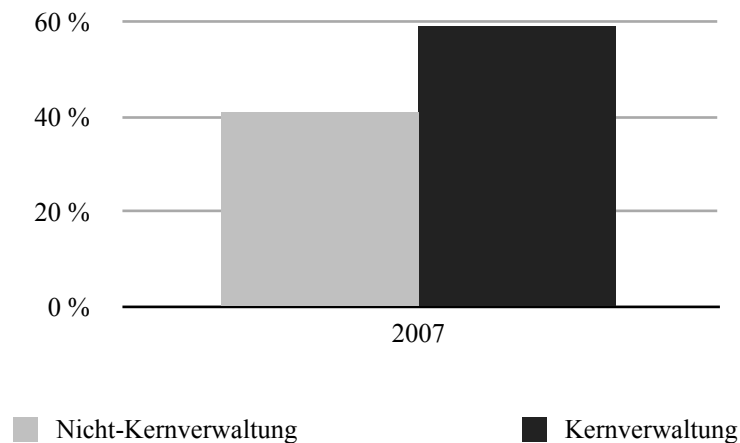
Abbildung 6 : Anzahl Personale der Kernverwaltung und Nicht-Kernverwaltung



⁷⁸vgl. bGFA, S. 71. Natürlich kann es eine Frage der „Qualität des kommunalen Personals“, wie in der bGFA festgestellt, sein. Dort werden jedoch keine weiteren Belege angeführt, dass dies ein „negatives“ Markenzeichen einer kleinen Verbandsgemeinde wäre.

Für die gesamte Verbandsgemeinde wurden für das Jahr 2007 lt. Haushaltsplan insgesamt 40,95 Vollzeitstellen geführt. Im Bereich der eigentlichen Verwaltungsarbeit der Verbandsgemeinde Maikammer sind deutlich weniger Personale beschäftigt, wie die Aufstellung zur

Abbildung 7: Personalkosten Kern- und Nicht-Kernverwaltung

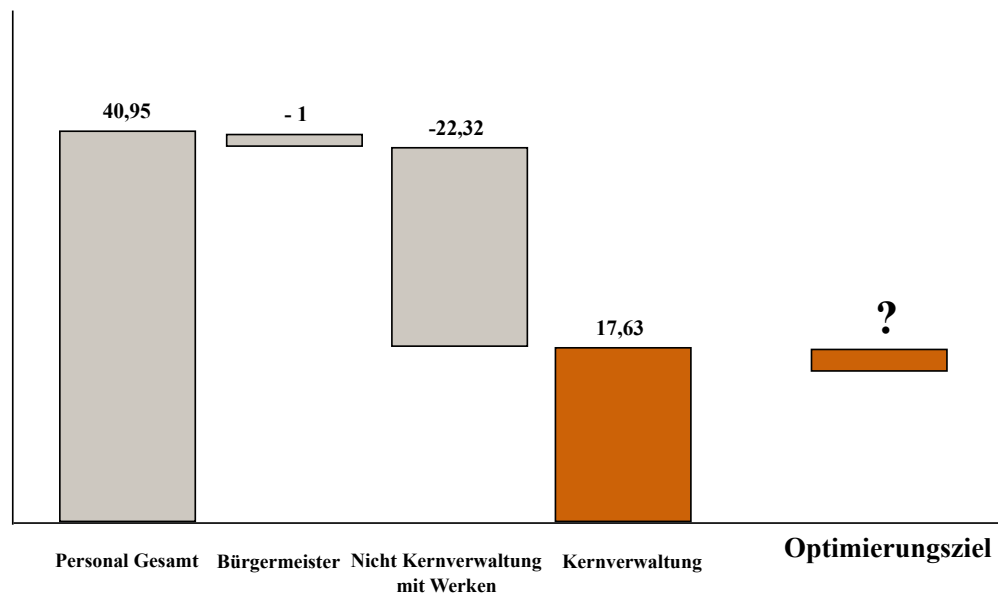


Kernverwaltung in der Übersicht 1 zeigt. Der Anteil der Beschäftigten der Kernverwaltung an den Gesamtbeschäftigten liegt knapp über 40 %, wie aus der Abbildung 6 ersichtlich ist. Entsprechend wirkt sich dies auf den Personalkostenanteil der Kernverwaltung aus (vgl. Abbildung 7). Da in der Kernverwaltung die Gehälter im Durchschnitt höher und bei den übrigen Personalkosten durch den höheren Anteil an gewerblichen Beschäftigten oder sonstigen Aushilfskräften, mehr geringfügig Beschäftigte sind, kehrt sich bei den Personalkosten das Verhältnis in etwa um.

Was bedeutet das für die Beurteilung der Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde? Zunächst ist die „Verwaltung“ im Haushaltsplan 0 einschließlich Eigenbetrieb „Werke“ mit 40,95 Vollzeitkräften (VZK) ausgestattet. Davon sind die Personale abzuziehen, die nicht der Kernverwaltung zu zuordnen sind (siehe Abbildung 8, nächste Seite). Unter den nicht der Kernverwaltung zugeordneten Personalern sind u.a. die Aufgaben des Bauhofes, das Freibad, der Sozialarbeit, Hausmeister- und Gebäudereinigungsfunktionen und geringfügig Beschäftigte.

Die Frage, ob dies eine effiziente Verbandsgemeindverwaltung ist, wird durch den Vergleich mit Kennziffern anderer Kernverwaltungen (siehe dazu das folgende Kapitel 4) beantwortet. An dieser Stelle soll nur an den 15 % - 20 %igen Einspareffekt erinnert werden, der mit der Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform durch die *geschätzten Synergieeffekte bei Fusionen* erwartet wird. In der Abbildung 8 ist ein theoretisches Einsparpotential von 15 % berechnet und dargestellt. Eine Umsetzung dieser Annahme würde bedeuten, dass der der Verbandsgemeinde Maikammer zurechenbare personelle Synergieeffekt eine Größenordnung von etwa 2,6 VZK hätte, was einem theoretischen Einsparpotential von rd. 125.000 Euro entspräche.

Abbildung 8: Personalverteilung auf Kernverwaltung und Nicht-Kernverwaltung



Quelle: Haushaltsplan VG Maikammer 2007, eigene Berechnungen

Natürlich wäre es vorstellbar, diese Kernverwaltung auch mit 2 oder 3 weniger Beschäftigten zu führen. Dies könnte aber nur dadurch geschehen, indem z.B. die Öffnungszeiten der Verbandsgemeindeverwaltung wesentlich eingeschränkt würden, um den Publikumsverkehr an bestimmten Tagen dauerhaft von der Verbandsgemeindeverwaltung fern zu halten. Zum anderen müssten die Verwaltungsverfahren technisch vereinfacht und viel effizienter werden. Dieser Lösungsansatz würde massiv die Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit verändern und die Arbeitsbedingungen für die Ehrenamtlichen in den Ortsgemeinden würden sich erheblich verschlechtern.

Vorstellbar wäre ein Optimierungspotential von bis zu 1,5 Vollzeitkräften. Aber auch dies setzt effizientere, technische Verwaltungsverfahren voraus und wäre mit einer behutsamen Organisationsentwicklung umsetzbar. Weitere Verschlinkungen würden umgekehrt kontraproduktiv sein und die Verwaltungskraft eher schwächen bzw. teilweise grundsätzlich in Frage stellen. Aus diesen Gründen kann der derzeitige IST-Stand der Kernverwaltung als eine dem Optimum nahe kommende, schlanke Verwaltung einer Verbandsgemeinde angesehen werden. Auch in diesen Fall kann gesagt werden, eine beispielhafte Betriebsgröße einer Verbandsgemeinde mit knapp 8.500 Einwohnerinnen und Einwohnern (einschließlich gemeldeter Nebenwohnsitze) ist zu besichtigen. Insofern ist der Verbandsgemeinde Maikammer die Umsetzung des Fusionsmodells der Verwaltungsreform der 70er Jahre gelungen, denn ein zentraler Ansatzpunkt in der Verwaltungsreform der 70er Jahre in Rheinland-Pfalz war es, die Verwaltung von den kleinen und häufig sehr kleinen Ortsgemeinden abziehen und zu funktions- und leistungsfähigen größeren Verwaltungsstrukturen in den neuen Verbandsgemeinden zu verlagern. Ihr ist aber auch gelungen, diese neuen Verwaltungsstrukturen im Laufe der Jahre kontinuierlich zu verbessern.

4. Die Verbandsgemeinde Maikammer im Vergleich

Die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Maikammer läßt sich am besten in einem Vergleich bestimmen. Dafür gibt es jedoch bisher kein einheitliches Vergleichsverfahren. In diesem Gutachten erfolgt der Nachweis deshalb durch einen Dreifach-Vergleich:

- Die „kassenmäßigen Zuschussbedarfe“ der Verbandsgemeinde Maikammer werden mit den Werten von Kriterien verglichen, die in der bGFA zu der Begründung für die zukünftige Regelbetriebsgröße einer Verbandsgemeinde geführt haben. Diese Zahlen beziehen sich auf das in der bGFA festgelegte Bezugsjahr 2006 und stellen die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Maikammer, dargestellt durch die bGFA-Kriterien, dar (**Kriterium Regelbetriebsgröße**).
- Die regionalen finanzstatistischen Daten der Haushaltsrechnungsstatistik der Jahre 2007 und 2009 werden mit den entsprechenden Daten der kommunalen Finanzen der Verbandsgemeinden der beiden Landkreise Südliche Weinstraße und Bad Dürkheim verglichen. Dazu kommen die landesbezogen durchschnittlichen Vergleichswerte der anderen verbandsgemeindlichen Größenklassen. Die Daten der anderen Verbandsgemeinden bleiben anonymisiert. In diesen Regionalvergleich sind weitere Leistungskriterien aufgenommen, die zusätzlich zu den finanzstatistischen Kriterien, die verbandsgemeindliche Leistungsfähigkeit beschreiben, wie etwa die allgemeinen Öffnungszeiten der Verbandsgemeinde (**Kriterium Regionalvergleich**).
- Schließlich wird die Kernverwaltung der Verbandsgemeinde Maikammer auf ihre verwaltungsmäßige Wirtschaftlichkeit untersucht. Dies geschieht durch einen Vergleich mit Ergebnissen aus einer Untersuchung von 338 Kernverwaltungen bayrischer Kommunen (**Kriterium Kernverwaltungsvergleich**).

Abschließend werden diese drei unterschiedlichen Vergleichsebenen zusammenfassend bewertet.

Kriterium Regelbetriebsgröße

In der bGFA sind zur statistischen Bestimmung einer optimalen Einwohnergröße von Verbandsgemeinden folgende „kassenmäßigen Zuschussbedarfe“ als Kriterien zur Beurteilung deren nachhaltiger Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft verwandt worden. Es sind dies:

- Haushaltsergebnis, als primäres und ordentliches Ergebnis⁷⁹
- Kassenkreditschulden

⁷⁹Wegen der relativ geringen Aussagefähigkeit beider Werte könnte man eigentlich auf diese Beurteilungskriterien verzichten. In dem Vergleich erscheint deswegen nur ein Kriterium, das primäre Ergebnis.

- Zuschussbedarf der Einzelpläne 0 - 7
- Zuschussbedarf des Einzelplans 0 (allgemeine Verwaltung)
- Zuschussbedarf im Einzelplan 0 in den Abschnitten 00, 02, 03 und 05⁸⁰
- Hinzu kommt als Zusatzkriterium: ausgeglichener Haushalt, da dieser in der bGFA für die Beurteilung dauerhafter kommunaler Handlungsfähigkeit eine herausragende Stellung⁸¹ einnimmt.
- Die Nettoneuverschuldung der Jahre 2001 - 2007 wurde als ein weiteres Zusatzkriterium in den Beurteilungskatalog aufgenommen. Die Nettoneuverschuldung war kein Prüfkriterium in der bGFA, erfüllt aber im Zusammenhang mit der Zeitdimension das Kriterium dauerhafter, effizienter Aufgabenerfüllung. Die bGFA hat für ihre Daten ausschließlich **ein** Jahr (2006) als Bezugspunkt gewählt.

Diese Kriterien erscheinen zusammengefasst in der Tabelle 8 und haben als jeweiliges Ergebnis einen Erfüllungsgrad. Dieser bemisst sich an den jeweiligen Bestwerten. Überall dort, wo die Werte der Verbandsgemeinde Maikammer besser sind als der bGFA-Bestwert, der einen Mittelwert abbildet, sind in der Tabelle 8 drei Punkte vergeben worden. Zwei Punkte wurden vergeben, wenn der bGFA-Wert in der Größenklasse bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner unterboten wird. Der erreichte Wert des Erfüllungsgrades über 1 drückt zweierlei aus, einmal, dass der Zusammenhang von steigendem kassenmäßigen Zuschussbedarf und Einwohnergröße für die Verbandsgemeinde Maikammer nicht zutreffend ist und zum anderen, dass die Verbandsgemeinde Maikammer als kleine Verbandsgemeinde die Werte größerer Verbandsgemeinden bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner erreicht und damit ihre Leistungs- und Verwaltungskraft unter Beweis gestellt hat. Die Werte 0, 1, und -1 mußten nicht vergeben werden.

Die Summe der Maikammer-Bezugswerte erreicht knapp 90 % der Summe der besten Durchschnittswerte der größten Verbandsgemeinden aus der bGFA-Untersuchung⁸². Kleinheit ist im Fall der Verbandsgemeinde Maikammer kein Kriterium für einen erhöhten kassenmäßigen Zuschussbedarf und zugleich kein Kriterium für eine schwindende Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit. Die Verbandsgemeinde Maikammer erfüllt mit diesem Wert fast die Leistungskraft der fünf einwohnerstärksten Verbandsgemeinden und kann

⁸⁰Der Zuschussbedarf in Abschnitt 05 wurde herausgenommen, da dafür das Ausschlußkriterium der bGFA gilt: zu geringes Volumen, keinerlei Aussagekraft.

⁸¹vgl. bGFA, S. 75: „Von einer effizienten Aufgabenerfüllung kann jedoch nur dann gesprochen werden, wenn zugleich die notwendige Bedingung für wirtschaftliches Handeln erfüllt ist: Der Haushalt muss ausgeglichen sein. Nur unter dieser Voraussetzung ist die kommunale Handlungsfähigkeit dauerhaft sichergestellt.“

⁸²Dass dieser Wert valide ist, zeigt auch eine Berechnung, wenn die beiden zusätzlichen Kriterien nicht aufgenommen worden wären. Dann läge der Erfüllungsgrad immer noch bei rd. 85 %.

Tabelle 8: Kriterien für Regelbetriebsgröße				
Ausgabekennziffern in Euro je EW	bGFA-Wert bis 10.000 EW	VG Maikammer	bGFA - Bestwert	Erfüllungsgrad
primäres Ergebnis	-5	9,84	23	2
Kassenkreditschulden	256	0	57	3
Zuschussbedarf Einzelpläne 0-7	256	215	217	3
Zuschussbedarf Einzelplan 0	112	96	84	2
Zuschussbedarf Einzelplan 0, UA 00	18	15	10	2
Zuschussbedarf Einzelplan 0, UA 02	39	19	29	3
Zuschussbedarf Einzelplan 0, UA 03	37	30	30	3
ausgeglichener Haushalt 2006		ja	ja	3
Summe Nettoneuverschuldung* 2001 - 2007	52,37	-38,46	24,05	3
		24	27	88,9 %
Quellen: bGFA; Haushaltrechnung VG Maikammer 2006; Statist. Landesamt: Kommunale Finanzen und kommunales Personal 2001 - 2007, CD-Version; eigene Berechnungen. *Die Vergleichswerte in dieser Zeile beziehen sich nicht auf die bGFA-Werte, sondern sind eine Eigenberechnung auf Basis der Größenklasseneinteilung für Verbandsgemeinden des Statist. Landesamtes: bis 10.000 und 20.000 bis 50.000 Einwohner.				

deshalb nur in äußerst begrenzten Maße zu den geplanten „Synergiegewinnen“ der Kommunal- und Verwaltungsreform beitragen.

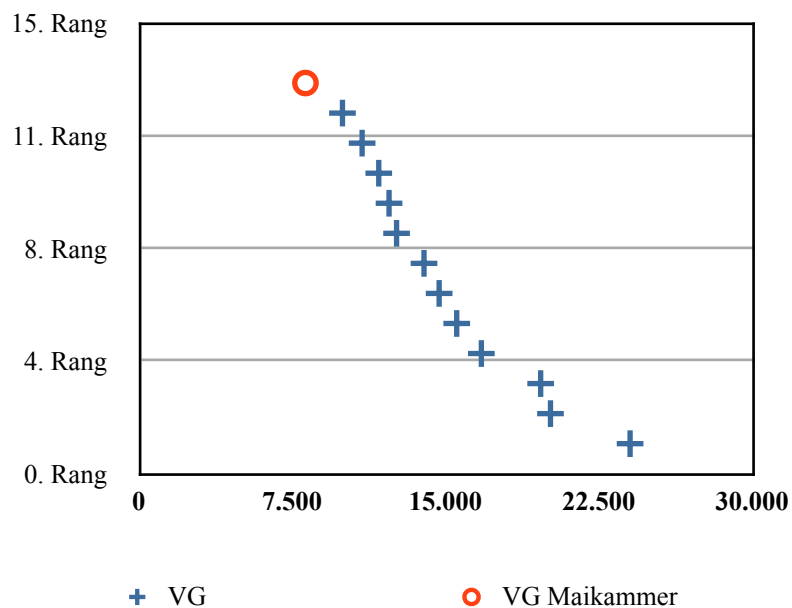
Der Regionalvergleich

In den Regionalvergleich gehen folgende sieben Kriterien ein:

- Steuereinnahmekraft pro Einwohner (Stand: 31.12.2009)
- Schulden pro Einwohner (Stand: 31.12.2009)
- Nettoaussgaben des Verwaltungshaushaltes (Stand: 31.12.2007)
- Summe der Nettoneuverschuldung 2001 - 2007
- Personalaufwand pro Einwohner (Stand: 31.12.2007)
- Personalaufwandsquote (Stand: 31.12.2007)
- Öffnungszeiten der allgemeinen Verwaltung (Stand: 08. 2011)

Dieser Regionalvergleich geschieht auf der Basis eines Vergleiches der Verbandsgemeinde Maikammer als die einwohnermäßig kleinste unter den 13 Verbandsgemeinden der Landkreise Bad Dürkheim und Südliche Weinstraße (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Rangfolge der Einwohnerzahlen



Die Verbandsgemeinde Maikammer steht in diesem Regionalvergleich zugleich für die Verbandsgemeinden, die unter der zukünftigen Regelbetriebsgröße für Verbandsgemeinden von 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen. M.a.W.: der Regionalvergleich ist auch ein Vergleich mit den Großen, bildet er doch in etwa die landesweite Verteilung der Größenklassen der Verbandsgemeinden in einem regionalen Raum ab (Größenklasse bis 15.000 Einwohner: landesweit 56,5 %; Regionalvergleich: 61,5 %).

Die folgenden sieben Abbildungen 10 bis 16 auf den nächsten Seiten veranschaulichen die jeweilige Position der Verbandsgemeinde Maikammer innerhalb dieses Regionalvergleiches.

Abbildung 10: Steuereinnahmekraft pro Einwohner (2009)

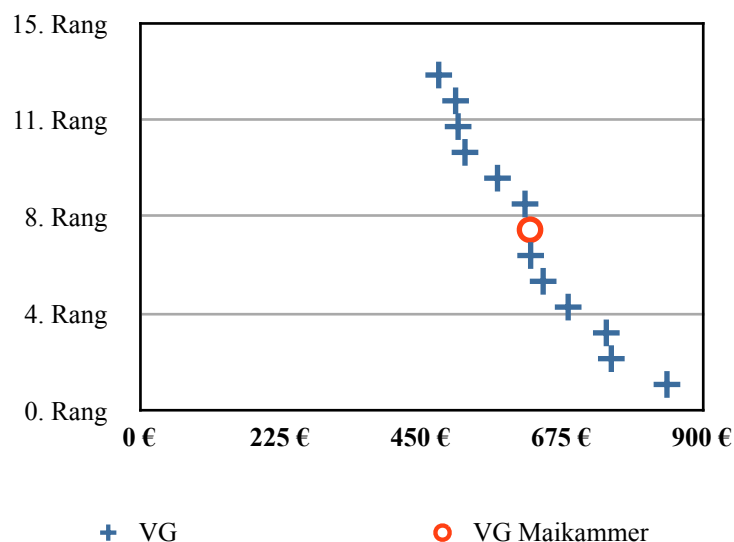


Abbildung 11: Schulden pro Einwohner (2009)

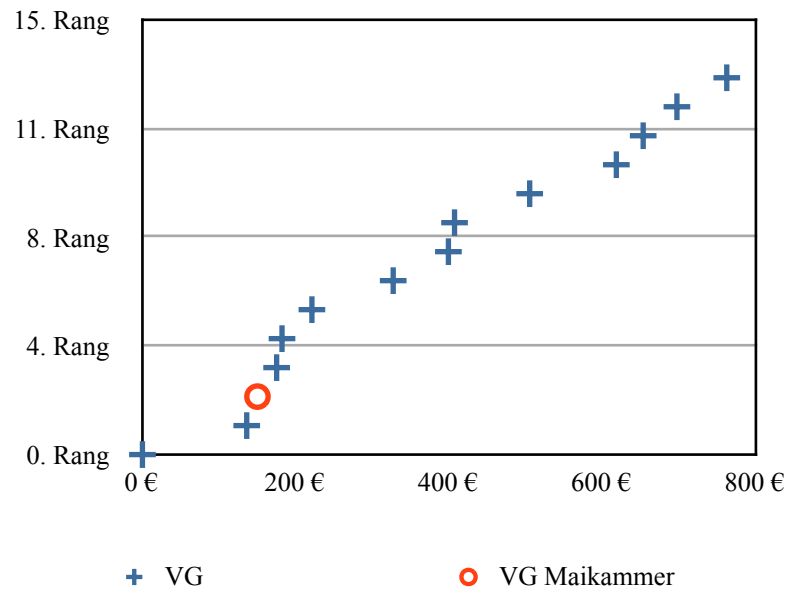


Abbildung 12: Nettoausgaben des Verwaltungshaushalts

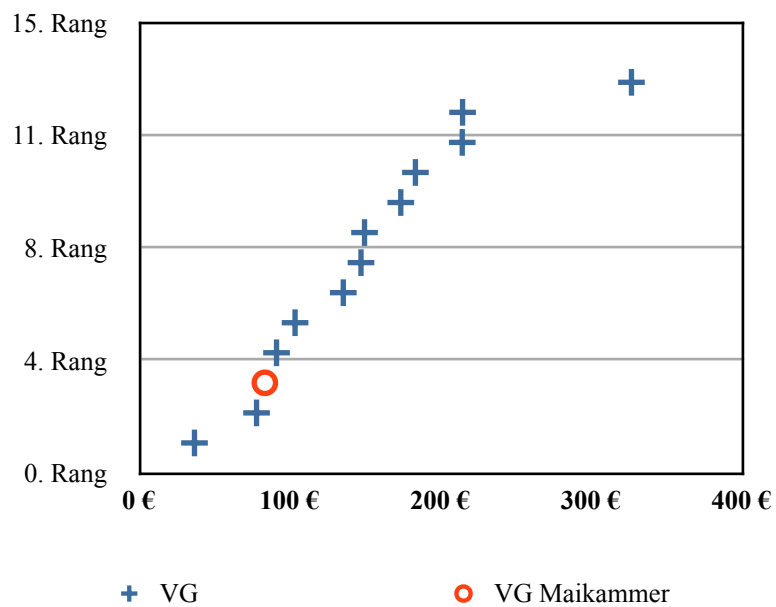


Abbildung 13: Personalaufwand

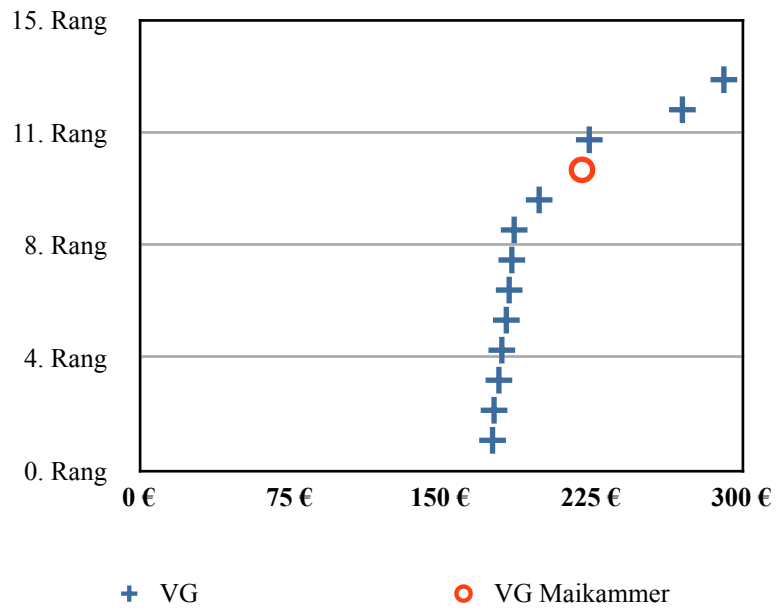


Abbildung 14: Personalaufwandsquote

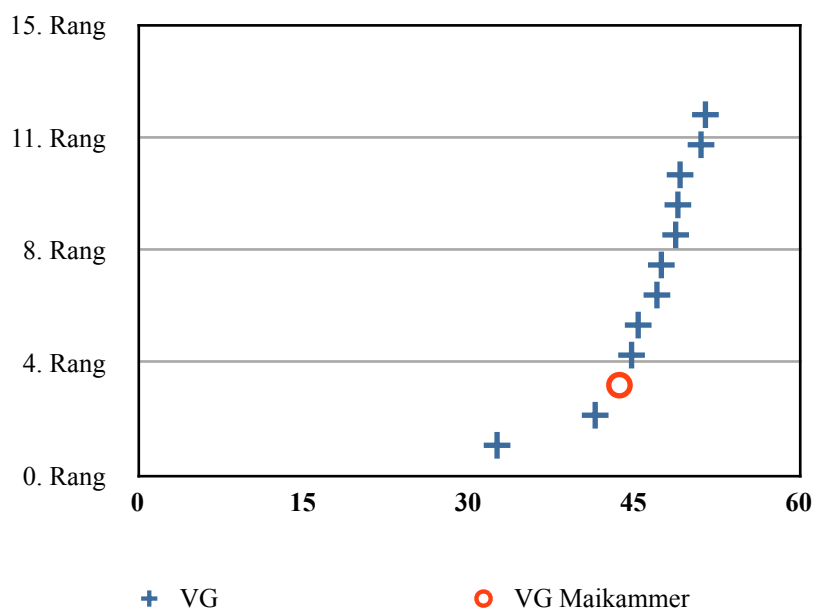


Abbildung 15: Summe der Nettoneuverschuldung 2001 - 2007

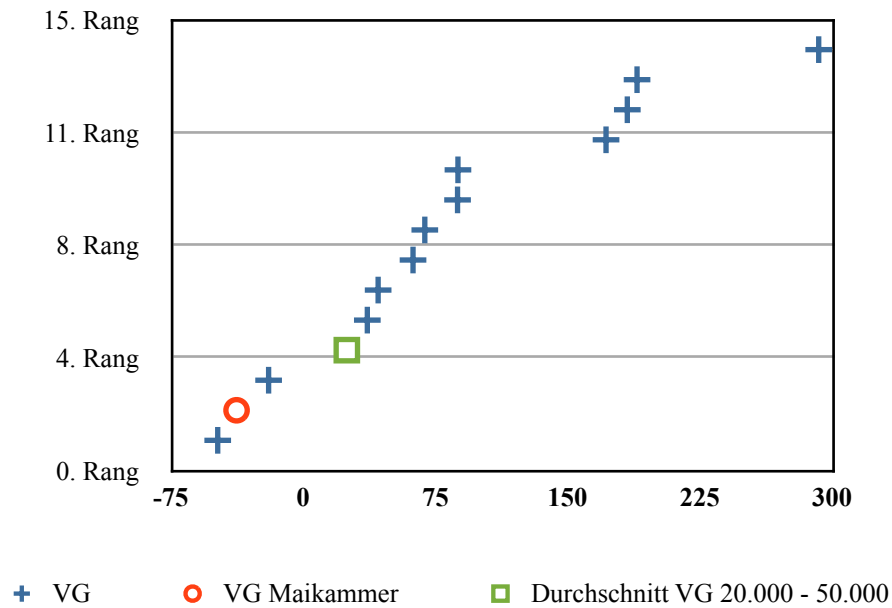
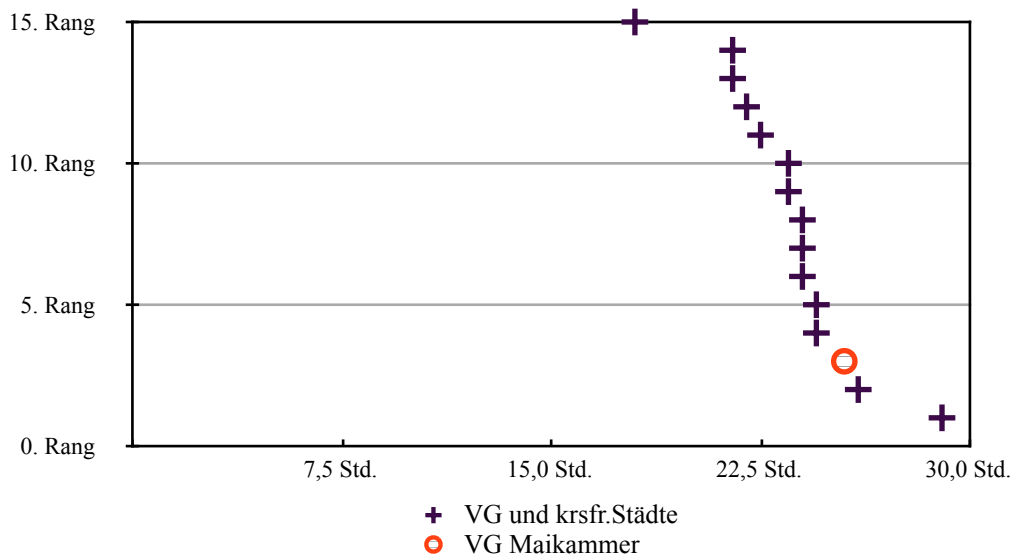


Abbildung 16: Die Öffnungszeiten der allgemeinen Verwaltung



Die in den Abbildungen 10 bis 16 dokumentierten Rangfolgen der regionalen Einzelkriterien sind in der Tabelle 10 (siehe nächste Seite) übernommen. Dort zeigen sie den Erfüllungsgrad, bezogen auf die Rangposition (13 oder 15 Ränge) an.

Der Gesamtwert von 66,6 % bedeutet, dass die kleinste Verbandsgemeinde im Regionalvergleich der 13 Verbandsgemeinden - zwar gerade noch - zu dem besten Drittel gehört. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Wert „Personalaufwand“ wenig über die Effizienz der Verwaltung einer Verbandsgemeinde aussagt (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 4) und erheblich zu diesem Ergebnis beiträgt. Berücksichtigt man diesen Wert dagegen nicht, dann steigt der Erfüllungsgrad auf knapp 74 %. Damit bestätigt sich der Eindruck, dass es auch im Regionalvergleich nicht die Einwohnerzahl ist, die als valider Maßstab für

Tabelle 10: Regionalvergleich			
Regionalkennziffern pro EW in Euro	VG Maikammer	Regional- position	Erfüllungs- grad
Steuereinnahmekraft	623	7	46,2 %
Schulden	150	2	84,6 %
Nettoausgaben des Verwaltungshaushaltes	82,78	3	76,9 %
Summe Nettoneuverschuldung 2001 - 2007	-38,46	2	78,3 %
Personalaufwand	219,92	10	23,1 %
Personalaufwandsquote in %	43,6	3	76,9 %
Öffnungszeiten der allgemeinen Verwaltung in Std.	25,5	3	80,0 %
			66,6 %
Erfüllungsgrad ohne Position Personalaufwand			73,8 %
Quelle: Eigene Berechnungen			

Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft herangezogen werden kann. Oder anders ausgedrückt: im Regionalvergleich beweist die Verbandsgemeinde Maikammer ebenfalls ihre volle Wettbewerbsfähigkeit mit größeren Verbandsgemeinden.

Kriterium Kernverwaltung im Vergleich

Interkommunale Vergleiche sind eigentlich nichts Neues und es gibt eine Reihe von vergleichenden Untersuchungen z.B. in den Kommunalberichten der Landesrechnungshöfe oder der KGST mit ihren Vergleichsringen und Kennzahlensystemen. Jedoch sind dies in der Regel auf Einzelaufgaben bezogene Untersuchungen und Vergleichswerte. Untersuchungen, die den eigentlichen Kern der Kommunalverwaltung zum Gegenstand eines landesweiten oder gar länderübergreifenden interkommunalen Vergleiches machen, sind dagegen selten oder nicht sehr entwickelt. Oftmals scheinen für einen interkommunalen Vergleich länderbezogene Rechnungshofberichte, die in unregelmäßigen Zeitabständen fortgeschrieben werden, auszureichen, wie etwa das Personalbedarfsgutachten von 1994 des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz.

Eine fundierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der kommunalen Verwaltungen müßte bei einer Harmonisierung der Verwaltungsaufgaben der Kernverwaltung ansetzen. Dafür liegen für einen Vergleich keine Zahlen vor und müßten erst erhoben werden, was im Rahmen dieses Gutachten nicht machbar war.

Möglich ist der Vergleich mit Ergebnissen einer Untersuchung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes⁸³. Darin sind auf der Grundlage von 338 bayrischen Kommunen unterschiedlicher Größenklassen für einzelne kommunale Aufgabenbereiche und eine abbildbare Kernverwaltung sogenannte Best-Practise-Werte ermittelt worden. Diese Untersuchungsergebnisse und Werte, unterschiedlich für die jeweiligen Größenklassen, sind auf die Arbeitsbereiche und die Struktur der Verwaltung der Verbandsgemeinde Maikammer übertragbar und umfassen folgende Aufgabengebiete:

- Haupt- und Personalverwaltung
- Ordnung und Soziales
- Kämmerei
- Kasse
- Planen und Bauen
- Gebäudemanagement (Liegenschaftsverwaltung).

Diese Aufgabengebiete finden sich im Organisationsplan der Verbandsgemeinde Maikammer in den Fachbereichen 1 - 3 wieder. Auf dieser Basis ist ein Vergleich harmonisierter Kommunalverwaltungen möglich. In der Tabelle 11 ist die Kernverwaltung Maikammer angeglichen an die Kernverwaltung „Bayern“. Die 17,63 VZK der harmoni-

Tabelle 11: Die Kernverwaltung Maikammer bezogen auf die Kernverwaltung „Bayern“		
Öffnungszeiten allgem. Verwaltung: 25,5 Std. pro Woche	Bürgermeister (1 VZK)	Personalausstattung in Vollzeitkräften (VZK): 17,63
Fachbereich 1 Organisation	Fachbereich 2 Bürgerservice	Fachbereich 3 Bauen und Finanzen
• Vorzimmer Bürgermeister • Auskunft, Telefonzentrale • Geschäftsführung, Organisation, Gremien VG + OG • IT, Internet • Personal, Bekanntmachungen • Wahlen • Wirtschaftsförderung • Kultur, Bürgerhäuser • Schulen, Jugend, Sport	• Bürgerservice (Einwohnermeldeamt, Pass, Ausweise, Führerscheinanträge, Lohnsteuerkarten, Fundbüro, usw. Standesamt, Renten, Friedhöfe) • Öffentl. Sicherheit, Ordnung, Straßenverkehr (ohne ruhend. Verkehr) • Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz • Soziales	• Bauverwaltung • Hochbau, Tiefbau • Finanzdienste • Abgaben • Liegenschaften, Forsten • Kasse
4,75 VZK	4,85 VZK	8,03 VZK
Quelle: VG Maikammer (2007); Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband, 2008		

⁸³ Hiebel/Götz, 2008, S. 41ff.

sierten Kernverwaltung werden mit den Vergleichswerten der Untersuchung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes in Beziehung gesetzt.

Vergleichswerte sind die Werte bayr. Kommunalverwaltungen der Größenklasse 20.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohner. Es werden die Werte der Verbandsgemeinde Maikammer mit den Werten der Größenklasse 20.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohner verglichen. Aufgeführt werden auch sog. „Best-Werte“, wobei die Autoren der Untersuchung richtigerweise darauf hinweisen, dass in der Summe dieser Gesamtbestwert nicht erreicht werden kann.

Für unsere Bewertung ist deshalb das Erreichen der bayr. „Durchschnittswerte“ maßgebend, zeigt dieser Wert doch, dass eine Verwaltung einer kleinen Verbandsgemeinde durchaus mit großen Kommunalverwaltungen Schritt halten kann und mindestens deren Mittelmaß an Verwaltungskraft erreicht.

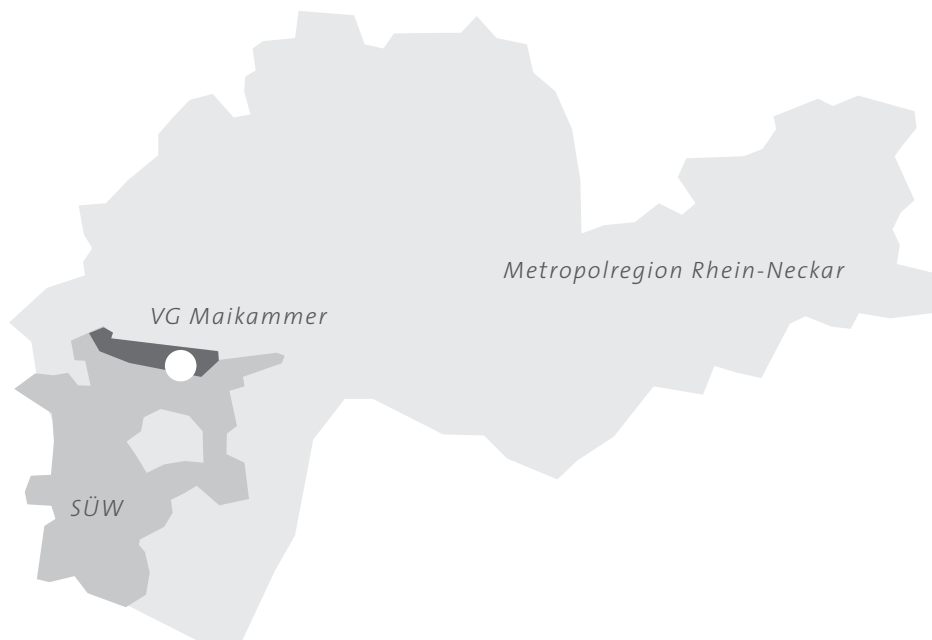
Aus dem Vergleich mit den Best- und Durchschnittswerten der Untersuchungen des Bayr. Kommunalen Prüfungsverbandes in Tabelle 12 ist ablesbar, dass die Verbandsgemeinde

Tabelle 12: Kernverwaltungsvergleich zu „Durchschnittswerte“				
Werte je 1.000 Einwohner	Kernverwaltung	FB 1	FB 2	FB 3
„Best-Werte“ Bayern	1,69	0,36	0,36	0,97
„Durchschnittswerte“ Bayern	2,27	0,63	0,55	1,09
VG Maikammer IST	2,19	0,59	0,60	1,00
Kernverwaltung Maikammer VZK	17,6		Erfüllungsgrad 103,6 %	
Kernverwaltung Bayern VZK	18,2			
Quelle: Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband, 2008; eigene Berechnungen zur Kernverwaltung VG Maikammer (2007)				

Maikammer mit ihren IST-Werten das Mittelmaß großer Kommunalverwaltungen leicht übertrifft. Dabei sind zwei Fachbereiche besser als die bayrischen Durchschnittswerte. Die Abweichung in dem Fachbereich 2 mit dem Bürgerservice kann ohne weitere Untersuchungen nicht erklärt werden.

Dennoch ist das Gesamtergebnis stabil und interpretationsfähig: Die Verwaltung der kleinen Verbandsgemeinde Maikammer kann in Bezug auf die Effizienz und Wirtschaftlichkeit gute durchschnittliche Werte vergleichbarer, großer Kommunalverwaltungen vorweisen. Insofern könnte ihr das Prädikat einer **gut geführten Verbandsgemeindeverwaltung** verliehen werden.

Angeichts der Tatsache, dass die Verbandsgemeinde Maikammer in allen wesentlichen Vergleichen Werte von Kommunalverwaltungen größerer Größenklassen übertrifft, in einigen Vergleichswerten sogar überdurchschnittlich gut ist, sowie im dreifachen Nachweis der Prüfkriterien „Betriebsgröße“, „Regionalvergleich“ und „Kernverwaltungsvergleich“ immer überdurchschnittlich abschneidet, wäre es falsch, der Schlussfolgerung der bGFA: klein, teuer und schrumpfend zu zustimmen. Angebracht wäre die Schlussfolgerung: **klein, effizient und zukunftsfähig.**



5. Alternative 1: Fusion mit der Verbandsgemeinde Edenkoben

Mit einer Fusion der Verbandsgemeinden Edenkoben und Maikammer sollen nach den Vorstellungen der Landesregierung Größenvorteile und entsprechend dem Größenkriterium der Einwohnerzahl Kosteneinsparungen realisiert werden. Da die Einwohnerzahl zur Beurteilung kommunaler Leistungsfähigkeit anerkanntermaßen nur eine Bezugsgröße mit begrenzter Aussagekraft ist, soll zu Anfang dieses Fusionskapitels der damit verbundene Konflikt noch einmal verdeutlicht werden:

- Die Landesregierung sieht als Begründung für den Gebietsänderungsbedarf in der Einwohnerzahl „ein objektives und anerkanntes Kriterium für die Beurteilung von Verwaltungskosten und Verwaltungseffizienz“⁸⁴.
- Die Landesregierung erwartet auf der Grundlage dieses Kriteriums durch die zwangsläufigen Fusionen erhebliche Einsparungen, wenn im Gesetzesentwurf zum 1. KVR formuliert ist: „Zusammenschlüsse von ... Verbandsgemeinden (werden) einschließlich der Zusammenführung ihrer Verwaltungen mittel- und längerfristig Kosteneinsparungen erbringen. Dabei sind **durchschnittlich** (Hervorhebung V. R.) Einsparungen von 15 bis 20 v. H. zu erwarten. Im Einzelfall können größere Einsparungen erreicht werden“⁸⁵.
- Die Einwohnerzahl als Beurteilungskriterium für kommunale Wirtschaftlichkeit wird nicht nur in der wissenschaftlichen Begründung der bGFA als ein Kriterium mit begrenzter Aussagekraft angesehen, wenn dort formuliert ist: „Die Aussagekraft dieser Bezugsgröße für die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung ist dementsprechend vergleichsweise begrenzt.“⁸⁶. Zu einem ähnlichen Urteil kommt ein weiteres Gutachten im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. So heißt es dort: „eine pauschale Verwendung des Indikators „Einwohner“ als Bezugsgröße zur Messung von Effizienz kommunalen Handelns (ist) mit einem **deutlichen Fragezeichen** (Hervorhebung V. R.) zu versehen.“⁸⁷
- Wenn dennoch die beiden zitierten Gutachten für größere kommunale Einheiten plädieren, dann führen sie - aus unterschiedlichen, landesspezifischen Perspektiven - eine Reihe weiterer Argumente an. In der bGFA sind es im wesentlichen **Interpretationen** über die Wahrscheinlichkeit eines statistischen Zusammenhangs von kassenmäßigen Ausgabeverhalten im Verwaltungshaushalt und der Ein-

⁸⁴Ministerium des Innern und für Sport, 2009, S. 5

⁸⁵Gesetzesentwurf 1. KVR vom 20.4.2010, S. 3. Richtig bleibt der Hinweis, dass „(d)ie Höhe der durch den Zusammenschluss von ... Verbandsgemeinden möglichen Einsparungen auch vom jeweiligen Partner einer solchen Gebietsänderung und dessen Ausgangssituation ab(hängt).“

⁸⁶bGFA, S. 56

⁸⁷Rosenfeld/Kluth, 2011, S. 48

wohnerzahl. Dieser Zusammenhang wird für die Frage, ob dies für **alle** rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden zuträfe, als „mittelstark“ interpretiert. Die dazugehörigen statistischen Auswertungen, aber auch zusätzliche qualitative Bewertungen lassen diese Interpretation als strittig erscheinen, da eindeutig nicht ein mittelstarker, sondern nur ein mittlerer, teilweise eher schwacher Zusammenhang in dieser Frage gegeben ist (vgl. dazu Kapitel 2 und 3). Diese Interpretation wird in der bGFA insofern auf den wesentlichen Punkt gebracht, als es für größere Verbandsgemeinden bezüglich der Verwaltungsausgaben „einen deutlich engeren Kosten-Korridor“ gäbe als für kleinere Verbandsgemeinden, was angesichts der geringen Anzahl großer Verbandsgemeinden über 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Abbildung 1 in Kapitel 2, Seite 25) nicht verwundern muss. Andererseits kann für den weiten „Kosten-Korridor“ bei den kleinen und kleineren Verbandsgemeinden keine sachgerechte Interpretation gegeben werden, wenn bei diesen „die ausgabenmäßige Effizienz“ ... „in einem **erheblichen Maße durch Faktoren** beeinflusst wird, die **im Rahmen dieser Analyse nicht berücksichtigt** werden konnten“. In der dazugehörigen Fußnote findet sich ferner der Hinweis, dass „(a)ngesichts der **großen Erkenntnisdefizite** im Hinblick auf den konkreten Einfluss solcher individuellen Faktoren des Verwaltungshandelns, **tiefergehende kommunale Einzelfallstudien** (Hervorhebungen V.R.) erforderlich (wären)“⁸⁸. M.a.W. : Die geringere Abweichung im Ausgabeverhalten der Verwaltungen von großen Verbandsgemeinden ist beruhigend, die größere Abweichung bei der Verwaltungen von kleinen Verbandsgemeinden ist beunruhigend, auch wenn man die Gründe dafür nicht genau kennt und sie auch nicht weiter untersucht. Der Schluß daraus ist, das Eine ist kalkulier- und planbar, das Andere nicht. Folglich muss das Andere größer gemacht werden, um ebenso kalkulier- und planbar zu sein.

Die Ergebnisse der folgenden Fusionssimulation zweier Verbandsgemeindeverwaltungen sollen die Frage klären, ob die erhofften bzw. prognostizierten Einsparungen („Fusionsgewinne“) im Rahmen einer Fusion der beiden Verbandsgemeinden erreicht werden und ob der unterstellte Zusammenhang von Einwohnergröße und Verwaltungseffektivität (als kassenmäßiges Ausgabeverhalten für die Verbandsgemeindeverwaltung) empirisch gegeben ist. Auch ist zu prüfen, ob bestätigt werden, dass eine weitere Erwartung, wenn schon nicht kurzfristige, so doch mittel- und längerfristige Kosteneinsparungen mit Fusionen zu erreichen sind.

Die Konzentration auf die Verwaltung und insbesondere die Kernverwaltung der beiden Verbandsgemeinden ist deswegen von Bedeutung, da in der bGFA angezweifelt wird, dass Verwaltungen kleiner Verbandsgemeinden dauerhaft die Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Verbandsgemeinde sicherstellen können. Dabei ist klar, dass dies nur ein Einzelaspekt, wenn auch ein wichtiger, ist. Methodisch und empirisch schlüssig könnte nur ein **umfassendes Fusionsgutachten** der **beiden** Verbandsgemeinden Edenkoben und

⁸⁸ bGFA, S. 114

Maikammer alle damit zusammen hängenden Aspekte aufzeigen. Dies würde eine Überprüfung quantitativer **und** qualitativer Wirtschaftlichkeitskriterien, aber auch eine Einbeziehung weiterer Gesichtspunkte einschließlich der jeweiligen Stärken und Schwächen der beiden Verbandsgemeinden voraussetzen, vor allem, warum eine Zusammenlegung für die Bürgerinnen und Bürger nützlich und notwendig sein soll.

Eine so weitgehende und breit angelegte vergleichende Untersuchung beider Verbandsgemeinden war ursprünglich geplant, konnte im Rahmen dieses Gutachtens aus verschiedenen Gründen nicht umgesetzt werden. Deswegen beschränkt sich dieser Untersuchungsteil auf einen, wenn auch sehr zentralen, Einzelaspekt, die Fusionsfolgen am Beispiel der beiden Kernverwaltungen darzulegen. Die Verbandsgemeinde Edenkoben hat sich in dankenswerter Weise bereit erklärt, die dafür erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen und gemeinsam abzustimmen.

Fusionsfolgen?

Zunächst muss auf eine systematische Schwierigkeit hingewiesen werden, die in der Fusionsforschung bislang nicht gelöst ist. Fusionen stützen sich mit ihren Begründungen auf eine Zukunftsprognose, die zeitlich **vor** der eigentlichen Fusion liegt. Nach der Fusion bezieht sich die Wirkungsanalyse häufig nur auf den ex-ante-Vergleich mit dieser Prognose. Eine verzerrungsfreie ex-post-Folgenanalyse, die die Entwicklung der beiden Verbandsgemeinden unter dem Gesichtspunkt einbezieht, wie hätten sie sich ohne eine Fusion weiterentwickelt, muss unterbleiben, da für solch eine verzerrungsfreie Folgenabschätzung keinerlei empirische und statistisch verwertbare Daten vorliegen. Auch eine Reihe qualitativer Gesichtspunkte, ob und wie sich beispielsweise kommunale Verwaltungsleistungen nach einer Fusion verändern, verbessern oder verschlechtern, fällt unter diese methodisch-analytischen Einschränkungen. Hinzu kommt die unbestrittene Tatsache, dass die Qualität kommunaler Verwaltungsleistungen schwer mess- und vergleichbar zu machen ist, eigentlich ein weiterer Prüfpunkt einer verzerrungsfreien Wirkungsanalyse.

Wenn sich die Folgen einer Fusion nicht umfassend und exakt voraussagen lassen, so müssen sich zumindest die geschätzten Größenordnungen möglicher ‚Fusionsgewinne‘ anhand der gemachten Annahmen und Rahmenbedingungen überprüfen lassen. Wenn das möglich ist, dann machen auch die beiden Ausnahmeregeln des 1. KVR einen Sinn und können als eine kluge Lösung des Gesetzgebers angesehen werden, nachgewiesene wissenschaftlich methodische Mängel bei den Begründungen für die neue Regelbetriebsgröße für Verbandsgemeinden zu kompensieren. So gesehen ist der Hinweis, dass es Ausnahmen von der Regel gibt, gleichzeitig ein Zugeständnis, dass der Zusammenhang von Einwohnergröße und kommunaler Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft doch nicht uneindeutig ist.

Trotz der Konzentration auf die Verwaltung als einen wesentlichen Ausgabefaktor im Verwaltungshaushalt der Verbandsgemeinden soll zunächst kurz auf weitere qualitative Wirkungen von Fusionen, da sie schlecht messbar sind, hingewiesen werden. Je größer die

Verbandsgemeinde mit der unterstellten Verbesserung der Verwaltungseffizienz wird, umso mehr verliert sie an anderen Dingen, die auch das kommunale Leistungsangebot darstellen, wie z.B. Bürgernähe, Vertrautheit mit den kommunalen Strukturen und Personen, Integrationsfähigkeit, ‚kurze Wege‘ und ‚schnelle‘ oder unbürokratische Umsetzung, Interesse an kommunalen Angelegenheiten, Beteiligung an Entscheidungen, u.v.a.m. Kurzum, es sind gerade solche qualitativen Vorzüge oder Vergünstigungen (Präferenzen), die mit steigender Gemeindegröße schwinden. In der bGFA werden diese Gesichtspunkte unter dem Schlagwort „Wirtschaftlichkeit der Kleinheit“ und einem allgemeinen Hinweis auf die verwaltungswissenschaftliche Diskussion der Präferenzgerechtigkeit kurz dargelegt⁸⁹.

Was sich in diesem Fall bei einer Fusion ändert, deutet sich aus den Daten der Tabelle 13 an. Der Zusammenschluss der drei Orts- und Bürgergemeinden Maikammer, Kirrweiler und St. Martin mit der Verbandsgemeinde Edenkoben erhöht die Anzahl der bisherigen 16 Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Edenkoben. Die Größenordnung der neuen Verbandsgemeinde Edenkoben entspräche dann in etwa der der Verbandsgemeinde Wörrstadt, der heute 6. größten Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz.

Tabelle 13: Die fusionierte, neue Verbandsgemeinde Edenkoben			
	VG Edenkoben	VG Maikammer	VG Edenkoben neu
Einwohner (31. 12. 2010)	19.588	8.085	27.673
Anzahl Ortsgemeinden	16	3	19
Anzahl VG-Ratsmitglieder	32	24	36
Anzahl VG-Ratsmitglieder (pro 1.000 EW)	1,63	2,96	1,3
Quelle: Stat. Landesamt (Stand: 31. 12. 2010)			

Eine weitere offensichtliche Veränderung ist die Anzahl der Verbandsgemeinderatsmitglieder. Sie würde sich zwar absolut erhöhen, die Intensität der politischen Beteiligung verschlechtert sich jedoch insgesamt. So sinkt bei einer Fusion der institutionalisierte Grad der Bürgerbeteiligung im Rat der fusionierten neuen Verbandsgemeinde im Vergleich zu dem institutionalisierten Grad der Bürgerbeteiligung in den einzelnen Verbandsgemeinden entsprechend. Für die Verbandsgemeinde Maikammer wäre es eine einschneidende Veränderung ihrer bisherigen ‚dichten‘ politischen Bürgerbeteiligungsstruktur. Und auch für die Verbandsgemeinde Edenkoben würde sich ihre bisherige Bürgerbeteiligungsstruktur negativ verändern.

Damit bestätigen sich Ergebnisse der schon zitierten Studie von Wrage⁹⁰ in Bezug auf die

⁸⁹vgl. bGFA, S. 61ff.

⁹⁰So Wrage, 1975, S. 5. „(26) Die Zahl der ehrenamtlichen Funktionen und damit die Zahl der in ehrenamtlichen Funktionen tätigen Gemeindebürger nimmt nach der Neuordnung tendenziell stark ab.“

Wirkungen in der Veränderung bei der ehrenamtlichen Bürgerbeteiligungsstruktur. Aber auch die oben angedeuteten Wirkungen auf die Präferenzgerechtigkeit als ein qualitatives Zusatzkriterium zur Beurteilung kommunaler Wirtschaftlichkeit (siehe dazu Tabelle 14) wären zu berücksichtigen.

Tabelle 14: Einfluss steigender Einwohnerzahlen auf das Kriterium Präferenzgerechtigkeit		
Dimension	Verschlechtert sich mit steigender Einwohnerzahl	Ausprägung VG Maikammer
Politische Integration	ja	z.B. einvernehmliche Lösungen, keine Durchsetzung von Eigeninteressen der Ortsgemeinden, Gemeinwohlorientierung zur Herstellung einer gemeinsamen kommunalen Infrastruktur (Präferenzbedienung)
Dezentralität	ja	z.B. ist in allen drei Ortsgemeinden eine Grundschule (Präferenzbedienung)
Ressourcenbündelung	nein	z.B. Bereitstellung umweltfreundlicher, nachhaltiger und ortsnahe Energieerzeugung (Präferenzbedienung), Ressourcenbündelung bei Biomasse durch Kooperationsvertrag
Quelle: in Anlehnung an Abbildung 7, bGFA, S. 63/64		

In diesem Sinne wird die neue, fusionierte Verbandsgemeindeverwaltung - aus Sicht der Verbandsgemeinde Maikammer - für die Bürgerinnen und Bürger nicht nur größer und anonym, sondern die bisher in dem Verbandsgemeinderat Maikammer ausgeglichene Macht- und Interessenverteilung der drei Ortsgemeinden könnte wahrscheinlich nur durch eine Blockbildung zu Ungunsten der vielen kleineren Ortsgemeinden in der Verbandsgemeinde Edenkoben aufrechterhalten bleiben. Da keine kleinen, sondern relativ große Ortsgemeinden in die neue Verbandsgemeinde fusioniert würden, verschiebt sich das kommunale ‚Gleichgewicht‘ der Ortsgemeinden zu Ungunsten der vielen kleinen Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Edenkoben.

Damit sind weitere, zum Teil in Zahlen ebenfalls schlecht messbare, qualitative Kriterien angesprochen, die zum Gesamtergebnis des Produktes und des Gesamtleistungsangebotes der neuen fusionierten Verbandsgemeinde gehören würden. Diese qualitativen Wirtschaftlichkeitskriterien umfassen die Gesichtspunkte ‚politische Integration‘ und ‚Dezentralität‘. Der dritte auf den Bürger bezogene, zu berücksichtigende Gesichtspunkt ist die Ressourcenbündelung (siehe Tabelle 14). Ob in Bezug auf den kommunalen Leistungsumfang eine größere Verbandsgemeinde sich positiv auf die kommunale Wirtschaftlichkeit auswirkt, wäre unter dem Gesichtspunkt Ressourcenbündelung nicht ausschließlich eine Frage der kommunalen Organisationslösung ‚Gebietsänderung‘, wie das Beispiel weiterführender Schulen zeigt. Auch wäre eine Bereitstellung nachhaltiger und ortsnahe Energieerzeugung nicht an die kommunale Organisationsform ‚Gebietsänderung‘ gebunden. Die anderen

Gesichtspunkte der Präferenzgerechtigkeit ‚politische Integration‘ und ‚Dezentralität‘ dagegen würden sich mit steigender Einwohnerzahl negativ verändern .

Natürlich würde eine Fusion auch das bisherige Entwicklungspotential und kommunale Selbstverwaltungsverständnis in den beiden Verbandsgemeinden verändern. Sind es doch zwei Verbandsgemeinden, deren Verwaltungsmittelpunkte Edenkoben und Maikammer, sich Jahrhunderte lang selbständig nebeneinander entwickelten und die es gewohnt waren, ihre kommunalen Angelegenheiten politisch selbst zu lösen. Daraus hat sich ein auf die jeweiligen Verwaltungszentren bezogener Gemeinsinn entwickelt, der für beide mit der kommunalen Selbstorganisation zugleich Abgrenzung war und ihre jeweils eigene kommunale Identität bestimmt hat. So gesehen ist es verständlich, dass in der Verbandsgemeinde Maikammer eine Fusion als Entmündigung kommunaler Identität empfunden wird und so ist es verständlich, dass in der Verbandsgemeinde Edenkoben die Fusion derzeit kein politisches Thema ist, denn ihre kommunale Identität ist nicht betroffen, für sie wirkt die Fusion als ‚politisches‘ Ereignis zunächst nur mittelbar.

Aus strategischen Gründen und vor allem, um eine mögliche Fusion als Variante nicht im vorhinein mit einer allgemeinen Debatte über Vor- und Nachteile einer Fusion zu beeinflussen bzw. zu belasten, wird die Fusion der beiden Verbandsgemeinden - wie vorne erläutert - ausschließlich unter dem wirtschaftlichen Aspekt der Zusammenlegung der beiden Verwaltungen untersucht.

Fusions‘gewinne‘?

Orientierungspunkt für die Beurteilung, ob sog. ‚Fusionsgewinne‘ vorliegen, ist in der folgenden Darstellung der von der Landesregierung angenommene Mindesteinspareffekt von 15 %. Orientierungspunkt ist aber auch die These, dass mit steigender Einwohnerzahl die kassenmäßigen Ausgaben pro Einwohner sinken würden. Dass dies so ist, zeigt Tabelle 15 deutlich, wenn auch nicht in einem gradlinigen Verlauf. Viel wichtiger ist der Umstand, dass die entscheidende **ökonomische** Größe, der Personalaufwand in der Gesamthöhe von Euro 5.435.154, mit der Fusion zunächst um keinen Cent sinken würde; nur das Verhältnis würde sich ändern! Die Frage, was und wo tatsächlich mögliche Einspareffekte bei einer Fusion sind, muss sachgerecht anscheinend anders beantwortet werden.

Tabelle 15: Der Einfluss der Einwohnerzahl auf die pro-Kopf-Berechnung

	VG Edenkoben	VG Maikammer	fusionierte VG Edenkoben
Einwohner (31. 06. 2007)	19.722	8.020	27.742
Personalaufwand Gesamt	3.671.412 €	1.763.742 €	5.435.154 €
Personalaufwand pro Kopf	186	220	196
Quelle: Stat. Landesamt (2007); eigene Berechnungen			

Um mögliche Einspareffekte bei einer Fusion realistisch zu ermitteln, war es zunächst notwendig, die beiden Verbandsgemeindewaltungen vergleichbar zu machen. Dazu wurde zum einen u. a. wegen der unterschiedlichen Umstellungen auf die Doppik, zum anderen wegen der Nähe zu den Daten der bGFA das Jahr 2007 gewählt. Die Verbandsgemeinde Edenkoben hat entsprechend der Strukturvorgabe ‚Kernverwaltung Maikammer‘ ihre Werte ermittelt. Diese Werte beziehen sich auf die Referenzstruktur der in Kapitel 4 ausführlich dargestellten Kernverwaltung der Verbandsgemeinde Maikammer. Somit ist trotz unterschiedlicher Organisationsstrukturen ein sachbezogener Vergleich möglich. Dies bezieht sich sowohl auf einen Vergleich der beiden harmonisierten Kernverwaltungen, als auch auf andere Vergleichswerte, die kompatibel einbeziehbar sind, wenn sie ebenfalls auf diese Kernverwaltungsstruktur harmonisiert werden.

Einschränkend muss angemerkt werden, dass sich der empirischer Zugang zur Verbandsgemeinde Edenkoben nur auf die Daten der Kernverwaltung und deren Abstimmung beschränkt. Insofern bezieht sich dieses Gutachten in seiner bewertenden Beurteilungskompetenz vornehmlich auf die im Rahmen dieses Gutachtens in und von der Verbandsgemeinde Maikammer erworbenen Erkenntnisse. Eine zusätzliche Bewertung der Daten der Verbandsgemeinde Edenkoben unterbleibt, sofern die Daten als solche nicht für sich sprechen.

Ein Blick in die Übersicht 2 (nächste Seite) zeigt die wesentlichen Verwaltungsstrukturen und -daten der beiden Kernverwaltungen im Vergleich. Der absolute Wert der auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner umgerechnete Kapazitätsumfang der Kernverwaltungen weicht um 5,5 % zu Ungunsten von Maikammer ab. Damit sind die Angaben zum Personalaufwand in Tabelle 15 zu relativieren, beträgt doch dort die Abweichung 15,5 %. In Tabelle 15 beziehen sich die Angaben auf alle bei der Verbandsgemeinde beschäftigten Personen, also auch auf Personal, das in allen Bereichen außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt ist, z.B. Personal für die Schwimmbäder, Reinigungspersonal für Bürgerhäuser und andere Einrichtungen und im Falle von Maikammer auf das Personal für den gemeinsamen Bauhof der Verbandsgemeinde. Diese beiden Prozentangaben sind nur bedingt untereinander vergleichbar. Korrekt vergleichbar werden sie erst, wenn der Kostenaufwand für das Personal der Kernverwaltungen miteinander verglichen wird. Dieser Aufwand ist mit 107 zu 106 Euro fast identisch und weicht nur marginal von einander ab.

Angesichts der Tatsache, dass beide Verbandsgemeinden unterschiedlichen Größenklassen zugerechnet werden - ist ein ökonomischer Effekt der Einwohnergröße beim Personalaufwand nicht festzustellen. Berücksichtigt man bei diesem Vergleich noch den unterschiedlichen Aufwand für die Verwaltungsspitze (Bürgermeister und Beigeordneten), dann ist im Gesamtvergleich vor der Fusion die Kernverwaltung Maikammer sogar um insgesamt rd. 100.000 Euro günstiger (siehe Übersicht 2).

Daraus ist eine erste Schlussfolgerung zu ziehen: Die Verbandsgemeindeverwaltung Maikammer unterscheidet sich im finanziellen Aufwand für die Kernstruktur ihrer Verwaltung nicht von der mehr als doppelt so großen Verbandsgemeinde Edenkoben. Das

Übersicht 2: harmonisierte IST-Kernverwaltungen der VG Maikammer und VG Edenkoben (2007)					
Maikammer	Edenkoben	Maikammer	Edenkoben	Maikammer	Edenkoben
Einwohner der Verbandsgemeinde 2007 (30. 6.)		IST-Vollzeitkräfte (VZK)		IST-Vollzeitkräfte (VZK)	
8.020	19.650	17,63 (2,19)	40,59 (2,07)	18,63	42,59
Öffnungszeiten allgem. Verwaltung pro Woche		Kernverwaltung, angepasst auf die Struktur von Maikammer		Bürgermeister	Bürgermeister Beigeordneter
25,5 Std.	22 Std.	Personalaufwand in Euro pro Einwohner		1 VZK	2 VZK
		107	106	100.000 €	208.000 €
Fachbereich 1 Organisation		Fachbereich 2 Bürgerservice		Fachbereich 3 Bauen und Finanzen	
• Vorzimmer Bürgermeister • Auskunft, Telefonzentrale • Geschäftsführung, Organisation, Gremien VG + OG • IT, Internet • Personal, Bekanntmachungen • Wahlen • Wirtschaftsförderung • Kultur, Bürgerhäuser • Schulen, Jugend, Sport		• Bürgerservice (Einwohnermeldeamt, Pass, Ausweise, Führerscheinanträge, Lohnsteuerkarten, Fundbüro, Standesamt, Renten, Friedhöfe) • Öffentl. Sicherheit, Ordnung, Straßenverkehr • Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz • Soziales		• Bauverwaltung • Hochbau, Tiefbau • Finanzdienste • Abgaben • Liegenschaften, Forsten • Kasse	
Maikammer	Edenkoben	Maikammer	Edenkoben	Maikammer	Edenkoben
4,4 VZK	9,49 VZK	5,2 VZK	7,85 VZK	8,03 VZK	23,25 VZK
Quelle: Angaben VG Maikammer und VG Edenkoben (2007); eigene Berechnungen					

ist wesentlich für die Beurteilung einer „dauerhaften Handlungs- und Tragfähigkeit“⁹¹ der Kommunalverwaltung. Würde dies angezweifelt, stünde auch die „dauerhafte Handlungs- und Tragfähigkeit“ der Verwaltung der Verbandsgemeinde Edenkoben zur Debatte. Die Verbandsgemeinde Maikammer kompensiert den personellen Mehrbedarf mit durchschnittlich niedrigeren Personalkosten und weniger Aufwand für die Führung der Verbandsgemeinde und bestätigt damit das Postulat der „Wirtschaftlichkeit der Kleinheit“.

Abweichungen sind bei der internen Verteilung der Besetzung der Fachbereiche ersichtlich (Übersicht 2). Die geringen Abweichungen der kleineren Kernverwaltung von Maikammer von der größeren Kernverwaltung von Edenkoben sind angesichts der im

⁹¹bGFA, S. 114

vorigen Kapitel dargestellten Ergebnisse zur Verwaltungseffizienz und Verwaltungskraft nicht überraschend.

Für die Kernverwaltung Maikammer muss noch einmal betont werden, dass sie dieses Ergebnis nur mit einer äußerst flexiblen, intelligenten und schlanken Verwaltungsorganisation sowie mit einem daran angepassten Personaleinsatz erreichen konnte. Dass dazu breit angelegte, unterschiedliche Aufgabengereiche für die einzelnen Beschäftigten erforderlich sind, ist - wie vorne erwähnt - kein Qualitätsdefizit der Verwaltung und kein Qualifikationsmangel der Beschäftigten, sondern entspricht Erkenntnissen der allgemeinen Qualitätsentwicklung aus der Berufsforschung als auch Beispielen moderner Organisationsstrukturen dezentraler Unternehmenseinheiten. Dies mag als Hinweis genügen, denn bei einer Fusion zweier Verwaltungen ist nicht sicher, ob dieser Organisationsvorteil von Maikammer angesichts der Zusammenführung von zwei unterschiedlichen Verwaltungskulturen und -traditionen erhalten bleibt.

Zur Beurteilung der möglichen wirtschaftlichen Synergieeffekte einer Fusion sind die Strukturdaten der beiden Kernverwaltungen auf die Vergleichswerte der schon im Kapitel 4 zu Grunde gelegten Untersuchung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes nach der dortigen Systematik umgerechnet (siehe auch Übersicht 2) worden. Auf dieser Datengrundlage ist es möglich, beide Verwaltungen objektiv zu vergleichen und eventuelle Fusions‘gewinne‘ zu bestimmen.

Tabelle 16: Die beiden Kernverwaltungen im Vergleich				
Werte je 1.000 Einwohner	Kernverwaltung	FB 1	FB 2	FB 3
„Durchschnittswerte“ Bayern	2,27	0,63	0,55	1,09
VG Edenkoben IST	2,07	0,48	0,41	1,18
VG Maikammer IST	2,19	0,55	0,64	1,00
Quelle: Bayerischer Kommunale Prüfungsverband, 2008; eigene Berechnungen zur Kernverwaltung VG Maikammer und VG Edenkoben (2007)				

Das Ergebnis für die einzelnen Fachbereiche in Tabelle 16 bestätigt die schon aus der Übersicht 2 gewonnene Erkenntnis, dass beide Kernverwaltungen - bezogen auf die Vergleichswerte - unterschiedliche Organisationskonzepte entwickelt haben. Ursachen könnten z.B. in einem unterschiedlichen Arbeitsumfang bestimmter Arbeitsfelder oder einer unterschiedlichen Arbeitsorganisation liegen. Beide Verwaltungen sind jedoch besser als der Durchschnittswert für bayrische Kommunalverwaltungen über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Wenn die These stimmt, dass größere Verwaltungen effizienter sind, dann muß für die Verwaltung von Maikammer bei der Fusion der Referenzwert 2,07 (VG Edenkoben) angenommen werden. Das Ergebnis in Tabelle 17 (nächste Seite) zeigt, dass in diesem Fall die Verwaltung von Maikammer 1,0 Vollzeitkräfte weniger haben müßte. Der sich daraus

ergebende wirtschaftliche Effekt läge bei rd. 49.000 Euro pro Jahr. Auf den Personalaufwand für die beiden Kernverwaltungen bezogen entspricht einem kapazitätsbezogenen **Fusionseffekt von 1,7 %**.

Tabelle 17: Beschäftigten bezogener Fusionseffekt						
Angaben in VZK und Euro						
VG E	VG M	Summe E + M	Summe E + M	Effekt in VZK	Effekt in %	Effekt in Euro
40,6	17,6	58,20				
2.089.789 €	860.453 €		2.950.242 €			
40,6	16,6	57,20		1,0		
2.089.789,00 €	811.564 €		2.901.353 €		1,7 %	48.889 €
Fusionseffekt						48.889 €
Quelle: eigene Berechnungen zur Kernverwaltung VG Maikammer und VG Edenkoben (2007)						

Dies ist jedoch nur die Betrachtung der Kernverwaltung und der darauf bezogene Beschäftigteneffekt. Da für beide Verbandsgemeinden noch die Bürgermeister bzw. Beigeordneten hinzugerechnet werden müssen, korrigiert sich dieser Wert zugunsten von Maikammer. 2007 hatte die Verbandsgemeinde Edenkoben neben dem Bürgermeister einen hauptamtlichen Beigeordneten. Im direkten Wirtschaftsvergleich vor der Fusion (siehe Tabelle 18) kann die Verbandsgemeinde Maikammer den Mehraufwand vor allem wegen der rd. 5 % niedrigeren Personalkosten gut kompensieren. Würde die Verbandsgemeinde Maikammer mit der Verbandsgemeinde Edenkoben fusionieren, wäre der Wirtschaftlichkeitsvorteil von Maikammer (siehe Tabelle 18) zu berücksichtigen.

Tabelle 18: Wirtschaftsvergleich auf der Basis der IST Werte (2007)			
VZK bzw. €	Mehraufwand: Kernverwaltung	Mehraufwand: Bürgermeister, Beigeordnete	Mehraufwand
VG Edenkoben IST	0	2	208.000 €
VG Maikammer IST	+ 1,0	1	149.000 €
Wirtschaftlichkeitsvorteil Maikammer vor Fusion			59.000 €
Quelle: Werte Maikammer harmonisiert auf Werte Edenkoben, Angaben VG Maikammer und Edenkoben; gerundet; eigene Berechnungen			

Daraus ist eine zweite Schlussfolgerung zu ziehen: Vor der Fusion ist die Verbandsgemeindeverwaltung Maikammer, bezogen auf die Kernverwaltung und die Ausstattung mit der Verwaltungsspitze im Vergleich zu Edenkoben trotz eines **eingerechneten** ‚Fusionsnachteils‘ nicht unwirtschaftlicher, im Gegenteil, der unterstellte Größennachteil kann mehr

als ausgeglichen werden.

Es liegen zwei sich widersprechende Ergebnisse vor:

- Das Ergebnis in Tabelle 17, das den Fusionseffekt auf der Grundlage eines harmonisierten Vergleiches darlegt und vorher geprüft hat, ob und wie beide Kernverwaltungen in einem kommunalen Leistungsvergleich dastehen. Der reale Fusionseffekt mit 1,7 % ist vernachlässigbar niedrig. Ihn gleichen niedrigere durchschnittliche Personalkosten nicht nur aus, sondern zeigen, dass der Fusions-effekt unter dem Wirtschaftlichkeitsvorteil von Maikammer (Tabelle 18) liegt. Das daraus ableitbare wirtschaftliche Ergebnis legt eine Fusion als Konsequenz nicht zwingend nahe.
- Das zweite Ergebnis in Tabelle 15 bezieht sich auf die Annahme aus der bGFA, dass die pro Kopf bezogenen Aufwände mit steigender Einwohnerzahl sinken und aus der Differenz des Aufwandes der kleineren Verbandsgemeinde zum Aufwand der großen sich ein Fusionseffekt (Größeneffekt) ergäbe. Die Erwartung der Landesregierung bezieht sich vermutlich auf diese Annahme; denn nicht anders ist das erwartete Einsparvolumen von mindestens 15 % durch eine Gebietsänderung zu erklären (siehe dazu Kapitel 2). Eine Umsetzung der Gebietsänderung mit diesem Einsparziel würde die **fusionierte Kernverwaltung** um etwas mehr als 15 Vollzeitkräfte reduzieren (Tabelle 19). Diese Größenordnung würde die Funktionsfähigkeit der Kernverwaltung der fusionierten Verbandsgemeinde in Frage stellen.

Das erste Fusionsergebnis kann als reales Fusionsergebnis interpretiert werden, das zweite dagegen ist eine bloße Zielvorstellung und muss als unrealistisch angesehen werden.

Tabelle 19: Fusionsziel 15 %			
	VG Edenkoben	VG Maikammer	fusionierte VG Edenkoben
Personalaufwand Gesamt	3.671.412 €	1.763.742 €	5.435.154 €
Fusionsziel 15 %	578.844 €	236.429 €	815.273 €
in VZK	10,7	4,6	15,3
Quelle: Stat. Landesamt (2007); eigene Berechnungen			

Würde das 15 %-ige Einsparziel weiter verfolgt, dann hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die beiden Verbandsgemeinden, vor allem aber auf das bisherige kommunale Leistungsangebot von Maikammer. Denn von dem Einsparziel wäre ein erheblicher Personalaufwand **außerhalb der Kernverwaltung** betroffen, der das kommunale Leistungsangebot von Maikammer grundsätzlich in Frage stellen würde, wie z.B. die Reinigung und

Betreuung von Bürgerhäusern, den Betrieb des Schwimmbades, die Hausmeisterfunktionen in Schulen und Turnhallen, usw. ; dies beträfe einen Großteil der derzeitigen Vorzüge (Präferenzen) der kommunalen Infrastruktur, die in der verbandsgemeindlichen Gemeinschaft von Maikammer ihren Ursprung haben.

Eine Verfolgung des Einsparzieles von 15 % muss aus Sicht der Verbandsgemeinde Maikammer als nicht sachgerecht bezeichnet werden, solange dazu nicht genauere Vorgaben für technische, organisatorische und aufgabenbezogenen Rahmenbedingungen bekannt sind. Solange diese nicht geklärt und erfüllt werden, erscheint dieses pauschale Einsparziel weitgehend in das kommunale Selbstverwaltungsrecht des verbandsgemeindlichen Aufgabenbestandes einzugreifen⁹².

Die bisherige Einschätzung basiert auf einer Betrachtung **vor** einer möglichen Fusion. Sie soll ergänzt werden durch eine weitere Einschätzung, die verschiedene Aspekte der Fusion einbezieht, die **nach** einer Fusion auftreten können. Was bei einer möglichen Fusion geschieht oder nicht geschieht ist folgendes: es zeichnen sich im Grunde zwei unterscheidbare Fusionswege ab.

- Der erste Weg ist einfach und läßt alles so, wie es ist. Beide Verwaltungen werden mit den vorhandenen Personalien zum Fusionszeitpunkt zusammengeführt. Dieser Weg ist sehr wahrscheinlich, da nach § 5, 1. KVR die Arbeitsplätze der beteiligten Verwaltungen dauerhaft gesichert sind. Das wirtschaftliche Einsparpotential geht deshalb gegen Null (**Fusionsweg 1: 1 + 1**).
- Damit ist der zweite Weg eigentlich nur noch theoretisch oder unter bestimmten Bedingungen langfristig möglich. Dieser setzt die **eigentliche** Zielsetzung von Fusionen, mögliche Größenvorteile aus beiden Verwaltungen zu realisieren, um. Als Orientierungspunkt könnte der Referenzwert 2,07 der Verbandsgemeinde Edenkoben (siehe Tabelle 16) gelten, der nun für die fusionierte Verbandsgemeindeverwaltung in der Umsetzung der Neuorganisation angewandt werden kann. Dies wäre ein realistisches Vorgehen, da beide Verwaltungen keine schlechten Vergleichswerte mit Verwaltungen ihrer Größenordnung haben und es möglich wäre, sich an der Verwaltung mit den besten Vergleichswerten zu orientieren. Offensichtliche und weitergehende Einsparungen können nur dann realisiert werden, wenn **zusätzliche** Rationalisierungsmaßnahmen umgesetzt würden. Diese Rationalisierungserfolge wären allerdings **fusionsunabhängig (Fusionsweg 2: 1 + 1⁺)**.

Beide Fusionswege laufen nicht automatisch ab, sondern müssen geplant und organisiert herbeigeführt werden. Zudem muss auf die Besonderheiten der einzelnen Verwaltungen geachtet und diese eventuell berücksichtigt werden. Geschieht dies nicht, dann sind die Umsetzungserfolge gefährdet oder werden für die Beteiligten zur Belastung. Dies soll an

⁹²Suerbaum, 2009, S. 75 ff.

einem Beispiel verdeutlicht werden:

Bei der möglichen Fusion würden die Aufgabenbereiche Telefondienst und Pforte zusammengelegt. Dies wäre aus Sicht von Maikammer jedoch keine Zusammenlegung von 1 + 1, sondern es würde nur ein sehr geringer Aufgabenanteil der Tätigkeit Telefondienst und/oder Pforte zusammengelegt. Der andere überwiegende Teil dieser Stelle wie z.B. Bürohilfsarbeiten (Drucken, Kopieren), Schreibdienst, Auskunft, Poststelle oder Botengänge bliebe für diese Stelle erhalten und müßte mit anderen personell besetzten Aufgabengebieten in Edenkoben neu zusammengelegt werden. In diesem Fall könnte es sogar sein, dass durch die Ausweitung der Öffnungszeiten der allgemeinen Verwaltung in der neuen Verbandsgemeindeverwaltung Edenkoben auf den derzeitigen Öffnungsstandard von Maikammer (16 % länger geöffnet) sogar ein kleiner personeller Mehrbedarf entstünde.

Übertragen auf unser Beispiel heißt das: die Gebietsänderung ist zwar der Anlass für die Zusammenlegung der Verwaltungen, die Zusammenlegung selber löst jedoch nicht automatisch große Synergieeffekte aus. Fast alle Tätigkeitsbereiche der Kernverwaltung von Maikammer entfallen nicht, sondern sie würden in der gleichen Größenordnung ihrer Zeitanteile fortgeführt werden, da im wesentlichen operative, an den Arbeitsumfang angepasste Arbeitsstrukturen in der Verbandsgemeinde Maikammer umgesetzt worden sind. Was bei der Verwaltungszusammenlegung geschehen muss, wäre die Neuorganisation aller Aufgaben der Fachbereiche mit entsprechender neuer personeller Zuordnung. Dies ist eine komplexe und nicht triviale Aufgabe.

Tabelle 20: Kosteneffekte bei Fusionsweg 1 (1 + 1)						
Angaben in VZK und Euro						
Ist VG E	Ist VG M	Summe E + M	Einspar-effekt	Anteil E	Anteil M	Mehraufwand in Euro
40,6	17,6	58,2	0	40,6	17,6	0,00 €
Anpassungskosten Anteil Maikammer						-15.000 € bis -65.000 €
Entfall Wirtschaftlichkeitsvorteil Maikammer						-60.000 €
Kosteneffekt Maikammer						-75.000 € bis -125.000 €
Quelle: eigene Berechnungen zur Kernverwaltung VG Maikammer und VG Edenkoben (2007)						

Wird der **Fusionsweg 1** verfolgt, so wäre das Ergebnis mindestens wie in Tabelle 20 dargestellt. Die erforderlichen Anpassungskosten beruhen auf Vorgaben des Besoldungs- und des Tarifrechtes. Sie würden in diesem Fall alle Beschäftigten betreffen und bei einem angenommenen monatlichen Zusatzaufwand von 20 Euro pro Beschäftigten von Maikammer rd. 15.000 Euro anteiliger jährlicher Mehrkosten ausmachen. Hinzu kämen noch nicht genau kalkulierbare weitere Anpassungskosten, die sich aus den durchschnittlichen um 5 % höheren Personalkosten in der Verbandsgemeinde Edenkoben ableiten

lassen und davon abhängig sind, ob und wie diese Personalkostenangleichung (rd. 53.000 Euro) aus der Sicht von Maikammer umgesetzt wird.

Würden man diese real anfallenden Anpassungskosten - wie auch immer - ausschließen, müßte man zumindest den in der Tabelle 18 dargestellten Wirtschaftlichkeitsvorteil von Maikammer, da er nun entfällt, gegenrechnen und hätte somit bei dem **Fusionsweg 1 einen jährlichen Mehraufwand von mindestens 60.000 Euro.**

Tabelle 21: Einspareffekte bei Fusionsweg 2 (1 + 1⁺)			
Angaben in VZK und Euro			
	Effekt in VZK	Effekt in %	Effekt in Euro
Fusionierte Verbandsgemeindeverwaltung	58,2		
Auf Wert von Edenkoben angepasste Verbandsgemeindeverwaltung	57,3		
	1,1	1,9 %	56.600 €
Anpassungsmehraufwand Maikammer und Edenkoben			-67.000 €
Entfall Wirtschaftlichkeitsvorteil Maikammer			-60.000 €
Fusionseffekt			-70.400 €
Quelle: eigene Berechnungen zur Kernverwaltung VG Maikammer und VG Edenkoben auf Basis 2007			

Zur Abschätzung der möglichen Einspareffekte im **Fusionsweg 2** wird auf die vorne dargestellte Hilfskonstruktion zurück gegriffen. Dazu wird angenommen, dass die fusionierte Verwaltung so organisiert wird, dass der für die Verwaltung von Edenkoben geltende Referenzwert 2,07 umgesetzt wird. Unter dieser Annahme würde der schon errechnete **Fusionseffekt** bei den Beschäftigten 1,0 VZK betragen, was - unter Berücksichtigung des Anpassungsmehraufwandes - einen zu vernachlässigenden Einspareffekt zur Folge hätte. Die geringfügigen Abweichungen in der Tabelle 21 zu den Ergebnissen der Tabelle 17 erklären sich aus dem Umstand, dass nun nicht mehr die einzelnen Verwaltungen betrachtet werden, sondern die neue Gesamtverwaltung und als durchschnittlicher Personalkostensatz der Wert der Verbandsgemeinde Edenkoben angenommen wurde, da die Verbandsgemeinde Maikammer in diesem Fall nicht mehr existiert. Durch den Anpassungsmehraufwand ergibt sich ein **negativer Fusionseffekt**, der weit über den Personaleinsparungen liegt.

Natürlich könnten in der neuen Verbandsgemeindeverwaltung weitere Einsparungen realisiert werden, nur sind diese nicht auf die Fusion, sondern auf zusätzliche Rationalisierungsmaßnahmen zurück zu führen. Eine Umsetzbarkeit wäre von mehreren Faktoren abhängig und müßte näher geprüft werden, insbesondere, ob der angenommene Referenzwert von 2,07 tatsächlich ein fusionsbedingter Bestwert ist. Dies konnte auf Grund des

fehlenden empirischen Zuganges nicht untersucht werden.

Allerdings muss betont werden, auch bei einem um etwa 10 % besseren Referenzwert für weitere Rationalisierungen liegt das Rationalisierungspotential aus Sicht der Verbandsgemeinde Maikammer nur in einer Größenordnung von maximal 2 Vollzeitkräften. Dieser zusätzliche Einspareffekt wäre etwa durch Auslagerungen oder Verlagerung von Aufgaben zu erreichen. Erst diese zusätzlichen, möglichen Personaleinsparungen würden den negativen Fusionseffekt aus einer Zusammenlegung der beiden Verwaltungen vollständig kompensieren. Allerdings würde die Verwaltung dann - aus der Sicht des Verwaltungsteils Maikammer - an eine untere Grenze einer optimalen Mindestbetriebsgröße stossen.

Zwischenergebnis

Die Ergebnisse zeigen, das angestrebte oder erhoffte fusionsbedingte Gesamteinsparvolumen von 15 % wird verfehlt. Die Fusion würde keinerlei fusionsbedingten Einspareffekte bringen. Damit bestätigen sich Ergebnisse aus der schweizerischen Kommunalreform. Dort sind nur „äußerst geringe“ Einspareffekte bei Fusionen von Kommunen festgestellt⁹³ worden, vor allem bei denen, die ähnlich wie Maikammer schon vorher effiziente Verwaltungsstrukturen hatten. In einer Untersuchung im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern konnte darüber hinaus „die Behauptung (nicht) gestützt werden, die Pro-Kopf-Aufwendungen für die Verwaltung würden mit zunehmender Gemeindegrösse steigen.“⁹⁴ Vielmehr lösen Fusionen erst Optimierungs- und Rationalisierungseffekte aus, denn Effizienzgewinne stellen sich, wenn überhaupt, „nicht automatisch ein“, wie Peter Bucher und Christian Sauter von der Unternehmensberatungsfirma Ernest & Young in einem Beitrag für die Neue Zürcher Zeitung über eine zusammenfassende Untersuchung erfolgter Fusionen schweizerischer Kommunen berichten⁹⁵.

Berücksichtigt man mögliche Ergebnisse einer **nachfolgenden** Optimierung und Rationalisierung, **die nicht fusionsbedingt ist**, dann erreicht der auf Maikammer bezogene Anteil ebenfalls nicht das erwartete 15 %ige Einsparvolumen. Als maximales Einsparvolumen für Maikammer könnte allenfalls ein rationalisierungsbezogenes Einsparvolumen von etwa 2 Vollzeitkräften angesetzt werden. Dies könnte erst in einigen Jahren, etwa nach 2016 bis 2020, umgesetzt werden und entspräche einem anteiligen Einsparvolumen von rd. 6 % des Personalaufwandes für die Kernverwaltung. Diese Größenordnung kann jederzeit auch im Rahmen einer Verwaltungsoptimierung oder einer kommunalen Kooperation erbracht werden. Damit erscheint der Gesamtnutzen der Fusion der beiden Verbandsgemeinden Eden-

⁹³ vgl. Kettiger, 2004, S. 5. Dabei ist zu beachten, dass es in der Schweiz um wirklich kleinteilige Kommunalstrukturen geht. Entsprechend ist die interkommunale Kooperation der vielen kleinen Gemeindeverwaltungen bis 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Regel. Die dortigen Gemeindeverwaltungen haben manchmal weit unter zehn Beschäftigten. Insofern sind es in der Mehrheit durchrationalisierte Kommunalverwaltungen und mit unserem Fall durchaus vergleichbar. Allerdings ist zu beachten, dass die schweizerische Fusionsdebatte viel stärker - wegen des kommunal verankerten Steuersystems - von steuerlichen Gesichtspunkten der Kommunen geprägt ist.

⁹⁴ BHP Bern AG, 2000, S. 5

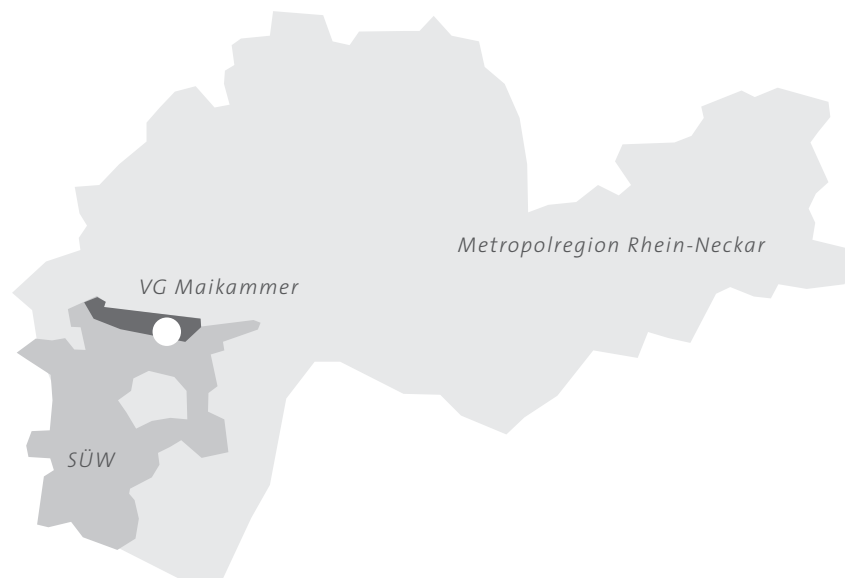
⁹⁵ NZZ vom 29.12.2005, S. 14 ; vgl. auch: Lutz, 2005

koben und Maikammer mehr als fraglich, nicht nur wegen der möglichen erheblichen Reibungsverluste, sondern auch wegen organisatorischen Verfestigungen und Inflexibilität, denn der größte Nachteil von Fusionen ist, dass sie nicht umkehrbar sind.

Daraus ist eine dritte Schlussfolgerung zu ziehen: Die geprüften Fusionseffekte der beiden Verbandsgemeinden Edenkoben und Maikammer sind weit niedriger als in der bGFA prognostiziert und von der Landesregierung erwartet; sie sind unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht vorhanden. Erst zusätzliche, nachfolgende Verwaltungsoptimierungen könnten Einsparungen umsetzen. Aus diesem Grund wäre eine Fusion nur eine Gebietsänderung mit nachfolgendem Rationalisierungszwang. Für Rationalisierungen von Verwaltungen in den hier überprüften Größenordnungen stehen auch andere erprobte und ebenfalls erfolgreiche Umsetzungsformen zur Verfügung. Für die Verbandsgemeinde Maikammer könnte dies bedeuten:

- Die Verbandsgemeinde Maikammer wird nicht mit der Verbandsgemeinde Edenkoben fusioniert und die Verbandsgemeinde Maikammer realisiert seine weitere Verwaltungsmodernisierung im Rahmen einer interkommunalen Kooperation zur Zukunftssicherung einer kleinen, aber leistungs- und wettbewerbsfähigen Verbandsgemeinde.

Eine mögliche Umsetzung wird im nächsten Kapitel dargestellt.



6. Alternative 2: interkommunale Kooperation

Gelingt es, die Landesregierung von der dargestellten, fachlich hohen Qualität und wirtschaftlich effizienten, bürgernahen Aufgabenwahrnehmung der Verbandsgemeinde Maikammer zu überzeugen und so die Bedingungen der zweiten Ausnahmeregel des § 2 Abs. 3 Satz 3 und 4, 1. KVR zu erfüllen, dann ist die Alternative zur einer gesetzlichen Fusion die interkommunale Kooperation. Mit ihr kann die Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Maikammer dauerhaft und zukunftsfähig sichergestellt werden.

Interkommunale Kooperation, eine vernachlässigte Organisationsform?

Verwaltungskooperationen werden vielfach als eine Alternative zu Zusammenlegungen (Fusionen) gesehen. Die interkommunale Kooperation erweist sich als die flexiblere und leichter umsetzbare Variante, auch wenn ihr der Ruf der Unverbindlichkeit voraus eilt. In ihrem Zentrum steht nicht die Gebietsänderung und der Blick nach der Einwohnerzahl als vorgeblich kostensenkendes ‚Triebmittel‘. In ihrem Zentrum stehen die Aufgaben der Verbandsgemeinde und die Frage, wie die kommunale Handlungsfähigkeit gestärkt werden kann, wenn andere Kommunen Teile der Aufgaben übernehmen. Es geht demnach bei der interkommunalen Kooperation um eine sachgerechte Suche nach möglichen Optimierungsformen in der interkommunalen Durchführung kommunaler Aufgaben, also eine moderne und flexible Form der Verwaltungsmodernisierung.

Die Grundfrage bei Kooperationen ist nicht zwangsläufig das Argument der Größe, sondern gibt es Aufgaben, die in einer Kooperation von anderen oder umgekehrt für andere wirtschaftlicher und zukunftsfähiger erledigt werden können. So gesehen ist die Grundkonstellation für Kooperationen eine Begegnung auf gleicher Augenhöhe, da beide Beteiligten ihre gemeinsamen Vorteile versuchen, umzusetzen. Der Gewinn der Kooperation besteht in einem tatsächlich realisierten Effizienz- und Effektivitätsvorteil. Kooperationen, bei denen es nur einen Gewinner gibt, gibt es nicht bzw. sie kommen erst garnicht zu Stande. Insofern unterscheiden sich Kooperationen und Fusionen grundsätzlich.

Andererseits ist die Freiwilligkeit und die Bedingung des Vorhandenseins von zwei gleichberechtigten Kooperationspartnern ein weiterer Grund, warum interkommunale Kooperationen zwar in der Praxis vorkommen, aber häufig auf weniger verwaltungsbezogene, konfliktfreie Aufgabenfelder⁹⁶ beschränkt sind. Dies mag auch erklären, warum Kooperationen kaum Gegenstand verwaltungs- und sozialwissenschaftlicher sowie betriebswirtschaftlicher Untersuchungen sind.

Daneben sind fehlende, einfache Verwaltungsregelungen von Haftungs- und Dienstaufsichtsfragen häufig ein Grund für Vorbehalte interkommunalen Kooperationen gegenüber oder erweisen sich teilweise als eine Umsetzungshürde. Gesetzliche Regelungen, wie in

⁹⁶Bartsch, 2005, insbes. S. 7ff.

einigen Bundesländern⁹⁷ vorgesehen, kompensieren diesen Mangel. Dies soll zukünftig auch in Rheinland-Pfalz der Fall sein. In der Ankündigung zur Kommunal- und Verwaltungsreform 2009 wird darauf verwiesen, die interkommunale Kooperation auszubauen⁹⁸ und in der Experimentierklausel des § 12 im 1. KVR heißt es: „Weiterentwicklung bürgernaher, kooperativer Verwaltungen“.

Kooperations‘gewinne‘?

Die Verbandsgemeinde Maikammer hat mit Kooperationen außerhalb des Bereiches der Verbandsgemeindeverwaltung schon einige Erfahrungen. Diese bestehen zum Teil schon seit mehr als zehn Jahren und beziehen sich auf unterschiedliche Aufgabenbereiche wie z.B.

- Abwasser (Überwachung und Leerung von Klärgruben; Abrechnung) mit der Verbandsgemeinde Lambrecht,
- Wasserversorgungsversorgung (Verbundleitung) mit den Stadtwerken Neustadt GmbH,
- Gemeinsame Realschule plus mit der Stadt Neustadt,
- Im Bereich Feuerwehren (Prüfung Atemschutzgeräte, Schlauchreinigung usw.) mit den Verbandsgemeinden Edenkoben und Offenbach,
- Gemeinsamer Einkauf mit der Stadt Neustadt und weiteren Verbandsgemeinden,
- Bauhof und Werke mit der Stadt Neustadt und benachbarte Verbandsgemeinden (Maschinengstellung und Materialaustausch),
- Kommunales Archiv mit dem Landkreis Südliche Weinstraße und vier weiteren Verbandsgemeinden.

Diese Kooperationen sind individuell geregelt, im Schulbereich besteht eine Zweckvereinbarung, ansonsten sind es Einzelvereinbarungen, Absprachen oder im Fall der Wasserversorgung ein langfristiger Liefervertrag und wurden aus Gründen der Kostenersparnis, Sicherung der Angebotsqualität und Verwaltungsstärke sowie zur Versorgungssicherheit und Standortstärkung abgeschlossen.

Hier zeigt sich sehr deutlich, dass es bei Kooperationen - im Unterschied zur Fusion, bei denen die gesamten Kommunal- und Verwaltungsaufgaben zusammengelegt werden müssen - immer um die Frage geht, welche **einzelnen** Aufgaben eignen sich besonders gut für eine Kooperation, welche Aufgaben können der oder die Kooperationspartner besser erledigen. Diese Frage des „make or buy“ (Out-/Inscourcing) steht bei Kooperationen im Zentrum, auch in umgekehrter Richtung. Das bedeutet, zu fragen, welche Aufgaben können **für** einen Kooperationspartner erledigt werden. Da sich die Umsetzung immer auf den einzelnen Kooperationsbereich bezieht, ist die Kooperation oft schnell umsetzbar,

⁹⁷ vgl. z.B. Bayern durch das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) von 1994. Dieses ist in Bezug auf die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten bei Verwaltungsaufgaben weitergehender und flexibler als das rheinland-pfälzische KomZG von 1982.

⁹⁸ Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2009, S. 8

kann aber auch jederzeit bzw. nach Einhaltung einer Kündigungsfrist wieder rückgängig gemacht werden. Damit erweisen sich Kooperationen als ein modernes, flexibles, überörtliches Organisationsinstrument.

In dieser Fallstudie wird eine Kooperation mit der Stadt Neustadt an der Weinstraße zu Grunde gelegt und angestrebt. Die Stadt Neustadt hat auf dem Gebiet der interkommunalen Kooperation schon vielfältige Erfahrungen mit verschiedenen Kommunen in den unterschiedlichsten Kooperationsbereichen. Sie hat sich bereit erklärt, nicht nur sämtliche Aufgabenbereiche der Kernverwaltung der Verbandsgemeinde Maikammer, sondern auch darüber hinaus gehende Aufgabenbereiche wie die Verbandsgemeindewerke, einer ersten gemeinsamen Überprüfung zu unterziehen. Das Ergebnis dieser ersten Überprüfung ist Tabelle 22 (siehe nächste Seite) zu entnehmen.

Die einzelnen Verwaltungs- und Aufgabenfelder wurden nach den Möglichkeiten einer Aufgabenverlagerung, aber auch der Aufgaben- und Qualitätssicherung untersucht. Die Kooperationsfelder, bei denen nach einer ersten Einschätzung klar war, ob und inwieweit bei dieser Kooperation eine Einsparung, eine Serviceverbesserung oder eine Zukunftssicherung oder einer Kombination davon gegeben ist, sind in Tabelle 22 aufgelistet. Untersucht wurden zunächst alle Aufgaben, die nicht unmittelbar einen Bürgerkontakt erfordern, sondern Hintergrundaufgaben bzw. -funktionen sind. Für alle drei Fachbereiche der Verbandsgemeinde Maikammer haben sich weitgehende Kooperationsmöglichkeiten herauskristallisiert. Wie zukunftsorientiert so eine Kooperation ist, zeigt das Beispiel eines möglichen Einsatzes eines Dokumentenmanagementsystems. Hier könnte die Verbandsgemeinde Maikammer ohne eigene, nicht unerhebliche Investitionen in die technische Ausrüstung an den modernsten Verwaltungssystemen partizipieren.

Damit wird zugleich deutlich, welche Bedeutung der Kooperationsbereich Informationstechnik aus Sicht einer kleineren Verwaltung bekommt. Dieses Kooperationsfeld verbessert die Zukunftssicherheit der Verbandsgemeinde Maikammer erheblich, da die Aufwendungen für den Betrieb und Unterhalt der Datenverarbeitungs- und Informationstechnologiekapazitäten ein immer größer werdendes Volumen einnehmen. Zudem wäre die Verbandsgemeinde Maikammer angesichts ihrer Größe und der vorhandenen Ressourcen nicht in der Lage, proaktiv IT-Instrumente wie beispielsweise das E-Government einzusetzen. Hier schafft erst die Kooperation mit der Stadtverwaltung Neustadt und den dort vorhandenen Ressourcen zum einen, die Verbandsgemeinde Maikammer von ihrem bisherigen IT-Aufwand zu entlasten und zum anderen auf dem Gebiet der IT-Infrastruktur langfristig einen zukunftsicheren Partner zu haben. Dadurch wird es für die Verbandsgemeinde Maikammer möglich sein, die Vorteile einer ausgebauten IT-Infrastruktur des Kooperationspartners zukunftsicher zu nutzen. Gerade die Umsetzung und der Ausbau der Ziele des E-Government verlangt eine IT-Infrastruktur, die derzeit nur auf der Ebene größerer Städte vorhanden sein dürfte.

Eine erste Überprüfung der IT-Struktur ergab weiter, dass die Verbandsgemeinde

Tabelle 22: Kooperationsfelder in der Verwaltung			
	Kooperationsaufgabe	Nutzen	Anmerkung
Fachbereich 1			
Allgemeine Verwaltung	Zentrale Einkäufe (z.B. Büromaterial)		wird schon durchgeführt
	Datenschutzbeauftragter	Z	Überprüfung
Personalwesen	Personalverwaltung	E	Überprüfung
	Personalabrechnung; Beihilfe		ausgelagert: PPA
	gemeinsamer Personaleinsatz und -entwicklung	E + S + Z	Überprüfung
IT	Betrieb Server	E + S + Z	Überprüfung
	Betreuung Clients, Software	E + S + Z	Überprüfung
Tourismus	Erweiterung Serviceangebot	Z	Überprüfung
Fachbereich 2			
Bürgerservice	Standesamt	Z	Überprüfung
	Melde- und Passwesen: Beantragungen	S	Überprüfung
Ordnungswesen	Überwachung ruhender Verkehr	E + Z	Überprüfung
Soziales	Sozialhilfe	E + Z	Überprüfung
Fachbereich 3			
Bauverwaltung	Gemeinsame Vergabestelle	Z	Überprüfung
	Erschließungsbeiträge	E	Überprüfung
	Unterstützung bei Ausschreibungen	Z	Überprüfung
	Bauleitplanung (B-Pläne, FNP)	E	Überprüfung
	Geographisches Informationssystem	E + Z	Überprüfung
Kasse	Vollstreckung, Bußgeldstelle	E	Überprüfung
Quelle: VG Maikammer und Hauptamt der Stadt Neustadt an der Weinstraße; E = Einsparung, S = Serviceverbesserung, Z = Zukunftssicherung			

Maikammer derzeit 44 unterschiedliche DV-Verfahren und -Programme nutzt. 40 % der von ihr eingesetzten DV-Verfahren und -Programme werden auch von der Stadt Neustadt angewandt. Eine stärkere Vereinheitlichung und IT-technische Synchronisierung würde die Verbandsgemeinde Maikammer finanziell und organisatorisch stark entlasten, wie das am Beispiel der Software für Unterstützungsleistungen von Asylbewerbern gezeigt werden kann. So beträgt der Aufwand für das DV-Programm für sechs Fälle mit 16 Personen pro Jahr rd. 1.100 €.

Andererseits ermöglicht die IT-Kooperation auch den Zugriff auf Verfahren, die für die Verbandsgemeinde Maikammer allein wirtschaftlich nicht verantwortet werden könnten, wie z.B. ein DV-System für geographische Informationsverarbeitung. Eine IT-Kooperation

sichert demnach in erster Linie eine wirtschaftlich vertretbare Zukunftsfähigkeit, vor allem im Hinblick auf die Umsetzung von derzeit diskutierten E-Government-Anforderungen. So wäre es denkbar, den Bürgerservice in Maikammer IT-technisch so auszustatten, dass dieser als dezentrale Anlaufstelle für verschiedenartige Beantragungen bei allen anderen Verwaltungen (z.B. KfZ-Zulassung bei den Landkreisen) genutzt werden kann.

Es gibt aber auch Aufgaben, die erst gemeinsam entwickelt werden müssen. So ist beispielsweise im Kooperationsfeld Bauamt daran gedacht, bisher an Ingenieurbüros vergebene Planungsarbeiten teilweise durch das Bauamt der Stadt Neustadt erledigen zu lassen. Dies geschieht auf dem Hintergrund der Erfahrungen des dortigen Bauamtes mit infrastrukturell ähnlichen Ortsteilen wie die Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Maikammer.

Ein weiteres zu entwickelndes Kooperationsfeld wäre das Kooperationsfeld Personaleinsatz und -entwicklung. So ist vorstellbar, dass zur Überbrückung von kurzfristigen personellen Engpässen zeitweise Abordnungen oder Ausleihe möglich sind. Und es wird geprüft, ob mittelfristig eine gemeinsame Personalentwicklung nicht nur zur Abdeckung des zukünftigen Personalbedarfes, sondern auch zur Erhöhung der Attraktivität der Arbeitsplätze sinnvoll ist. In diese Überprüfungen wird einbezogen, welche Vorteile schnell und ohne aufwändige Investitionen umgesetzt werden, welche personellen und sächlichen Einsparungen beide Kooperationspartner überprüfbar realisieren können und welcher weitere Nutzen ersichtlich wird.

Für den Bereich der Verbandsgemeindewerke gibt es ebenfalls Kooperationsfelder, etwa für den Bauhof, die Bereiche Wasser, Abwasser und das Schwimmbad (siehe Tabelle 23 nächste Seite). In den Bereichen Wasser, Abwasser und Schwimmbad werden die Möglichkeiten einer technischen Betriebsführung derzeit durch die Stadt Neustadt bzw. die Stadtwerke Neustadt geprüft, beim Schwimmbad zusätzlich die Stellung des erforderlichen Aufsichtspersonals für den Badebetrieb. Diese Überprüfungen sind z.Zt. so weit fortgeschritten, dass bald Umsetzungsentscheidungen anstehen. Für den Bauhof der Verbandsgemeinde Maikammer wird die Möglichkeit geprüft, Aufgaben für angrenzende Ortsteile der Stadt Neustadt zu übernehmen und die Betriebshöfe gemeinsam zu nutzen.

Die Grundidee dieser interkommunalen Kooperationen ist, die gesamte Verwaltung und weitere Aufgabenbereiche der Verbandsgemeinde Maikammer und damit deren personelle Gesamtausstattung (siehe dazu Kapitel 3) auf ein personelles Mindestmaß zu begrenzen. Damit knüpft diese Idee an das Konzept der „shared Services“ für Kommunen⁹⁹ an, das allerdings noch in den Kinderschuhen steckt.

Der organisatorische Vorteil einer Kooperation besteht darin, dass sie sehr schnell zu Ergebnissen führen, allerdings auch, wenn die Kooperationspartner überzeugt sind, dass es

⁹⁹vgl. Hesse, 2010, S. S. 39 ff.

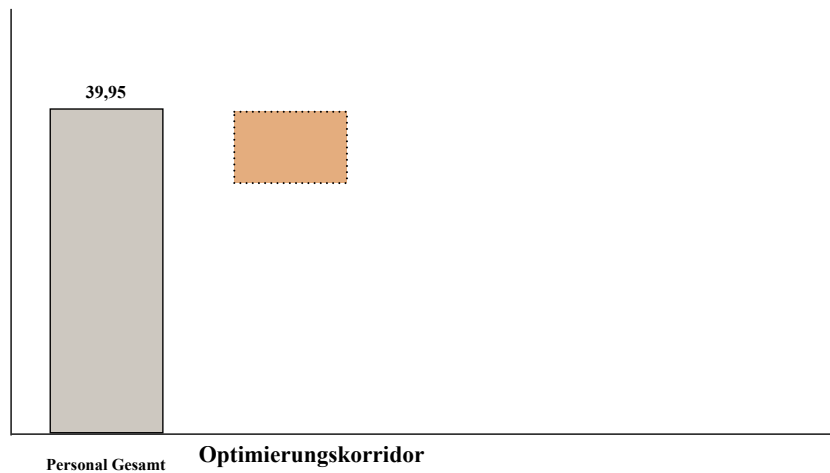
Tabelle 23: Kooperationsfelder im Eigenbetrieb „Werke“			
	Kooperationsaufgabe	Nutzen	Anmerkung
Bauhof			
	Grünpflege Friedhöfe, Pflege Spielplätze	E	Überprüfung
	Winterdienst	E	Überprüfung
	Straßenreinigung	E	Überprüfung
	Gemeinsame Nutzung der Bauhöfe	E	Überprüfung
Ver- und Entsorgung			
	Wasser	E	Überprüfung
	Abwasser, Kläranlage	E	Überprüfung
Sport- und Freizeiteinrichtungen			
	Schwimmbad	E	Überprüfung
Quelle: VG Maikammer und Hauptamt der Stadt Neustadt an der Weinstraße; E = Einsparung, S = Serviceverbesserung, Z = Zukunftssicherung			

keinen beiderseitigen Vorteil mehr gibt, die Kooperation schnell beendet und aufgehoben werden kann. Der personalpolitische Vorteil ist ferner darin zu sehen, dass bei erforderlichen personellen Veränderungen und Anpassungen für die Betroffenen eine Arbeitsplatzsicherheit gegeben werden kann, denn die Überprüfung der einzelnen Kooperationsfelder muss die Bedingungen der personellen Umsetzung mit berücksichtigen. Erst wenn dies geklärt ist, können diese als Einzelmaßnahmen durchgeführt werden. So wären z.B. die Verlagerung der Aufgaben des ruhenden Verkehrs oder der Betriebsführung des Schwimmbades wegen der Personalfuktuation derzeit einfach umsetzbar.

Insgesamt ergibt sich - nach dem derzeitigen Stand - ein Optimierungskorridor für das Gesamtpersonal bei der Verbandsgemeinde Maikammer, der Aufgabenbereiche von insgesamt vier bis fünf Vollzeitkräften umfassen würde (siehe Abbildung 17, nächste Seite). Wichtig ist, mit der Überprüfung der Verlagerung von Aufgaben werden diese nicht automatisch ersatzlos gestrichen, sondern diese Aufgaben werden beim Kooperationspartner fortgeführt. Dies könnte dazu führen, dass für das Personal Betriebsübergänge im arbeitsrechtlichen Sinn stattfinden.

Eine genaue Überprüfung dieser Verlagerungen steht noch aus und ist Gegenstand der weiteren Projektarbeit. Dazu liegt ein Masterplan Kooperation vor. Ein erstes Zwischenergebnis über den Stand der weiteren Planungen und erste mögliche konkrete Umsetzungen kann im Frühjahr 2012 abgegeben werden. Wird ein Kooperationsfeld für umsetzbar gehalten, dann wird die Zusammenarbeit in Kooperationsverträgen dokumentiert. Dafür gibt es bereits erste Entwürfe.

Abbildung 17: Optimierungskorridor für das Gesamtpersonal bei der Kooperation



Quelle: Haushaltsplan VG Maikammer 2007, eigene Berechnungen

Der wirtschaftliche Effekt kann in diesem Stadium nur grob abgeschätzt (vgl. Optimierungskorridor) werden. Dieser erreicht auf jeden Fall die Größenordnung der Einspar-effekte, die im vorhergehenden Fusionskapitel unter dem Hinweis auf die einer Fusion nachfolgenden Rationalisierung beschrieben worden sind.

Zwischenergebnis

Die Ergebnisse zu der interkommunalen Kooperation zeigen, Verbesserungspotentiale sind nicht ausschließlich und zwingend mit einer Fusion zu erzielen, sondern können in einer Vielzahl von Kooperationsprojekten umgesetzt werden. Der Vorteil der Kooperationsprojekte bezieht sich insbesondere darauf, dass diese – im Gegensatz zu Fusionen – das Kriterium der Rückholbarkeit bzw. Umkehrbarkeit garantieren und behutsamer sich an realen Umsetzungsmöglichkeiten orientieren. Kooperationen sind gegenüber Fusionen flexibler und konzentrieren sich auf die Bereiche, die tatsächlich einen Nutzen für die Beteiligten stiften. Mit der Kooperation wurde praktisch schon begonnen. Der Vorteil wird deutlich sichtbar werden, wenn sich erste Einspareffekte zeigen, noch bevor die Diskussion um eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Edenkoben beendet worden ist.

7. Schlussfolgerungen

Das Resümee fällt klar und deutlich aus:

- Die Verbandsgemeinde Maikammer hat die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft großer Verbandsgemeinden. Aus diesem Grund würde die Notwendigkeit eines kommunalen Gebietszusammenschlusses entfallen.
- Der Nachweis dieser kommunalen Stärke wurde in einem Dreifach-Vergleich: Überprüfung der neuen Regelbetriebsgröße, einem Regionalvergleich und einem überregionalen Vergleich der Kernverwaltung erbracht.
- Ein kommunaler Gebietszusammenschluss wurde am Beispiel der Fusion der beiden Verwaltungen der Verbandsgemeinden Edenkoben und Maikammer analysiert und in seinen wirtschaftlichen Folgen bewertet. Die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Verbandsgemeinden wird dadurch weder kurz-, noch mittelfristig verbessert oder gesteigert.
- Die Annahme, dass mit einem kommunalen Gebietszusammenschluss die Verbandsgemeinde Maikammer zur Realisierung der erhofften ‚Fusionsgewinne‘ aus Synergien beitragen kann, hat sich nicht bestätigt.
- Die Prognose aus dem Jahr 2007, dass die demographische Entwicklung bei der Verbandsgemeinde Maikammer ‚schrumpfend‘ sei, kann für die Jahre bis 2020 als widerlegt angesehen werden.

Damit bestätigt sich an dem Einzelfall der Verbandsgemeinde Maikammer die zu Anfang formulierte Skepsis gegenüber dem Schlagwort und dem vermeintlichen Rezept des „klein, teuer und schrumpfend“. Eine kleine Verbandsgemeinde, die in der Vergangenheit ihre Verwaltung laufend den veränderten Bedingungen angepasst und optimiert hat, belegt, dass sie effiziente Verwaltungsstrukturen auch in Zukunft dauerhaft erreichen kann. Dies widerspricht nicht den Ergebnissen der bGFA, wenn „(d)rei Viertel der Streuung ... (sich nicht (regressionsanalytisch - Ergänzung V.R.) ... durch die Gemeindegröße erklären lassen), (es) ... liegt der Verdacht nahe, dass diese in starkem Maße durch analytisch nicht berücksichtigte individuelle Faktoren beeinflusst werden.“¹⁰⁰

Dies sagt aber auch, dass Größe vor Ineffizienz und Krisenanfälligkeit nicht schützt. Zugleich wurde deutlich, dass die erhofften Synergieeffekte durch Fusionen oft eine Verbesserungswirtschaftlichung ohne besonderen Nachweis bleiben, solange bestimmte, spezifische Voraussetzungen von Fusionen nicht transparent gemacht worden und geklärt sind. Die geprüften Fusionseffekte mit der Verbandsgemeinde Edenkoben erweisen sich als sehr

¹⁰⁰ bGFA, S. 103

gering und wenn sie vorhanden sind, können sie durch eine billigere Verwaltungskosten **pro Beschäftigten** ausgeglichen werden. Aus diesem Grund ist eine interkommunale Kooperation eine reale Alternative zu der geplanten Gebietsänderung und wird die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Maikammer dauerhaft und zukunftssicher verbessern. Anhand der Übersicht 3 über die Vor- und Nachteile der beiden Zukunftswege soll die Entscheidung über den einzuschlagenden Weg erleichtert werden.

Übersicht 3: Vor- und Nachteile der beiden Zukunftswege

	Fusion	Kooperation
demographische Entwicklung	• wenig Einfluss bis neutral • Maikammer gleicht teilweise negative Entwicklung aus	• wenig Einfluss bis neutral
Verwaltungseffizienz	• negativer Fusionseffekt (kurzfristig) • erst mittelfristig umsetzbar • weitere Rationalisierung oder Aufgabenverlagerung notwendig, • Investitionen in IT-Struktur werden mittelfristig notwendig	• teilweise Aufgabenverlagerung sofort umsetzbar • Effizienzsteigerung in Stufen umsetzbar • moderne IT-Struktur vorhanden • zukunftssicher
Ressourcennutzung	• Personaleinsatz neutral • nur durch weitere Kooperationen optimierbar	• teilweise gemeinsamer Personaleinsatz • gemeinsame Personalentwicklung mit Kooperationspartner
Chancengerechtigkeit	• neutral	• Mitnutzung der Strukturen des Kooperationspartner
Verwaltungskraft	• Die Verwaltungskraft muss weiter entwickelt werden.	• Die Verwaltungskraft des Kooperationspartners wird direkt genutzt • zukunftssicher
Kostenersparnis	• kurzfristig keine • geringer, negativer Fusionseffekt beim Personalaufwand von Maikammer • positiver Fusionseffekt erst bei einer zusätzlichen 10 %-igen Verbesserung des Vergleichswertes von Edenkoben • 15 % Einsparziel nicht umsetzbar	• sofort • Schrittweise mit Umsetzung der Kooperationsbereiche • geringer Kostenvorteil beim Personalaufwand gegenüber Fusion
Bürger Nähe	• Verschlechterung der Beteiligungsdichte der Ortsgemeinden und -vertretungen	• Beteiligungsdichte der Ortsgemeinden und -vertretungen bleibt erhalten • Stärkung der dezentralen Strukturen
Umsetzung	• gegen den Bürgerwillen • erheblicher Fusionsaufwand • mögliche, erste Umsetzungserfolge nach 2016/2017	• teilweise sofort • abschließender Kooperationsplan im Frühjahr 2012

8. Quellen- und Literaturverzeichnis

Gesetze

Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 (1. KVR), veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 05.10.2010, S. 272 ff.

Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 (2. KVR), ebenda, S. 280 ff.

Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl S. 153), zuletzt geändert durch § 142 Abs. 3 des Gesetzes vom 20.10.2010 (GVBl. S. 319)

Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994 (GVBl S. 555, ber. 1995 S. 98, BayRS 2020-6-1-I), zuletzt geändert durch § 13 des Gesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400)

Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) vom 22. Dezember 1982, zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 28.09.2010 (GVBl. S. 280)

Statistiken, soweit nicht aus der Literatur zitiert

Informationen zu den einzelnen Gebietskörperschaften wurden abgefragt unter:

<http://www.statistik.rlp.de/regionaldaten/meine-heimat/> sowie unter

<http://www.statistik.rlp.de/regionaldaten/tabellen-nach-themen/>.

Bundesagentur für Arbeit: Statistik, Erstellungsdatum: 26.08.2011, Statistik-Service Südwest, Auftragsnummer 118845.

Statist. Landesamt (Hg.): Finanzstatistischen Daten 2007, CD-Version.

Statist. Landesamt (Hg.): Statistische Berichte: Gemeindefinanzen 2008, 2011 (pdf.Version).

Statist. Landesamt (Hg.): Rheinland-Pfalz regional: Datenkompass Bildung und Erziehung, o. J. (pdf.Version).

Statist. Landesamt (Hg.): Statistische Analysen: Rheinland-Pfalz 2050, 2007 (pdf.Version).

Statist. Landesamt (Hg.): Bevölkerungsvorausberechnung für 2020, 2008 (pdf.Version).

Statist. Landesamt (Hg.): Zweite kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung für die Landkreise SÜW und DÜW (pdf.Version).

Verbandsgemeinde Maikammer: Haushaltspläne der Haushaltsjahre 2006 - 2009.

Literatur

Bartsch, Robert: Kooperation und Wettbewerb. Gegensatz oder Strategie zur Verbesserung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten? Jena, 2005, heruntergeladen am 25.02.2011 unter: www.impulsregion.de/.

Bertelsmann Stiftung, Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- u. Gemeindebund (Hg.), Beruf Bürgermeister/in, 2008, heruntergeladen am 11.07.2011 unter: www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media.

BHP Bern AG: Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung, im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern, Bern, 2000, heruntergeladen am 11.07.2011 unter: www.jgk.be.ch.

BMVBS (Hrsg.): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte — gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BMVBS-Online-Publikation 12/2010, heruntergeladen am 14.01.2011 unter: www.bmvbs.de/.

Bucher, Peter/Sauter, Christian: Mehr Effizienz bedingt Nachdruck, heruntergeladen am 11.07.2011 unter: www2.eycom.ch/library/.

Mosbach, Gerd: Demografische Entwicklung – kein Anlass zur Dramatik, heruntergeladen am 28.02.2011 unter: www.nachdenkseiten.de

Bujard, Martin: Geburtenrückgang und Familienpolitik, Baden-Baden, 2011

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Gebietsreformen – politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik, BBSR-Berichte kompakt H. 6, 2010, heruntergeladen am 10.01.2011 unter: www.bbsr.bund.de/

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): BBSR Raumbbeobachtung, heruntergeladen am 14.01.2011 unter: www.bbsr.bund.de/

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion, Online-Publikation, Nr. 12/2010, heruntergeladen am 17.05.2011 unter: www.bmvbs.de/.

Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 79, 127 (I, 3., c)) (Rastede-Urteil).

Dietlein, Johannes /Thiele, Markus: Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz, 2006.

Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 24.7.2003 - Rs C 280/00 (Altmark/Trans).

Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH: Einzelhandelskonzept für die Verbandsgemeinde Maikammer, Ludwigsburg, Juni 2010.

Geys, Benny / Heinemann Friedrich / Kalb, Alexander: Local Governments in the Wake of Demographic Change: Efficiency and Economies of Scale in German Municipalities, Discussion Paper No. 07-036, ZEW Mannheim, 2007, heruntergeladen am 15.07.2011 unter: www.zew.de.

Hafner, Wolfgang: Kann die finanzielle Leistungskraft einer Gemeinde mit Kennzahlen beurteilt werden? in: der gemeindehaushalt, 1989, Heft 12, S. 265 ff. heruntergeladen am 21.09.2011 unter: www.brainguide.com/.

Hesse, Joachim J. : Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, März 2010.

Hiebel, M./ Götz, M.: Überprüfung der Angemessenheit des Stellenbestandes anhand von Stellenvergleichen für kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, in: Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband, Geschäftsbericht 2008, S. 41ff. , heruntergeladen am 21.03.2011 unter: www.bkpv.de/.

Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard: Kommunalstrukturen in Deutschland, Bericht für die Bertelsmann-Stiftung, 2009.

Junkernheinrich, Martin / Ziekow, Jan et al.: Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen vom 28.01.2010, heruntergeladen am 03.10.2010 unter: www.isim.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/.

Junkernheinrich, Martin / Ziekow, Jan et al.: Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Endbericht (Stand: 13.04.2010), zitiert als bGFA, heruntergeladen am 17.10.2010 unter: www.isim.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/.

Junkernheinrich, Martin et. al.: Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport, Kaiserslautern, Juni 2011.

Junkernheinrich, Martin / Micosatt Gerhard unter Mitarbeit von Gnädiger M.: Indikatorenset für den kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 und den „Wegweiser Kommune“, (Stand: 2. September 2010), heruntergeladen am 4.7.2011 unter: www.wegweiser-kommune.de.

Kettiger, Daniel: Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten, Bern (PuMaConsult GmbH), 2004, heruntergeladen am 15.07.2011 unter: www.gemeindefusion.ch.

KGST: Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) M 8/2010 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/2011).

Lutz, Georg: Zukunft der Gemeinden – Wundermittel Gemeindefusion? , heruntergeladen am 03.10.2010 unter: www.georglutz.ch/docs/.

Landtag Rheinland-Pfalz: Plenarprotokoll 15/95 vom 08.09.2010.

Ministerium des Innern und für Sport: Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (vorschlaege_gebietsreform.pdf), ohne Datum, heruntergeladen am 04.09.2010 unter: www.isim.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-Verwaltungsreform.

Ministerium des Innern und für Sport: Landesentwicklungsprogramm (LEP) IV, 2008, heruntergeladen am 13.01.2011 unter: www.isim.rlp.de/.

NIW: Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen in Rheinland-Pfalz, Hannover, August 2010, heruntergeladen am 13.01.2011 unter: www.niw.de/.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Personalbedarfsgutachten Kommunalverwaltung, Speyer, 1994.

Rosenfeld, Martin T. W. / Kluth, Winfried et al.: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern Sachsen-Anhalt, Halle, 2007.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hg.): Ein Land gibt ein Beispiel. Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz, 1970.

Suerbaum, Joachim: Die Wirkmächtigkeit der grundgesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, in Dreier, Horst: Macht und Ohnmacht des Grundgesetzes, Berlin, 2009, S. 75 ff.

VDV (Hg.): VDV-Jahresbericht 2010/2011, heruntergeladen am 25.7.2011 unter: www.vdv.de/publikationen/Periodika

Verein Südliche Weinstrasse Maikammer e.V. : Geschäftsbericht, 2010.

Wrage, Volkhard: Erfolg der Territorialreform. Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 56, Berlin, 1975.

Die Nachweise der zitierten Zeitungsartikel und Pressemitteilungen sind den entsprechenden Anmerkungen zu entnehmen.

Dr. Volker Röske
Blidenfeldstraße 16
D-76889 Gleiszellen-Gleishorbach
Tel. +49 6343 939403
Mobil +49 170 9627638
volkerroeske@t-online.de



Sozialforschung und Organisationsberatung