

Dr. Gerhard Stärk, Guntersblum¹

Die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz:

**Eine Zusammenstellung und Bewertung der Planungen so-
wie des Stands der öffentlichen Diskussion**

Stand: 22. Nov. 2011

1. Chronologie des Reformprozesses

Nachstehend wird der zeitliche Ablauf des Reformprozesses ab 2006 in seinen Grundzügen skizziert, soweit er aus öffentlich zugänglichen Quellen nachvollziehbar ist. Die gesperrt ausgedruckten Abschnitte sind wörtliche Zitate. Die Referenzen werden jeweils in den Fußnoten angegeben. Ein Großteil der Materialien ist im Internet zu finden. Alle weiteren zitierten Materialien liegen dem Verfasser vor. Dieses Papier wurde über einen längeren Zeitraum immer wieder aktualisiert. Es ist somit nicht auszuschließen, dass einzelne Angaben (z.B. Namen von Bürgermeister*innen) nicht mehr dem neuesten Stand entsprechen.

19.09.2006 – Beschluss Ministerrat

Der Ministerrat des Landes beschließt die Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit dem Ziel, „die Effizienz und Leistungsfähigkeit sowohl der Landes- als auch der Kommunalverwaltungen zu sichern und zukunftsfähig zu gestalten“.

Okt. bis Nov. 2007 - Regionalkonferenzen

Auf die durch das Ministerium des Inneren nicht öffentlich dokumentierten Ergebnisse der „Regionalkonferenzen“ der Jahre 2007 wird hier nicht eingegangen. Dass anlässlich dieser Konferenzen „Handlungsbedarf“ formuliert worden wäre, wie auf der Website des Innenministeriums² behauptet, kann nach eigenem Erleben – zumindest für die Konferenz in Mainz – nur für die Teilnehmer des Podiums selbst gelten.

11.12.2008 – Landtagsbeschluss zu Grundlagen und Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Gegenstand des Beschlusses ist auch „die umfassende und intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger“ an der Durchführung (d.h. nicht nur an der Vorbereitung) der Kommunal- und Verwaltungsreform. Die Landesregierung wird u.a. aufgefordert,

- dass im Hinblick auf eine Optimierung kommunaler Gebietsstrukturen auf freiwillige Maßnahmen gesetzt wird;
- überschaubare Größenverhältnisse zu gewährleisten und
- gewachsene Strukturen zu respektieren sind.

¹ Adresse des Verfassers: Dr. Gerhard Stärk, Kriemhildstraße 7, 67583 Guntersblum, Mail: g.staerk@online.de

² www.buergerkongresse.de

26.02.2009 – Landesgesetz zum freiwilligen Zusammenschluss der verbandsfreien Stadt Cochem und der VG Cochem-Land

Die Stadt Cochem und die diese ringförmig umgebende Verbandsgemeinde Cochem-Land fusionieren durch Landesgesetz. Mit dem Gesetz werden auch verschiedene Zuwendungen fixiert, die von einer einmaligen Zuweisung („Kopfpauschale“) in Höhe von 782.890 Euro, den Erlass eines Landesdarlehens in Höhe von 1.0 Mio. Euro bis hin zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen wie den Umbau des Moselstadions oder die Sanierung eines ehemaligen Klosters reichen. Interessanterweise wird auch die Erweiterung des Dienstgebäudes der Verbandsgemeindeverwaltung unterstützt. Aus der für die Kommunal- und Verwaltungsreform zuständigen Lenkungsgruppe des Landtags war Anfang 2010 zu erfahren, dass die seitens des Landes für diese Fusion bereitzustellenden Mittel bei etwa 10 Mio. Euro liegen werden. Über die Kopfpauschale hinausgehende Zahlungen dürften auch an andere fusionierte VGs erfolgen. So ist den Lokalnachrichten Eich/Oppenheim vom 15.10.2011 zu entnehmen, dass die Fusion der VG Eich und der Stadt Osthofen vom Land mit insgesamt etwa 4 Mio. Euro bezuschusst wird. Diese Mittel werden überwiegend dem Kommunalen Finanzausgleich entnommen und stehen somit der Solidargemeinschaft aller Gemeinden nicht mehr zur Verfügung.

26.02.2009 – Papier des Innenministers zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Vorlage der Grundzüge einer „Kommunal- und Verwaltungsreform“ durch den Innenminister³ im Innenausschuss des Landtags mit dem Ziel einer „Optimierung der Struktur der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden“. An Gründen für die Reform werden vorgebracht:

1. *Demografische Entwicklung – Wir werden weniger und älter.*
2. *Die Verwaltung ist effizienter geworden, der Personalbestand der öffentlichen Verwaltungen von Land und Kommunen ist gesunken.*
3. *Die vorhandenen Ressourcen müssen sparsamer bewirtschaftet werden.*
4. *Eine Angleichung der Größenverhältnisse der Verbandsgemeinden führt zu mehr Chancengerechtigkeit.*
5. *Die Verwaltungskraft der kleineren verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nimmt ab und stellt eine fachliche, wirtschaftlich optimale und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung vielfach infrage oder schließt sie aus.*

Die Verbandsgemeinde Guntersblum zählt nach der Anlage 1 dieses Papiers zu den 23 Verbandsgemeinden mit einem als „*vordringlich eingestuften Gebietsveränderungsbedarf*“.

12.09.2009 – Vorlage eines Bürgergutachtens

Das 200 Seiten starke sog. Bürgergutachten⁴ wird durch Ministerpräsident und Innenminister vorgestellt. Es handelt sich hierbei um das Ergebnis der „1. Stufe der Bürgerbeteiligung“. Dabei konnten sich im Jahr 2008 etwa 150 durch ein Zufallsverfahren ausgewählte Bürgerinnen und Bürger vier Tage lang durch (a.) Vorträge von Experten und Interessenvertreter und (b.) Diskussionen in sog. Planungszellen intensiv mit den Zielen der Kommunal- und Verwaltungsreform im Einzelnen auseinandersetzen. Dieses Verfahren wird in vielen gesellschaftlichen Zukunftsfeldern - zum Beispiel bei der Beurteilung von Pfaden der Technik-

³ Vorschläge zur Gebietsreform.pdf unter Website des Innenministeriums von RLP unter www.ism.rlp.de

⁴ www.buergerkongresse.de/Verwaltungsreform

entwicklung oder in der Stadtplanung - eingesetzt. Seine Ergebnisse gelten – unter der Voraussetzung einer kompetenten Vorbereitung und Abwicklung – als sehr gut geeignet, den „Bürgerwillen“ in einer objektivierten Form zu erheben.⁵

13.07.2009 – Vorlage einer Repräsentativerhebung

Die Ergebnisse der „2. Stufe der Bürgerbeteiligung“ werden vorgestellt⁶. Es handelt sich dabei um eine telefonische Befragung zwischen März und Juni 2009 (bei einer durchschnittlichen Interviewdauer von 30 Minuten) von zehntausend zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern aus RLP ab 18 Jahren durch ein Meinungsforschungsinstitut. Einbezogen sind Befragte aus Gemeinden „ohne Veränderungsbedarf“ und aus Gemeinden „mit Veränderungsbedarf“. Neben dieser Repräsentativerhebung wurde zeitgleich eine Online Befragung⁷ durchgeführt, die aber von der verantwortlichen Institution als „nicht repräsentativ“ eingestuft wird, wenn auch ihre Ergebnisse die Meinungen und Einstellungen der Online-User zur Kommunal- und Verwaltungsreform „gut illustrieren“. Auf diese Befragung wird nicht weiter eingegangen. Ihre Ergebnisse stimmen im Kern auch mit den anderen Befragungen überein.

15.09.2009 – Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (sog. „Vorschaltgesetz“)

Dieser Gesetzesentwurf enthält die Rechtsgrundsätze der geplanten Kommunal- und Verwaltungsreform, präzisiert die Ziele der Reform, macht Angaben über finanzielle Zuwendungen an fusionswillige Gemeinden, die Überführung der Beschäftigten in ihre neuen Arbeitsverhältnisse und anderes. Dieses Gesetz soll nach der Vorstellung der Landesregierung in der laufenden Legislaturperiode durch den Landtag beschlossen werden.

15.09.2009 – Zweites Landesgesetz (Entwurf) zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Dieser Gesetzesentwurf zielt auf eine Verbesserung der behördlichen Zuordnung von Aufgaben und Verfahrensabläufen ab mit dem Ziel einer Verwaltungsoptimierung durch Aufgabenübertragung vom Land auf kommunale Gebietskörperschaften. Im Mittelpunkt steht dabei die Umsetzung der sog. 64er-Liste, die die dazu geplanten Maßnahmen enthält. Dieses Gesetz soll nach der Vorstellung der Landesregierung in der laufenden Legislaturperiode durch den Landtag beschlossen werden.

Sommer 2009 - Stellungnahme des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz (GStB) zu dem Ersten Landesgesetz (Entwurf) zur Kommunal- und Verwaltungsreform in RLP

Nach den gesetzlichen Bestimmungen (§ 129 GemO) sind die Landesverbände der Gemeinden und Städte an Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, die die Belange der gemeindlichen Selbstverwaltung betreffen. Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (GStB) hat deshalb eine Stellungnahme zu dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform abgegeben.

⁵ Auf die Ergebnisse der Bürgerkongresse wird nicht eingegangen, da sie keine zusätzlichen Ergebnisse liefern.

⁶ Repräsentativbefragung.pdf der Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung mbH unter www.buergerkongresse.de/Verwaltungsreform

⁷ Onlinebefragung.pdf der Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung mbH unter www.buergerkongresse.de/Verwaltungsreform

Herbst 2009 – Durchführung wissenschaftlicher Gutachten

Nach Abschluss der seitens des Landes vorgesehenen Bürgerbeteiligung sollen wissenschaftliche Gutachten gefertigt werden - nach Auffassung des GStB Rheinland-Pfalz hätten diese bereits Grundlage für das Reformgesetz sein müssen. Das renommierte Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer wurde zusammen mit der Technischen Universität Kaiserslautern beauftragt, die beiden Gesetzesentwürfe vom September 2009 (siehe oben) auf ihre Auswirkungen und Zielerreichung hin zu untersuchen (Gesetzesfolgenabschätzung).

Oktober 2009 – Vorlage eines Gutachtens⁸ zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Prof. Sarcinelli et al. (UNI Koblenz-Landau) wertet in seinem Gutachten die bisher praktizierten Formen der Bürgerbeteiligung (Erste und Zweite Stufe) aus.

27.10.2009 - Gründung einer Bürgerinitiative in der VG Guntersblum

Am 27. Okt. 2009 gründete sich eine Bürgerinitiative „Ja zur Verbandsgemeinde Guntersblum“ e.V. Bei der Gründungsversammlung traten 116 Bürgerinnen und Bürger aus allen Ortsgemeinden der VG Guntersblum dem neuen Verein bei. Mit der Wahl des Vorstands ist der Verein arbeitsfähig. Damit kann sich die Bürgerschaft der VG Guntersblum auch direkt in den Reformprozess einbringen.

04.12.2009 - Kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Beilstein (CDU) im Landtag von Rheinland-Pfalz

Das Ministerium des Innern und für Sport beantwortet eine Anfrage zur Kommunal- und Verwaltungsreform insbesondere zu den Fragen (1.) welche Verbandsgemeinden „grundsätzlich zur Fusion aufgerufen sind“ und (2.) wie die Vorgehensweise der Landesregierung nach Ablauf der Freiwilligkeitsphase bei den Verbandsgemeinden aussehen wird, „bei denen eine freiwillige Fusion nicht erfolgt ist“.

18.02.2010 – Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Prof. Junkernheinrich, Prof. Ziekow et al. (TU Kaiserslautern, InGFA) legen eine Studie⁹ (Entwurf) zu den prognostizierten Folgen der beiden Landesgesetze vor. Im Vordergrund steht die Kosteneffizienz insbesondere der Verbandsgemeinden als Kriterium für kommunale Wirtschaftlichkeit. Aspekte wie Raum-, Infra- oder Sozialstrukturen werden nicht behandelt. Die vorgelegten Zahlen sind zum Teil falsch - so wurden die Kassenkredite der Ortsgemeinden den Kassenkrediten der Verbandsgemeinden zugeschlagen. Nach Kritik durch den Gemeinde- und Städtebund RLP ist zu hoffen, dass die Zahlen im Endbericht korrigiert werden.

⁸ Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli et al: Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Oktober 2009; www.buergerkongresse.de

⁹ Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Prof. Dr. Jan Ziekow et al: Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Zwischenbericht vom 18.02.2010; www.buergerkongresse.de

10.03.2010 – Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Professor Hesse (Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin) legt eine Untersuchung (1.) zur Aufgabenwahrnehmung in den Verbandsgemeinden, (2.) zu möglichen erweiterten Kriterien und Maßnahmen für eine bürgernahe Verwaltung und (3.) zur Einschätzung der Reformmaßnahmen auf der staatlichen Verwaltungsebene vor. Die Stellungnahme mahnt ein Gesamtkonzept des Landes, die Abstimmung der Reformvorhaben untereinander wie auch den verstärkten strukturellen Abbau von Landesoberbehörden und Mittelinstanzen durch eine verstärkte „Kommunalisierung“ ihrer Aufgaben an. Vorgeschlagen wird eine zweistufige Verwaltungsstruktur, innerhalb der das Land eine grundlegende Regelungskompetenz (Planung und Steuerung) übernimmt und die Kommunen, insbesondere die Kreise, den administrativen Vollzug wahrnehmen.

Juni 2010 – Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (GStB) , Heft 06/2010

In diesem Heft mit dem Schwerpunkt Kommunal- und Verwaltungsreform formuliert der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz seine Ablehnung der Reform. Insbesondere sieht er seine Forderungen (1.) nach Einbezug der Landkreise, Mittelinstanzen und Ministerien in die Reform sowie (2.) nach einer durchgreifenden Reform des kommunalen Finanzausgleichs als Ergebnis der durchgeführten Gutachten bestätigt.

Juli 2010 – Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2010

Seit 1997 berichtet der Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht regelmäßig über die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dieser Bericht dokumentiert ihre aktuell bedrohliche Finanzsituation und belegt, dass im bundesweiten Vergleich die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände die höchsten Haushaltsdefizite aufwiesen, wobei diese wiederum insbesondere von den kreisfreien Städten verursacht wurden.

Sommer 2010 – Modell eines freiwilligen Zusammenschlusses der Verbandsgemeinde Eich und der verbandsfreien Stadt Osthofen zu einer Verbandsgemeinde

Die DR. DORNBACH REVISION GMBH legt eine Studie zum Zusammenschluss der VG Eich und der Stadt Osthofen vor.

8. September 2010 – Sitzung des Landtags von Rheinland-Pfalz

Der Landtag beschließt mit den Stimmen der SPD-Fraktion die beiden Gesetze zur Kommunal- und Verwaltungsreform.

28. September 2010 – Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Das Gesetz wird im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 2010 erlassen und damit rechtskräftig. Das Gesetz ist ein Vorschaltgesetz (siehe oben), das generell die Modalitäten der Veränderung von Verbandsgemeindegebietsstrukturen regelt – unabhängig davon, ob diese freiwillig oder durch obrigkeitlichen Zwang erfolgt. Der entscheidende Passus für die Begründung des Gesetzes, der sich auch in Zukunft immer wieder in offiziellen Schreiben des Innenministeriums findet, lautet im § 2 (2): „Eine ausreichende

Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft haben in der Regel (1.) verbandsfreie Gemeinden mit mindestens 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern und (2.) Verbandsgemeinden mit mindestens 12000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Maßgeblich ist die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz zum 30. Juni 2009 festgestellte Zahl der Personen...“. Im § 1 räumt das Gesetz „der Freiwilligkeit gebietlicher Veränderungen den Vorrang ein“. Ganz wichtig: Aus dem Text ist nicht zu entnehmen, dass die Verbandsgemeinden fusionieren „müssen“ und nach Ende der Freiwilligkeitsphase zwangsweise fusioniert werden. Im Gegenteil: Nach §3 (5) wird eine Gebietsänderung, die nicht freiwillig erfolgt, 1. von der Prüfung des Gemeinwohls, 2. von einer Anhörung der beteiligten Gebietskörperschaften und 3. von der Verabschiedung eines Gesetzes durch den rheinland-pfälzischen Landtag abhängig gemacht.

10. Februar 2011 – Amtliche Befragung VG Guntersblum

Die Verbandsgemeinde Guntersblum führt eine amtliche, schriftliche Befragung zur Kommunal- und Verwaltungsreform mit drei Fragen durch. Von den insgesamt 7612 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern nehmen 64 Prozent an der Befragung teil. Davon sprechen sich zur ersten Frage 85 Prozent für den Erhalt der Eigenständigkeit der Verbandsgemeinde aus. Auf alle Stimmberechtigten bezogen sind das 56 Prozent und somit eine klare absolute Mehrheit. Die Unterschiede im Abstimmungsverhalten der neun Ortsgemeinden sind gering und liegen unter 13 Prozent. Bezüglich der zweiten Frage: „Sofern die Eigenständigkeit der Verbandsgemeinde Guntersblum nicht bewahrt werden kann“, gibt es eine klare Präferenz von 72 Prozent der abgegebenen Stimmen für eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim und zur 3. Frage hinsichtlich der Kreispräferenz von 83 Prozent für den Landkreis Mainz-Bingen.

06. Mai 2011 - Koalitionsvertrag 2011-2016 zwischen den Fraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen

Auf Seite 80 wird zu dem Punkt „Effiziente und transparente Strukturen durch Kommunal- und Verwaltungsreform“ festgehalten:

Die in der ersten Stufe eingeleiteten Schritte der KVR werden auf der Ebene der Verbandsgemeinden „konsequent fortgesetzt“. Dabei soll „breiter politische Konsens und eine umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse“ angestrebt werden. Die kommunalen Räte „sollen gestärkt“ und „direktdemokratische Elemente erleichtert“ werden. Die Fraktionen sind sich darin einig, „die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben zu unterstützen“. Auch in der Landesverwaltung sollen „Kosten gesenkt und Einsparungen vorgenommen“ werden.

Juli 2011 – Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete – Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz

Ein Team von Wissenschaftlern der TU Kaiserslautern legt einen „Beitrag“ zur Kommunal- und Verwaltungsreform vor und untersucht mögliche Fusionen zwischen der verbandsfreien Gemeinde Ingelheim, der Gemeinde Budenheim und der Verbandsgemeinde Heidesheim. Präferiert wird die Fusion der VG Heidesheim mit der Gemeinde Budenheim.

17.08.2011 – Sitzung des Rats der Verbandsgemeinde Guntersblum

Der Rat der Verbandsgemeinde Guntersblum lehnt Gespräche mit der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim über eine freiwillige Fusion mehrheitlich ab.

08.11.2011 – Sitzung des Rats der Verbandsgemeinde Guntersblum

Der Rat der Verbandsgemeinde Guntersblum stimmt Gesprächen mit der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim über eine freiwillige Fusion mehrheitlich zu. Die Gespräche werden Ende November 2011 beginnen.

26.09.2011 - Landesgesetz über freiwillige Gebietsveränderungen der Verbandsgemeinde Neumagen-Dhron, Bernkastel-Kues und Schweich an der Römischen Weinstraße im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform

Mit diesem Gesetz wird die Verbandsgemeinde Neumagen-Dhron mit ihren 5650 Bürgerinnen und Bürgern aufgelöst. Die Ortsgemeinden werden auf die benachbarten Verbandsgemeinden Bernkastel-Kues und Schweich aufgeteilt. Das Land zahlt eine Kopfprämie von 565.200 Euro und erlässt ein für Maßnahmen der Abwasserbeseitigung gewährtes Bankdarlehen in Höhe von 1.0 Mio. Euro.

Oktober 2011 – Fusion der Stadt Osthofen und der VG Eich

Die Gremien der Stadt Osthofen, der Rat der VG Eich und die Ortsgemeinderäte der VG Eich stimmen einer Fusion zu. Das Land übernimmt etwa 4 Mio. Euro an Kosten (Hochzeitsprämie, Investitionen und VG-Umlage).

15.11.2011 Einreichung eines Bürgerbegehrens gegen eine Fusion der Stadt Osthofen mit der VG Eich

Die Bürgerinitiative „Wir-in-Osthofen“ strebt einen Bürgerentscheid gegen die Fusion der Stadt Osthofen mit der VG Eich an mit dem Ziel einer Fusion zwischen der Stadt Osthofen und der VG Westhofen, die - im Gegensatz zur VG Eich - auch zu den zur Fusion aufgerufenen Verbandsgemeinden gehört.

Fazit I: Gesetzgebungsverfahren

Eine Auswertung der eingegangenen wissenschaftlichen Gutachten und Stellungnahmen zum Gesetzgebungsverfahren des Landes ergibt ein klares Bild: Alle Gutachten betonen die Notwendigkeit einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Alle Gutachten formulieren aber auch deutliche Kritik an der bisherigen Art der Durchführung dieser Reform seitens des Landes. Diese Kritik reicht vom mangelnden Mut bei der Aufgabenneuverteilung zwischen den Verwaltungsinstanzen bis hin zur fehlenden Beteiligung der von den Fusionen betroffenen Verbandsgemeinden. Die Gutachter kritisierten anlässlich einer zentralen Veranstaltung zur KVR am 5. Mai 2010 in Nieder-Olm in Anwesenheit des Innenministers den im Vergleich zu anderen Bundesländern erheblichen Überbesatz mit Verwaltungsinstanzen, sprachen sich insbesondere für die Auflösung bzw. „Kommunalisierung“ der Mittelinstanzen ADD und SGDs aus und bezeichneten die „Tabuisierung der Kreisgrenzen“ (Prof. Hesse, Berlin) bei der derzeiti-

gen Reform als „falsch“. Teilnehmer an der Veranstaltung kritisierten die Ökonomielastigkeit der Gutachten, während die erbrachten kommunalen Leistungen keine Rolle spielten.

Weitgehend widerlegt ist auch die Behauptung, dass die Reform zu Einsparungen führt. Im Gegenteil stellt der GStB fest: „Größere Einheiten erfordern mehr Personal, führen also zu einer Verteuerung öffentlicher Leistungen, führen zu einem Verlust an Bürgernähe und verdrängen ehrenamtliches Engagement.“ Damit nicht genug, weist er auch auf den besonders pikanten Aspekt der Finanzierung der Reform durch das Land hin und betont: „Es soll kein einziger zusätzlicher Euro in das System gegeben werden. Man nimmt den Orts- und Verbandsgemeinden etwas weg und gibt es den kreisfreien Städten und den Landkreisen. Auch die 17,5 Mio. Euro, die angeblich vom Land kommen sollen, sind kreditfinanzierte Gelder, die das Land zwar aufnimmt, die aber die Kommunen später zurückzahlen müssen.“ Es sind in der Tat insbesondere die kreisfreien Städte und Landkreise für das schlechte kommunale Haushaltsergebnis des Landes Rheinland-Pfalz verantwortlich, was den Verdacht nahelegt, dass es dem Land weniger um eine Kommunal- und Verwaltungsreform der Verbandsgemeinden als um eine weitere Umverteilung der den Gemeinden zugestandenen Finanzmittel auf die kreisfreien Städte und Landkreise geht – die aber von der „Reform“ ausgenommen werden.

Auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz stellt fest, dass die Gutachten „keine Anhaltspunkte für eine spürbare Besserung der kommunalen Finanzmisere durch die geplante Kommunalreform erkennen lassen“¹⁰. Und weiter: „Nach Auffassung des Rechnungshofs dürfte eine Neugliederung durch vorgezogene, auf Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden beschränkte Gebietsänderungen eher erschwert als erleichtert werden. Hierdurch geschaffene Fakten engen Spielräume für eine notwendige, finanziell ungleich bedeutsamere Gebietsreform im Bereich der Landkreise und kreisfreien Städte zwangsläufig ein.“

Fazit II: Einzelgutachten zu freiwilligen Zusammenschlüssen

Nach den beiden bisher ausgewerteten Gutachten zu freiwilligen Zusammenschlüssen zeichnet sich sehr deutlich ab:

1. Das Innenministerium des Landes RLP bezahlt die Gutachten und bestellt sie auch. Das Innenministerium definiert die Arbeitsaufträge, teilt diese dann den kommunalen Partnern mit und fordert sie auf, die Arbeit des Gutachters zu unterstützen.

Fazit: Diese Form der Zusammenarbeit entspricht nicht den Grundanforderungen an eine Partnerschaft des Landes mit den Kommunen – der Obrigkeitsstaat lässt grüßen.

2. Die Gutachter akzeptieren die Behauptung des Auftraggebers, wonach (siehe § 2 des Landesgesetzes) verbandsfreie Gemeinden in der Regel 10000 Einwohnerinnen und Einwohner und Verbandsgemeinden mindestens 12000 Einwohnerinnen für eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft haben müssen und schlagen

¹⁰ Rechnungshof Rheinland-Pfalz: www.rechnungshof-rlp.de, Kommunalbericht 2010, S. 17

stets Fusionen vor. Die Nullvariante (ggf. mit Verbesserungen) wird nicht betrachtet, nicht einmal die Eigeninteressen der Partnergemeinden werden erhoben. Fusionsbedingte Kosten werden komplett ignoriert.

Fazit: Fusionen sind Selbstzweck. Sie werden vom Ministerium gesteuert und bedürfen keiner weiteren Begründung oder anders ausgedrückt. Das Land überführt die Ist-Behauptung: *Verbandsfreie Gemeinden mit weniger als 10 Tsd. Einwohnerinnen und Einwohnern und Verbandsgemeinden mit weniger als 12 Tsd. Einwohnerinnen und Einwohnern haben keine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft*, in die Soll-Behauptung: *Deshalb, d.h. um diese zu erreichen, müssen diese Verbandsgemeinden fusionieren* – eine abenteuerliche Kausalität, da belegt ist, dass es vor allem die unzureichende finanzielle Ausstattung der Gemeinden durch das Land (und den Bund) ist, die für ihre unterstellte unzureichende *Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft* verantwortlich ist und nicht ihr struktureller Zuschnitt.

3. Die Art der Ergebnisse hängt weitgehend vom Bearbeiter der Gutachten und seinem jeweiligen fachlichen Hintergrund ab. Der eine konzentriert sich auf die gegebene wirtschaftliche Situation der Partner. Der andere arbeitet fachlich differenziert, erstellt zum Beispiel Verflechtungsanalysen, liefert aber heterogene und wenig tragfähige Ergebnisse, die Grundlage für Entscheidungen der politischen Gremien sein können. Völlig ignoriert werden (im Sinn einer SWOT-Analyse) die Frage nach den Kosten und Risiken einer Fusion und auch die Frage, ob festgestellte Mängel im Rahmen der vorhandenen Gebietsstrukturen behoben werden könnten.

Fazit: Die Ergebnisse der erstellten Gutachten sind uneinheitlich nach Form und Inhalt und irrelevant für die praktische Politik. Es besteht zudem der Eindruck, dass die Ergebnisse der Gutachten letztlich auch für das Land unwichtig sind – es hat sich zu den Gutachten bisher nicht geäußert - und es vor allem darum geht, den eigenen Willen gegen die Kommunen durchzusetzen - Machtpolitik auf niedrigem Niveau.

4. Die bisherigen Fusionsverfahren und die Berichterstattung in den Medien zeigen, dass das Interesse der zur Fusion aufgerufenen 66 verbandsfreien Städte und Verbandsgemeinden äußerst verhalten ist und durch die wenigen erfolgreich abgeschlossenen Verfahren auch nicht zunimmt. Die bisher vorliegenden Gutachten scheinen eher die Vorbehalte zu stärken. Im Herbst 2011 lehnt rund die Hälfte dieser Kommunen eine Fusion ab. Ein großer weiterer Teil wartet den Eingang der Gutachten ab. Auf die Lockangebote des Landes lassen sich ganz offensichtlich nur solche Gemeinden ein, die unabhängig vom Ergebnis einer Begutachtung klare politische und finanzielle Vorteile von einer Fusion erwarten. Prämien des Landes werden dann zusätzlich (!) gerne eingestrichen. Die vom Gesetzgeber mit der Reform erwartete „Erhöhung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft“ jedenfalls hat bisher bei keiner Fusion eine nachvollziehbare Rolle gespielt. Dazu zwei Beispiele:

Fall 1: Fusion der Verbandsgemeinde Eich und der verbandsfreien Stadt Osthofen

Die Untersuchung des „Modells“ eines freiwilligen Zusammenschlusses der VG Eich (die sich keinen Fusionspartner suchen muss!) mit der Stadt Osthofen durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist ein deutlicher Beleg dafür, dass es recht schwer sein dürfte, fusionsbedingte Effizienzstei-

gerungen, d.h. Kostenreduzierungen oder Qualitätsverbesserungen zu belegen. So bleiben die prognostizierten Einsparpotenziale weitgehend unbegründet, können auch ohne Fusion realisiert werden oder laufen schlicht darauf hinaus, angestelltes Personal durch Fremdbeauftragungen, deren Kosten aber nicht erscheinen, zu ersetzen. Insbesondere die Ausklammerung aller fusionsbedingten Kosten zum Beispiel für notwendige bauliche oder sonstige Infrastrukturmaßnahmen (siehe Abschnitt 6) ist höchst ärgerlich - und typisch für alle bisher vorgelegten Gutachten. Dieses Gutachten liefert keine begründeten Argumente für einen Zusammenschluss der VG Eich mit der Stadt Osthofen. Noch weniger kann dieser „Modell“ für andere Verbandsgemeinden sein, weil deren Situation mit der von Osthofen und Eich kaum vergleichbar sein dürfte. Anstatt Gutachten für viel Geld zu beauftragen, die Scheinobjektivität herstellen und rein legitimatorischen Charakter haben, wäre es viel einfacher, eine Analyse der mit einer Fusion verbundenen einzelörtlichen Interessen vorzunehmen. Dabei würde sehr schnell deutlich, dass die Stadt Osthofen wohl ein primäres Interesse daran hat, einer Eingemeindung durch die nach Norden expandierende Stadt Worms zu entgehen und andererseits die Verbandsgemeinde Eich ein Interesse an einer Fusion mit einem wirtschaftsstarken Partner hat, um möglichst niedrige Umlagen für ihre Ortsgemeinden zu realisieren. Dafür spricht, dass das Land seine Bereitschaft erklärt hat, für einige Jahre die zu Lasten der Stadt Osthofen gehenden erhöhten Umlagen der Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Eich zu alimentieren. Hier ist eine Win-Win-Situation offensichtlich, die auch in der Region allgemein bekannt ist und eines Gutachtens nicht bedurft hätte. Leider wurden auch Alternativen, wie eine Fusion zwischen der Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Westhofen, nicht geprüft. Das könnte sich sehr schnell rächen, nachdem eine Bürgerinitiative in Osthofen einen Bürgerentscheid herbeigeführt hat mit dem Ziel, statt einer Fusion mit der VG Eich eine Fusion mit der VG Westhofen herbeizuführen. Die Beratung eines Fusionsgesetzes durch den Landtag wurde daraufhin ausgesetzt.

Fall 2: Fusionen Verbandsgemeinde Heidesheim - Gemeinde Budenheim - Stadt Ingelheim

Im Mittelpunkt des Gutachtens von M. Junkernheinrich u.a. von der TU Kaiserslautern „Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete - Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz“ steht die Entwicklung eines wissenschaftlich-methodischen, hier eines ökonomischen Ansatzes zur Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete am Beispiel von vier „Modellregionen“. Angestrebt wird die „nivellierende Wirkung der Gebietsumstrukturierung“ durch Annäherung an die gegebenen landesweiten Mittelwerte („arithmetische Mittel“) für die Indikatoren: Einwohnerzahl, Pendlerverflechtung, Entfernung, Fläche, Steuerkraft und Schulden. Je präziser die Mittelwerte durch Fusionen erreicht werden, dessen höher ist die Punktzahl der einzelnen Fusionsoption. Höchste Punktzahl hat - und favorisiert wird - eine Fusion der VG Heidesheim mit der Gemeinde Budenheim.

Die Ergebnisse des Gutachtens werden nach Auswertung der Presseberichterstattung sowohl seitens des Bürgermeisters der Verbandsgemeinde

Heidesheim wie auch von den Vertretern der Ortsgemeinden durchweg kritisiert.¹¹ Vermehrt wird die Forderung erhoben, Bürgerentscheide zu den Fusionsoptionen herbeizuführen.

2. Bewertung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung

Die Repräsentativerhebung wie auch die Bürgerbeteiligung sind zu begrüßen. Beide Beteiligungsinstrumente wurden qualifiziert eingesetzt, die Ergebnisse – soweit erkennbar – wissenschaftlich korrekt aufbereitet, transparent dargestellt und vollständig in das Internet eingestellt. Hier hat das Land Neuland betreten und Bürgerbeteiligung ernst genommen. Zur Nagelprobe wird es aber dann kommen, wenn es gilt, die Bürgerinnen und Bürger nicht nur durch Mitwirkung an flächendeckenden Befragungen zu „beteiligen“, sondern (a.) auch die Meinungen der von Fusionen konkret betroffenen Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen und dabei (b.) auch die eigenen Positionen auf den Prüfstand zu stellen. Ähnlich stellt das Gutachten zur Bürgerbeteiligung¹² fest: „Der aufwändig eingeholte Rat der Bürgerinnen und Bürger muss nachvollziehbar und glaubwürdig in das weitere Verfahren integriert werden, wenn dieses demokratische Experiment der Bürgerbeteiligung gelingen soll.“ Und weiter: „Es ist empfehlenswert, für die von Fusionen betroffenen Gebietskörperschaften entsprechende Beteiligungsfahrpläne – auf Wunsch – zu entwickeln.“

Fall 3: Bürgerbeteiligung in der Verbandsgemeinde Guntersblum

Das Ergebnis der amtlichen Befragung der Bürgerinnen und Bürger der Verbandsgemeinde Guntersblum über eine Fusion mit benachbarten Verbandsgemeinden ist eindeutig. Bei einer hohen Wahlbeteiligung von 64 Prozent aller Abstimmungsberechtigten sprechen sich 85 Prozent für den Erhalt der Eigenständigkeit der Verbandsgemeinde Guntersblum aus. Die Bindung der Bürgerinnen und Bürger an ihre Verbandsgemeinde ist somit ganz offensichtlich sehr viel höher als von der Landesregierung bisher immer unterstellt wurde. Die Bürgerschaft ist bereit, sich für ihre Verbandsgemeinde einzusetzen und für sie zu kämpfen, weil sie Teil ihrer Lebensqualität ist. Das haben auch die hohen Teilnehmerzahlen an der Demonstration in Mainz anlässlich der Verabschiedung der beiden Landesgesetze zur Kommunal- und Verwaltungsreform am 08. Sep. 2010 gezeigt. Nachdem dennoch der VG-Rat am 08. Nov. 2011 die Aufnahme von Gesprächen über eine mögliche Fusion mit der VG Nierstein-Oppenheim beschlossen hat, sehen die Bürgerinnen und Bürger allerdings ihr Votum für den Erhalt der VG Guntersblum von der Politik missachtet. Von daher ist nicht auszuschließen, dass die Bürgerinitiative einen Bürgerentscheid zum Erhalt der VG Guntersblum herbeiführen wird.

¹¹ Siehe z.B. Berichterstattung der Allgemeinen Zeitung Mainz vom 25.08.2011, 18.10.2011, 16.11.2011

¹² Siehe Fußnote 8

3. Stand der Diskussion auf Landesebene

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass es sich bei der geplanten Reform um eine Kommunalreform handelt, die per definitionem die höheren Stufen der Landesverwaltung wie die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord bzw. Süd (SGD) und die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) ausschließt. Damit entzieht sich die Landesregierung einer von den eigenen Gutachtern geforderten umfassenden Revision der Landesverwaltung und einer Neuverteilung ihrer Aufgaben, was umso unverständlicher ist, als ein Großteil der seitens des Landes für die Notwendigkeit der Kommunal- und Verwaltungsreform vorgebrachten Gründe (siehe Abschnitt 1) auch für die oberen Landesbehörden gilt. Auch das direkt einleuchtende Prinzip, das in allen Stellungnahmen des GStB herausgestellt wird, wonach eine Reform der Aufgabenverteilung einer Reform der Gemeindegrenzen vorausgehen habe, wird ignoriert. Immerhin sieht die Koalitionsvereinbarung 2011-2016 eine „Effizienzerhöhung“ auch der Landesverwaltung vor. Es bleibt abzuwarten, wie diese realisiert wird.

Der GStB stellt weiterhin fest, dass für das Gesetzgebungsverfahren „außerhalb von den in der Landespolitik Verantwortlichen“ kein erkennbarer Bedarf bestehe und auch die Bürgerbeteiligung diesen nicht erkennbar gemacht habe. Pauschalisierte Mindesteinwohnerzahlen oder Mindestgrößen der Verbandsgemeinden berücksichtigten die jeweils unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse nicht. Die vorgesehene Verbandsgemeindegebietsreform mit dem Ziel einer Optimierung der Struktur der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden habe deshalb „keine belastbare Grundlage“ und wird abgelehnt.

Eine derartige strukturelle Optimierung der Verbandsgemeinden, losgelöst von allen funktionalen Erfordernissen, als Kommunal- und Verwaltungsreform zu bezeichnen, ist ein Hohn. Es ist – leider – auch erkennbar, dass diese „Optimierung“ in den Bürgerbefragungen keine Rolle spielt. So wurde durch keine Frage direkt erhoben, wie die Befragten die Ausdünnung von Verwaltungen in der Fläche beurteilen – was ja das eigentliche Ergebnis der „Reform“ sein wird.

Immerhin wird durch die Repräsentativerhebung deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger eine „Einzelfallprüfung“ bei dem Zusammenschluss von Verbandsgemeinden erwarten, die „Berücksichtigung kultureller Traditionen und regionaler Besonderheiten“, die „Aufgabenverlagerung von oben nach unten“, die „Erhaltung von Bürgernähe“ und das „Prinzip der Freiwilligkeit“. Im Umkehrschluss ist somit zu folgern, dass die befragten Bürgerinnen und Bürger die Auflösung von Verwaltungen durch die Auflösung bzw. den Zusammenschluss von Verbandsgemeinden ablehnen, sofern keine von den Bürgerinnen und Bürgern akzeptierten Alternativen bestehen. Diese sind zum Beispiel gegeben, wenn zwei Verwaltungen nebeneinander in einer Kommune, wie z.B. in Cochem eine Stadtverwaltung und eine Verbandsgemeindeverwaltung, bestehen und fusionieren. Nur unter dieser Voraussetzung wären die Forderungen der Befragten erfüllt. Es bleibt somit die von diesen geforderte Notwendigkeit, jeden Einzelfall gründlich zu prüfen und nicht alle Verbandsgemeinden über eine und dieselbe Leiste von unbegründeten Kriterien und faschen Behauptungen zu schlagen.

Noch deutlicher wird hier das Bürgergutachten, das auf der Grundlage einer umfassenden Information der beteiligten Bürgerinnen und Bürger über den Reform-

prozess erstellt worden ist: Hier haben die Teilnehmer unter anderem die folgenden Forderungen aufgestellt, die an dieser Stelle wörtlich übernommen werden¹³:

- *Bewahrung der Vorteile kleinerer Gebietsstrukturen wie Bürgernähe, Ortskenntnis, Vertrautheit lokale und kulturelle Identität, Effizienz, kurze Wege, Bürgerengagement und Selbstbestimmung.*
- *Verlagerung von Aufgaben von oben nach unten, besonders auf die Verbandsgemeinde und Stärkung der Verbandsgemeinden in ihrer Aufgabenzuständigkeit.*
- *Sicherung einer möglichst ortsnahen Aufgabenerledigung an einem Standort und aus einer Hand.*
- *Ein Teil der Bürgergutachterinnen und Bürgergutachter empfiehlt die Abschaffung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und der Struktur- und Genehmigungsdirektionen.*
- *Die Gestaltungs- und Handlungsfreiheit der Kommunen soll vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung vorrangig durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit gesichert werden, an zweiter Stelle durch die Bildung größerer Strukturen.*
- *Die Bürgernähe, insbesondere eine gute Erreichbarkeit und schnelle, unbürokratische Arbeit der Verwaltung, muss im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform unbedingt gewährleistet werden.*

Der Gemeinde- und Städtebund RLP hat mit einem Schreiben vom 16.09.2008 eine Stellungnahme zu den Ergebnissen des Bürgergutachtens abgegeben, stellt in allen Punkten eine völlige Übereinstimmung mit den eigenen Positionen fest und konstatiert: „Eine Gebietsreform ist nicht erforderlich“ - und im übrigen müssten selbst Fusionen der kleinsten Gemeinden auf freiwilliger Ebene geschehen.

Am 27.10.2009 hat sich in der Ortsgemeinde Eimsheim der VG Guntersblum eine Bürgerinitiative zum Erhalt der VG Guntersblum als Verein gegründet. Bei der Gründungsversammlung waren mehr als 200 Personen anwesend, von denen auf eine entsprechende Frage des Sitzungsleiters, dem langjährigen Guntersblumer Ortsbürgermeister Rolf Klarner, niemand an den weiter oben beschriebenen Bürgerbeteiligungsverfahren mitgewirkt hat oder auch nur angefragt worden ist. Der Verein ist inzwischen voll arbeitsfähig und hat bereits ein erstes Arbeitsprogramm aufgestellt. Es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass er ein gewichtiges Wort bei der Meinungsbildung innerhalb der VG Guntersblum zur geplanten Kommunalreform mitsprechen und seine Mitwirkungsrechte daran einfordern wird.

Mit der Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport auf die Anfrage der Abgeordneten Anke Beilstein ist nun auch geklärt, für welche Verbandsgemeinden (Dezember 2009) Veränderungsbedarf gesehen und wie die weitere Vorgehensweise nach Ablauf der Freiwilligkeitsphase aussehen wird. In der Liste der Verbandsgemeinden mit Veränderungsbedarf¹⁴ befinden sich nun alle 66 Verbandsgemeinden der statistischen Größenklasse „Bevölkerungszahl unter 12 Tsd. Einwohner“ des Statistischen Landesamts. So steht die VG Westhofen mit 11.946 Einwohnern auf der Liste, nicht aber die VG Göllheim mit 12.035 Einwohnern. Nachstehend drei Zusammenstellungen aus Daten des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz.

¹³ www.buergerkongresse.de/Verwaltungsreform

¹⁴ Landtag Drucksache 15/4071

Name	Fläche(qkm)	Ortsgemeinden (n)	Bevölk.prognose¹⁵
Altenahr	153	12	positiv / 0 bis + 2%
Daaden	61	9	negativ / - 2 bis 0%
Flammersfeld	75	26	negativ / bis - 4%
Gebhardshain	49	13	negativ / - 2 bis 0%
Bad Kreuznach	48	9	positiv / bis 2%
Bad Münster a.St.	59	10	negativ / - 4 bis -2%
<i>Kirn-Land</i>	<i>118</i>	<i>20</i>	negativ / - 2 bis 0%
Meisenheim	100	15	negativ / - 4 bis - 2%
Stromberg	79	10	negativ / - 4 bis - 2%
Baumholder	137	14	negativ / bis - 4%
Rhaunen	104	16	negativ / bis - 4%
<i>Ulmen</i>	<i>146</i>	<i>16</i>	negativ / - 4 bis -2%
Treis-Karden	133	17	negativ / bis - 4%
Rhens	28	4	positiv / 2% und mehr
Bad Hönningen	55	4	negativ / - 2 bis 0%
Dierdorf	66	6	positiv / 2% und mehr
Waldbreitbach	49	6	positiv / > 2%
Rheinböllen	108	12	positiv / 2% und mehr
St.Goar-Oberwesel	98	8	negativ / - 4 bis - 2%
Braubach	56	5	negativ / - 4 bis - 2%
Hahnstätten	56	10	negativ / - 4 bis - 2%
Katzenelnbogen	103	21	negativ / - 2 bis 0%
Nassau	97	19	negativ / - 4 bis -2%
Loreley	112	17	negativ / - 4 bis -2%
Kröv-Bausendorf	116	10	negativ/ bis - 4%
Manderscheid	162	21	negativ / - 2 bis 0%
Neumagen-Dhron	51	4	negativ / - 4 bis -2%
Thalfang am Erbeskopf	140	21	negativ / - 4 bis -2%
Traben-Trarbach	88	6	negativ / - 4 bis - 2%
Arzfeld	265	43	negativ / bis - 4%
Irrel	113	17	negativ / bis - 4%
Kyllburg	153	21	negativ / bis - 4%
Neuerburg	245	49	negativ / bis - 4%
Speicher	60	9	negativ / - 2 bis 0%
Hillesheim	129	11	negativ / - 4 bis -2%
Kelberg	139	33	negativ / - 2 bis 0%
Obere Kyll	137	14	negativ/ bis -4%
Kell am See	160	13	positiv / 0 bis + 2%
Monsheim	45	7	positiv / 2% und mehr
Westhofen	72	10	positiv / 2% und mehr
Wöllstein	61	8	positiv / 2% und mehr
Deidesheim	57	5	positiv / 0 bis 2%
Hettenleidelheim	40	5	negativ / - 2 bis 0%
Wachenheim	42	4	positiv / 0 bis + 2%
Alsenz-Obermoschel	103	16	negativ / -2 bis 0%
<i>Rockenhausen</i>	<i>140</i>	<i>20</i>	negativ / - 2 bis 0%
Hagenbach	33	4	negativ / - 2 bis 0%
Bruchmühlbach-Miesau	59	5	negativ / - 2 bis 0%
Hochspeyer	78	4	negativ / - 2 bis 0%

¹⁵ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Karte (Internet) Veränderung der Bevölkerung 2015 gegenüber 2005 – Verbandsgemeindeebene nach Zahlen am 31.10.2008

Kaiserslautern-Süd	94	6	negativ / - 4 bis - 2%
Otterbach	47	7	negativ / - 4 bis -2%
Otterberg	75	5	negativ / - 2 bis 0%
Altenglan	80	16	negativ / bis - 4%
Glan-Münchweiler	77	13	negativ / bis - 4%
Lauterecken	134	26	negativ / bis - 4%
Waldmohr	27	3	negativ / bis - 4%
Wolfstein	103	15	negativ / bis - 4%
Maikammer	39	3	negativ / - 2 bis 0%
Dudenhofen	27	3	negativ / - 2 bis 0%
Heßheim	24	5	negativ / - 2% bis 0%
Waldsee	28	2	negativ / - 4 bis - 2%
Guntersblum	59	9	positiv / 0 bis + 2%
Heidesheim	23	2	positiv / 0 bis + 2%
Hauenstein	109	8	negativ / bis - 4%
Thaleischweiler-Fröschen	63	8	negativ / bis - 4%
Wallhalben	79	12	negativ / bis - 4%

Tabelle 1: Die von Auflösung bedrohten Verbandsgemeinden nach Fläche, Zahl der Ortsgemeinden und Bevölkerungsprognose

Von den 66 mit Auflösung bedrohten Verbandsgemeinden haben 14 eine positive Bevölkerungsprognose (darunter die VG Guntersblum) und 52 eine negative Bevölkerungsprognose. Der von der Landesregierung für die Reform bemühte „demografische Wandel“ in der Bedeutung „zurückgehende Bevölkerung“ begründet somit keinen „Veränderungsbedarf“ – dann müssten die VGs mit weniger als 12 Tsd. Einwohnern, aber einer positiven Bevölkerungsprognose von Zwangsfusionen ausgenommen bzw. VGs mit mehr als 12 Tsd. Einwohnern, aber einer negativen Bevölkerungsprognose in die Liste der VGs „mit Veränderungsbedarf“ aufgenommen werden. Ausschlaggebend ist somit die reine Bevölkerungszahl nach Stand 31.10.2008 und die Zugehörigkeit zu der Bevölkerungsklasse „bis 12 Tsd. Einwohner“ des Statistischen Landesamts. Ein solches Kriterium, das sich weder am Einzelfall orientiert noch dessen Bevölkerungsprognose berücksichtigt, ist nicht akzeptabel und dürfte auch einer gerichtlichen Überprüfung kaum standhalten. Auch Kriterien wie Wirtschaftskraft, Verschuldung oder Haushaltsergebnis spielen für die Aufnahme in die Liste der VGs mit Veränderungsbedarf keine Rolle! So gibt es in der Liste der zur Fusion aufgerufenen VGs auch solche mit ausgeglichenem Haushalt und erheblichen Rücklagen.

Es werden lediglich vier Verbandsgemeinden unterhalb der Grenze von 12.000 Einwohnern, aber einer Fläche von mehr als 100 qkm und mit mehr als 15 Ortsgemeinden vom Aufruf zur Fusion ausgenommen: Kirn-Land, Ulmen, Rockenhausen sowie Lauterecken. Somit stehen insgesamt 62 Verbandsgemeinden zur Disposition.

Name wohner	Bürgermeister/in	Zugehörigkeit	Ein-
Altenahr	Achim Haag	CDU	11346
Daaden	Wolfgang Schneider	EB ¹⁶	11786
Flammersfeld	Josef Volk	CDU	11872
Gebhardshain	Konrad Schwan	CDU	11112

¹⁶ Einzelbewerber

Bad Kreuznach	Peter Frey	SPD	9071
Bad Münster am Stein	Ludwig Wilhelm	CDU	11121
<i>Kirn-Land</i>	<i>Harald Beuscher</i>	<i>EB</i>	<i>10308</i>
Meisenheim	Alfons Schneider	CDU	8158
Stromberg	Anke Denker	SPD	9331
Baumholder	Volkmar Pees	SPD	9912
Rhaunen	Wolfgang Becker	SPD	7633
<i>Ulmen</i>	<i>Hans-Werner Ehrlich</i>	<i>CDU</i>	<i>10962</i>
Treis-Karden	Albert Jung	CDU	8914
Rhens	Helmut Schreiber	SPD	8766
Bad Hönningen	Michael Mehlert	SPD	11830
Dierdorf	Bernd Benner	SPD	11085
Waldbreitbach	Werner Grüber	EB	9388
Rheinböllen	Franz-Jodof Lauer	CDU	10194
St.Goar-Oberwesel	Thomas Bungert	CDU	9367
Braubach	Werner Groß	CDU	7664
Hahnstätten	Volker Satony	EB	9686
Katzenelnbogen	Harald Gemmer	FWG	9532
Nassau	Udo Rau	CDU	11774
Loreley	Günter Kern	SPD	9851
Kröv-Bausendorf	Otto-Maria Bastgen	EB	8797
Manderscheid	Wolfgang Schmitz	CDU	7725
Neumagen-Dhron	Christian Horsch	CDU	5745
Thalfang am Erbeskopf	Hans-Dieter Dellwo	EB	7356
Traben-Trarbach	Ulrich Weisberger	CDU	9490
Arzfeld	Patrick Schnieder	CDU	9754
Irrel	H.-M. Bröhl/M. Petry	CDU	8781
Kyllburg	Bernd Spindler	SPD	7852
Neuerburg	Norbert Schneider	IGA	9644
Speicher	Rudolf Becker	CDU	7858
Hillesheim	Heike Bohn	EB	8743
Kelberg	Karl Häfner	CDU	7322
Obere Kyll	Werner Arenz	CDU	8806
Kell am See	Werner Angsten	CDU	9571
Monsheim	Ralph Bothe	SPD	10171
Westhofen	Walter Wagner	CDU	11946
Wöllstein	Franz-Josef Lenges	SPD	11912
Deidesheim	Marion Magin	FWG	11749
Hettenleidelheim	Helmut Rüttger	CDU	10959
Wachenheim	Klaus Huter	SPD	9930
Alsenz-Obermoschel	Arno Mohr	EB	7138
<i>Rockenhausen</i>	<i>Karl-Heinz Seebald</i>	<i>SPD</i>	<i>11545</i>
Hagenbach	Reinhard Scherrer	SPD	10750
Bruchmühlbach-Miesau	Werner Holz	SPD	10427
Hochspeyer	Walter Rung	CDU	6920
Kaiserslautern-Süd	Uwe Unnold	FWG	11005
Otterbach	Heinz Christmann	SPD	9624
Otterberg	Ulrich Wasser /M. Rösner	CDU	9469
Altenglan	Klaus Jung	EB	10284
Glan-Münchweiler	Klaus Müller	SPD	9701
<i>Lauterecken</i>	<i>Egbert Jung</i>	<i>EB</i>	<i>11178</i>
Waldmohr	Axel Müller	SPD	8213
Wolfstein	Michael Kolter	CDU	8543
Maikammer	Karl Schäfer	CDU	7989
Dudenhofen	Clemens Körner	CDU	11250
Heßheim	Siegfried Fritsche	SPD	9609

Waldsee	Otto Reiland	CDU	8693
Guntersblum	Michael Stork	CDU	9394
Heidesheim	Joachim Borrmann	SPD	9796
Hauenstein	Ulrich Lauth	CDU	9068
Thaleischweiler-Fröschen	Thomas Peifer	CDU	11153
Wallhalben	Bertold Martin	FWG	7563

Tabelle 2: Die von Auflösung bedrohten Verbandsgemeinden nach politischer Leitung und Einwohnerzahl (Frühjahr 2010)

Gruppierung	Zahl	Prozent
SPD	20	30
CDU	31	47
FWG	4	6
EB	11	17
Summe	66	100

Tabelle 3: Bürgermeister/innen der von Auflösung bedrohten Verbandsgemeinden nach politischer Zugehörigkeit

Mehr als zwei Drittel der 66 Verbandsgemeinden „mit Veränderungsbedarf“ haben somit Bürgermeister/innen der CDU oder FWG oder wurden von keiner Partei aufgestellt (Einzelbewerber=EB). Bezüglich der weiteren Vorgehensweise ist der Innenminister bemerkenswert deutlich. In seiner Antwort auf die Anfrage 5 von Frau Beilstein heißt es unmissverständlich: „Die Landesregierung wird für die Verbandsgemeinden, deren Gebietsänderung aus Gründen des Gemeinwohls als erforderlich angesehen, allerdings innerhalb der bis Mitte 2012 dauernden Freiwilligkeitsphase der Kommunal- und Verwaltungsreform nicht freiwillig initiiert wird, unmittelbar anschließend einen konkreten Gebietszusammenschluss vorschlagen und die beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften dazu anhören. Soweit demnach aus der Sicht der Landesregierung Gebietsänderungen angezeigt sind, wird sie auf entsprechende gesetzliche Regelungen auch ohne Zustimmung der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften hinwirken. Diese gesetzlichen Regelungen sollten möglichst so rechtzeitig in Kraft treten, dass die allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 in den optimierten Gebietsstrukturen durchgeführt werden können.“

Auch wenn bei der Auswahl der Verbandsgemeinden „mit Veränderungsbedarf“ zunächst ausschließlich das Kriterium einer unter 12 Tsd. Einwohnern liegenden Bevölkerungszahl berücksichtigt wird, dürfte letztlich die Erwartung ausschlaggebend sein, durch Fusionen Einsparungen erzielen zu können. Die Qualität der jeweiligen Leistungserbringung, die jeweils spezifischen (infra-)strukturellen örtlichen Gegebenheiten und die jeweils unterschiedlichen Aufgaben und Aufgabenabgrenzungen zwischen Ortsgemeinden und Verbandsgemeinde werden nicht berücksichtigt – so werden keine Unterschiede gemacht zwischen den VGs mit und ohne Zuständigkeit für die Kindertagesstätten. Dies ist umso bedauerlicher, als sich Wirtschaftlichkeit eben nicht nur durch einen absolut reduzierten Mitteleinsatz, sondern auch durch ein qualitativ verbessertes Ergebnis definiert.

Das 1. Gutachten Junkernheinrich (s.w.o.) trifft zur ökonomischen Situation der VGs u.a. die folgenden Aussagen: Einerseits verbessern sich durchschnittlich die (ordentlichen) Haushaltsergebnisse (Jahr 2006) der Verbandsgemeinden mit der

Einwohnerzahl (EW) von - 23 Euro pro Kopf¹⁷ bei weniger als 10 Tsd. EW über - 12 Euro pro Kopf bei 10-15 Tsd. EW bis auf + 3 bis 4 Euro pro Kopf bei mehr als 15 Tsd. EW an. Andererseits fällt der Landesdurchschnitt für RLP mit - 59 Euro pro Kopf deutlich weit schlechter aus als bei den kleinsten Verbandsgemeinden. Das heißt: die schlechten Haushaltsergebnisse werden absolut vor allem in den Städten und Kreisen erzielt. Auch die Kassenkreditschulden (Bezugsjahr 2006) sind bei den kreisfreien Städten mit 2.000 Euro pro Kopf mehr als zehnmal höher als bei der Gesamtheit aller Verbandsgemeinden mit 155 Euro pro Kopf (siehe auch S. 5 unter Fazit und Fußnoten 8 und 10).

Die Verantwortungszuweisungen des Landes RLP, das als einziges Bundesland seit Jahren negative kommunale Jahresergebnisse aufweist, richten sich somit an die falsche Adresse. Unabhängig davon stellt der Gutachter fest: „Die Ortsgröße stellt jedoch keineswegs die einzige Bestimmungsgröße der kommunalen Wirtschaftlichkeit dar. Mit steigender Ortsgröße nimmt die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns nicht automatisch zu. Es lassen sich auch Gründe benennen, die für einen negativen Einfluss der Ortsgröße auf die Verwaltungseffizienz sprechen.“

4. Bewertung der Reform aus Sicht der VG Guntersblum

In Vorbereitung auf die Gespräche mit dem Land führte der Bürgermeister der VG Guntersblum, Michael Stork, in den letzten Wochen des Jahres 2009 sehr gut besuchte Informationsveranstaltungen in den Ortsgemeinden zur Kommunalreform durch. Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass eine Zusammenlegung der VG Guntersblum mit der VG Nierstein-Oppenheim, die einzige mögliche Alternative im Kreisgebiet zum Erhalt des Status-quo, von nahezu allen Teilnehmern abgelehnt wurde. Dafür werden neben den bereits im Verlauf der Bürgerbeteiligung des Landes erarbeiteten Gründen (s.w.o.) im Wesentlichen die folgenden Punkte angeführt, die an dieser Stelle in eher grundsätzlicher Form zusammengestellt werden.

1. Die Verbandsgemeinde Guntersblum, im südlichsten Zipfel des Landkreises Mainz-Bingen gelegen, ist eine Grenzregion: im Osten, jenseits des Rheins, liegt das Bundesland Hessen, im Süden und Westen der Landkreis Alzey-Worms, im Norden die VG Nierstein-Oppenheim im Landkreis Mainz-Bingen. Wie alle Grenzregionen hatte auch die VG Guntersblum nach ihrer Gründung im Jahr 1972 die schwere Aufgabe, insbesondere die an die benachbarten Verbandsgemeinden des Landkreises Alzey-Worms angrenzenden Ortsgemeinden unter dem Dach einer gemeinsamen Verwaltung zusammenzuführen und zusammenzuhalten. So war die Ortsgemeinde Dorn-Dürkheim zwar der VG Guntersblum

¹⁷ Dieser Durchschnittswert ist bei einem Fehlbetrag im Gesamthaushalt der VG Guntersblum Ende 2006 von - 204.786,- nahezu identisch mit dem pro-Kopf-Fehlbetrag von (204.786,- Euro : 9525 Einwohner =) 21,5 Euro.

Zur richtigen Einschätzung des Fehlbetrags im Gesamthaushalt 2006 von - 205 Tsd. Euro davon entfallen auf den Eigenanteil für die kreditfinanzierte Beschaffung von zwei Feuerwehrfahrzeugen. Der größere Rest auf den Ankauf eines Grundstücks für die fusionierte Feuerwehr Uelversheim-Weinolsheim zum Bau eines Feuerwehrgerätehauses. Schuldenstand Ende 2006: 1.980.316,50 Euro. Pro Kopf-Verschuldung: 207,91 Euro.

zugeordnet worden, gehörte aber noch längere Zeit nach ihrer Gründung dem Landkreis Alzey-Worms an. Noch heute beklagen insbesondere die älteren Bürgerinnen und Bürger Dorn-Dürkheims, in früheren Zeiten immer wieder von einem Kreis zum anderen geschoben worden zu sein. Man sollte daraus lernen und nicht wieder zerstören, was in fast 40 Jahren zusammengewachsen ist.

2. Diese Integrationsleistung ist beispielhaft und wird von den Bürgerinnen und Bürgern anerkannt - und zwar trotz der problematischen naturräumlichen Trennung zwischen den sieben „Berggemeinden“ und den zwei „Talgemeinden“. Zu Recht stellt die VG Guntersblum deshalb auf ihrer Website (2009) fest:

- „Ein damals von vielen ungeliebtes, heute aber über alle Zweifel erhabenes, gut funktionierendes Gemeinwesen ist entstanden.“
- „Geschaffen wurde ein modernes Gemeinwesen, das zusammen mit den neun Ortsgemeinden über eine gute Infrastruktur verfügt und für die Zukunft beste Entwicklungsaussichten hat.“

3. Es ist den Bürgerinnen und Bürgern, den seit 1972 amtierenden Bürgermeistern, dem Verbandsgemeinderat und der Verwaltung vor allem gelungen, einen ständigen und ehrlichen Ausgleich zwischen der „großen“ namengebenden Gemeinde Guntersblum und den acht „kleinen“ Gemeinden Dolgesheim, Dorn-Dürkheim, Eimsheim, Hillesheim, Ludwigshöhe, Uelversheim, Weinolsheim und Wintersheim herzustellen. Guntersblum erfüllt seine Rolle als Unterzentrum im Rahmen der regionalen Raumordnung durch die Bereitstellung von überörtlichen Dienstleistungen, nicht zuletzt der Verwaltung selbst. Die anderen Gemeinden konnten sich selbstständig entwickeln und liefern auch eigene Beiträge zum Leben der VG Guntersblum. Vertrauen ist entstanden. Austausch findet statt. Es gibt Gemeinsamkeit über Ortsgrenzen hinweg. So wurde insbesondere ein der Erstellung eines neuen Flächennutzungsplans vorausgehender Masterplan in interkommunalen Zusammenarbeit der Ortsgemeinden und ihrer Bürgerinnen und Bürger erarbeitet und ein Förderantrag „Klimaschutzteilkonzept für die Verbandsgemeinde Guntersblum“ beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ gestellt. Die Infrastrukturen aller neun Gemeinden wurden im Rahmen der Flächennutzungsplanung und der Fachplanungen in Reaktion auf den demografischen Wandel weiterentwickelt. Grundlage ist die Erkenntnis, dass insbesondere eine verbesserte Abstimmung zwischen den Ortsgemeinden Rationalisierungsgewinne und Qualitätsverbesserungen ermöglicht. Dazu drei Beispiele:

- Umsetzung einer langfristigen Schulkonzeption für die VG Guntersblum durch Schließung und Abriss der Grundschule in Dorn-Dürkheim und Ersatz durch einen verkehrlich besser angebundenen und ausbaufähigen Neubau in Dolgesheim in Passivhausstandard; Schließung der Hauptschule in Dolgesheim, womit der zurückgegangenen Nachfrage nach Hauptschulplätzen Rechnung getragen wurde,
- Zusammenschluss der Wehren von Uelversheim und Weinolsheim und Bau eines gemeinsamen Feuerwehrgerätehauses im Rahmen einer alle Wehren der VG umfassenden gemeinsamen Ausbaukonzeption. Diese wird ständig aktualisiert und ist Grundlage für mögliche weitere Zusammenschlüsse von Wehren.
- Sanierung der Turnhalle der ehemaligen Hauptschule Dolgesheim und ihre Mit- bzw. Weiternutzung durch die Sportvereine der Berggemeinden.

4. Eine Fusion der VG Guntersblum mit der VG Nierstein-Oppenheim ließe die dann größte Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz entstehen, was im Gegensatz zur seitens des Ministeriums gewünschten Angleichung der Bevölkerungsgrößen und Chancengleichheit im Land steht, und würde auch die Fortführung dieser erfolgreichen Strukturpolitik zunichte machen und wird deshalb zu Recht von der Bevölkerung abgelehnt. Für die Bürgerinnen und Bürger der VG Guntersblum ist es schlicht unverständlich, weshalb die VG Guntersblum mit ihrer effizient arbeitenden Verwaltung trotz positiver Bevölkerungsprognose in den bestehenden Grenzen keine Zukunft mehr haben soll und ein Gemeindezuschnitt gefordert wird, in dem insbesondere unsere kleinen Ortsgemeinden kaum noch Beachtung finden werden und bürgerschaftliche Teilhabe schwinden wird. Diese generelle Feststellung, die auch im Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur dortigen Kommunalreform eine wesentliche Rolle gespielt hat¹⁸, sollte wichtig genug sein, um seitens des Landes eine Bevölkerungsobergrenze für neu fusionierte Verbandsgemeinden von etwa 30 Tsd. Einwohnern festzulegen¹⁹ – derzeit gibt es mit den VGs Nierstein-Oppenheim, Nieder-Olm, Konz, Weißenturm und Montabaur nur fünf Verbandsgemeinden mit mehr als 30 Tsd. Einwohnern.

5. Die Bürgerschaft der Verbandsgemeinde Guntersblum fordert:

- die Offenlegung des Abwägungsprozesses, warum der VG Guntersblum ein „vordringlicher Gebietsveränderungsbedarf“ zugeschrieben wird – die derzeitige Bevölkerungszahl begründet diesen nicht.
- die Vorlage von begründeten Alternativen gegenüber dem Status quo durch das Land und belastbare Aussagen darüber, wie eine „Optimierung“ der Verbandsgemeinde Guntersblum herbeigeführt werden kann;
- eine stichhaltige Begründung dafür, warum die Erstentscheidung Anfang der 1970-er Jahre zur Gründung der VG Guntersblum heute nicht mehr gilt;
- die faktische Mitwirkung der Bürgerschaft der VG Guntersblum an der Reform und der Zukunft ihrer Gemeinschaft. „Alle Bürgerinnen und Bürger sollen die Möglichkeit haben, ihre Ideen und Vorstellungen in die Reform einzubringen.“ Dies schreibt der Minister auf der Website zu den Bürgerkongressen²⁰. Und das sollte vor allem für die Bürgerinnen und Bürger der VG Guntersblum selbst gelten, wenn es darum geht, über die Zukunft der eigenen Verbandsgemeinde zu entscheiden;
- die Berücksichtigung der Tatsache, dass das Unterzentrum Guntersblum innerhalb der VG Guntersblum seit etwa 100 Jahren Leistungen für die Allgemeinheit erbracht hat, insbesondere im Bereich der Wasserversorgung durch Ausweisung von Wasserschutzgebieten, die eine wirtschaftliche Entwicklung wie in Nachbargemeinden nicht zugelassen haben. Anstatt diese Leistungen anzuerkennen, können ihre Folgen - wie geringe Bevölkerungszahl und geringe Wirtschaftskraft - doch wohl nicht ernsthaft als Begründung für eine Auflösung der VG Guntersblum dienen.

¹⁸ siehe Fußnote 7

¹⁹ Damit können z.B. zwei bis drei VGs der Größenklasse unter 12 Tsd. Einwohnern oder je eine VG der Kategorie unter 12 Tsd. und 12 – 20 Tsd. Einwohnern fusionieren.

²⁰ www.buergerkongresse.de

5. Zusammenfassung

1. Das Projekt der Kommunal- und Verwaltungsreform ist im Kern Ausdruck eines rückwärtsgewandten und überholten zentralistischen Denkens. In der Wirtschaft hat es zu einer gigantischen Vernichtung von Kapital geführt und zu einer Schwächung der regionalen Wirtschaftskreisläufe. Im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen ist es völlig verfehlt. Denn durch den Rückzug der Verwaltungen aus der Fläche wird bürgerschaftliches und ehrenamtliches Engagement unterminiert und damit unserer demokratischen Gesellschaft die Basis entzogen. Rein ökonomisch betrachtet wird die Reform – wenn überhaupt – wegen der erheblichen investiven Vorleistungen nur zu geringen und in weiter Zukunft liegenden Einsparungen führen. Im Übrigen liegt der begründete Verdacht nahe, dass es dem Land primär um die Sanierung der kreisfreien Städte und Landkreise zu Lasten der Orts- und Verbandsgemeinden geht und nicht zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden.

2. Außerhalb der Landesregierung und des Parlaments gibt es keine Kraft, die eine Reform in der geplanten Form für erforderlich hält oder betreibt. Das Land kann sich weder auf die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung noch auf die Unterstützung der Bürgerschaft der VG Guntersblum, des Gemeinde- und Städtebunds RLP oder des Landesrechnungshofs berufen. Darüber hinaus kommt auch eine Vielzahl wissenschaftlicher Arbeiten zu dem Schluss, dass größere Verwaltungseinheiten keineswegs automatisch effizienter sind als kleine²¹.

3. Im Gegenteil ist belegt, dass kleinere Einheiten effizienter arbeiten können, weil größere Bürgernähe, bessere Ortskenntnis und erhöhte Ehrenamtlichkeit Rationalisierungsgewinne ergeben, die große Einheiten nicht haben. Die Sorge der Bürgerinnen und Bürger ist somit groß und begründet, dass nach der Schließung vieler Post- und Bankfilialen sowie Einzelhandelsgeschäfte nun auch die öffentlichen Verwaltungen aus der Fläche verschwinden.

4. Die Ausweisung von insgesamt 66 Verbandsgemeinden „mit einem vordringlichen Gebietsveränderungsbedarf“ allein auf Grundlage einer für das gesamte Land geltenden Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern grenzt an staatliche Willkür. Die Behauptung, eine solche Festlegung diene dem „Gemeinwohl“²², weil nur dadurch eine „ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft für eine fachlich und wirtschaftlich optimale und bürgernahe Aufgabenerledigung“²³ möglich sei, ist unbegründet bzw. widerlegt und missachtet elementare Selbstverwaltungs- und Mitwirkungsrechte. Letztlich werden auch die Leistungen der VG Guntersblum für die Region und das erreichte hohe Maß an kollektiver Identität ignoriert.

5. Es ist nicht die VG Guntersblum, die den Status-quo ändern will, sondern das Land RLP, das die 1972 durch Gesetz festgelegten Gemeindezuschnitte der Verbandsgemeinden erneut ändern will. Somit ist es die Aufgabe des Landes, eine Einzelfallprüfung vorzunehmen, die Chancen, aber auch die Risiken einer Reform abzuwägen und zu begründen, warum ein effizient funktionierendes,

²¹ siehe z.B. Vortrag von Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein anlässlich der Mitgliederversammlung des GStB Rheinland-Pfalz am 16.11.2009 in Mainz

²² Siehe unter Erläuterungen zu § 2 des 1. Landesgesetzes

²³ Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz vom 26.02.2009

sparsam wirtschaftendes, erfolgreiches und zukunftsfähiges Gemeinwesen wie die VG Guntersblum gegen den Wunsch der Bevölkerung in einer benachbarten Verbandsgemeinde aufgehen soll.

6. Die VG Guntersblum und auch andere nicht zur Fusion bereite Verbandsgemeinden sollten nicht davor zurückschrecken, den Verfassungsgerichtshof RLP mit einer Kommunalverfassungsbeschwerde anzurufen, falls sie ab 2012 durch Beschlüsse des rheinland-pfälzischen Landtags zwangsweise fusioniert werden sollten. So hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in einem Urteil vom 26.07.2007 wesentliche Paragraphen des Funktional- und Kreisstrukturgesetzes von Mecklenburg-Vorpommern für verfassungswidrig erklärt, mit dem die zwölf vorhandenen Kreise auf nur noch fünf reduziert wurden. Insbesondere kritisierte das Gericht die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung, die mangelnde Diskussion von Alternativen sowie die Größe der neuen Landkreise, die ehrenamtliche Verwaltung kaum noch zugelassen hätte²⁴.

7. Bürgerbeteiligung darf nicht nur auf dem Papier stattfinden. Das Land ist deshalb aufgerufen, in einer „3. Stufe der Bürgerbeteiligung“ auch die Meinung der von der Kommunal- und Verwaltungsreform direkt betroffenen Bürgerschaft, das heißt konkret die der VG Guntersblum als Grundlage seiner Entscheidungen zu berücksichtigen – wie es auch das Gutachten zur Bürgerbeteiligung verlangt.

6. Verwaltungsstrukturereform in Schleswig-Holstein²⁵:

Das Flächenland Schleswig-Holstein, das im Vergleich zum Land Rheinland-Pfalz weder Mittelinstanzen (wie Regierungspräsidien oder ADDs oder SGDs) noch auf kommunaler Ebene Gemeindeverbände mit eigenen Haushalten und politischen Gremien kennt und somit nur über lediglich drei politische Ebenen (Ortsgemeinden, Kreise, Landesregierung) verfügt, arbeitet kontinuierlich seit bald zehn Jahren an einer Verwaltungsstrukturereform.

Kriterien und Ziele der Landesregierung

Die Kooperationen müssen sich nach Meinung der Landesregierung positiv für die Bürgerinnen und Bürger auswirken, die potenziellen Partner müssen sich gegenseitig als gleichwertig ansehen und von der Richtigkeit der Kooperation überzeugt sein. Alle Beteiligten sollen von der Reform profitieren und die Lösungen müssen zukunftsorientiert sein. In den Jahren 2001 bis Sommer 2006 erfolgten zehn freiwillige Zusammenschlüsse. Durch Gesetze vom März und Dezember 2006 wurde eine minimale Einwohnerzahl von 8 Tsd. Einwohnern pro Kommunalverwaltung vorgegeben. Im zweiten Halbjahr 2006 sind weitere 12 Zusammenschlüsse erfolgt. Zum 1. April 2007 wurden „zwangsweise“ Regelungen angekündigt. Bis zur Kommunalwahl 2008 wurden „weitere“ Zusammenschlüsse erwartet. Wie viele inzwischen realisiert wurden und ob zwangsweise Zusammenschlüsse erfolgten, ist dem Autor nicht bekannt (Stand 2009). Diese Reform baut somit auf den Erfahrungen aus zehn freiwilligen Zusammenschlüssen auf,

²⁴ www.landesverfassungsgericht-mv.de unter Aktuelle Entscheidungen

²⁵ Alle Angaben aus: Leitfaden für Kommunen zur Ermittlung von Einsparungen durch umgesetzte Zusammenschlüsse einschließlich einer Untersuchung von Praxisfällen. Kommunalberatung Dehn, Kiel 2007

die hinsichtlich ihrer Folgen und Auswirkungen gutachterlich untersucht wurden. Einbezogen waren dabei acht Verwaltungszusammenschlüsse. Die Ergebnisse sind wie folgt:

Art der Fusionen

Es handelt sich durchweg um „Arrondierungen“, indem einzelne Gemeinden ihre Verwaltungen an benachbarte Städte oder Ämter²⁶ übertragen oder um Zusammenschlüsse von bestehenden Verwaltungsgemeinschaften. Es gibt nur einen Zusammenschluss von zwei Ämtern mit zusammen 20 Tsd. Einwohnern. Ein solcher würde annähernd der Fusion von zwei VGs in RLP entsprechen. Mit dieser Ausnahme wurden durch die Zusammenschlüsse im Schnitt Einwohnerzahlen von nur etwa 10 Tsd. erreicht. Die Fusionen in Schleswig-Holstein erreichen die in RLP angestrebten Einwohnergrößen somit bei weitem nicht.

Einsparungen bei den Personalausgaben

Bei den acht ausgewerteten Fusionen erfolgten Einsparungen vor allem bei den Wahlbeamten, keine im Höheren Dienst, nur geringe im Gehobenen Dienst. Drei Viertel aller eingesparten Stellen wurden bei den Beschäftigten im Mittleren Dienst eingespart. Durchschnittlich eingespart wurden 5 Stellen pro Fusion oder 20 Euro pro Einwohner und Jahr. Die Untersuchung bestätigt nach Meinung des Gutachters „im Trend“ Untersuchungen des Landesrechnungshofs S-H, wonach durch die Zusammenlegung von kleineren Verwaltungen (s.o.) „längerfristig“ 200 Tsd. Euro jährlich eingespart werden können. Gründe für Einsparungen sind: Wegfall von Leitungspositionen, Spezialisierungen und Arbeitsverdichtungen. Personeller Mehraufwand ist bei Fusionen auch vorhanden, einzelfallabhängig, aber nicht einschlägig kostenwirksam.

Mehrausgaben bei den Investitionen

Fusionsbedingte Mehrausgaben entstehen vor allem bei der Vereinheitlichung der Informationstechnik; pro Fusion fielen dafür rund 100 Tsd. Euro an. Erhebliche Aufwendungen erfolgten für notwendige Baumaßnahmen in Höhe von rund 1.0 Mio. Euro pro fusioniertem Amt – bei den durchschnittlich erreichten Einwohnerzahlen von 8 Tsd. Einwohnern eine beachtliche Summe. Einsparungen bei den Sachkosten (Telefonanlage, Softwarelizenzen, Wartungen, Literatur, Rabatte) sind möglich, werden zum Teil aber durch fusionsbedingte Sachkosten kompensiert.

Außenstellen

Eine der sechs Außenstellen wurde bereits nach kurzer Zeit geschlossen, zwei sind nur stundenweise besetzt, drei beschäftigen Vollzeitkräfte, die in einem Fusionsfall alle Aufgaben einer Amtsverwaltung wahrnehmen. Grundsätzlich führen Außenstellen zu Mehraufwand, der allerdings kaum vorhersagbar und von den Regelungen für den jeweiligen Einzelfall abhängig ist, dennoch mit durchschnittlich (für die sechs Fälle) jährlich mit etwa 12 Tsd. Euro als eher gering eingestuft wird. Außenstellen sind aber immer in ihrem Bestand gefährdet.

Fazit

Wegen der schmalen Untersuchungsbasis kann die Untersuchungen nur Trends abbilden, allgemeingültige Aussagen sind nach Meinung der Gutachter nicht

²⁶ Die zu „Ämtern“ mit einer gemeinsamen Verwaltung, aber ohne einen gewählten Rat in Schleswig-Holstein zusammengefassten „Gemeinden“ entsprechen ansatzweise den Verbandsgemeinden in RLP.

möglich. Nicht behandelt und somit unbeantwortet bleibt auch die Frage, inwieweit Kooperationen zwischen den Ämtern ohne ihren förmlichen Zusammenschluss Einsparungen bewirken können.

Die Tatsache, dass Einsparpotenziale insbesondere beim mittleren Dienst liegen, spricht aber dafür, dass die interkommunale Zusammenarbeit in Bereichen wie Restsozialhilfe, Kasse, Ordnungsamt, Vollzug u.a. durchaus ausgebaut werden kann, um Synergiegewinne zu erzeugen, die an die aus Fusionen unter Umständen heranreichen.

Mit Sicherheit sind Synergiegewinne aus Kooperationen auch schneller wirksam, denn die Synergiegewinne aus Fusionen „rechnen“ sich im Fall Schleswig-Holstein wegen der erheblichen Anfangskosten (z.B. für Baumaßnahmen!!) erst nach 10 bis 15 Jahren. Wirtschaftliche Gewinne aus Kooperationen sind damit durchaus nachhaltiger - und wer weiß, ob in RLP nicht in kurzer Zeit eine weitere Fusionswelle, z.B. bei den Landkreisen, ansteht, bevor die (progestizierte) Rendite aus der letzten Fusion eingefahren werden konnte...

So stellen auch die Gutachter Junkernheinrich und Ziekow (s.o.) in ihrem Gutachten vom 18. Feb. 2010 zur Kommunal- und Verwaltungsreform des Landes Rheinland-Pfalz fest: „Die langfristige Etablierung interkommunaler Kooperationen sollte als im Vergleich zu Gebietsreformen flexibleres Mittel zur Stärkung der interkommunalen Leistungskraft verstanden werden, das einerseits Gebietsfusionen überflüssig machen, sie andererseits aber auch vorbereiten kann“²⁷.

²⁷ Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Prof. Dr. Jan Ziekow et al: Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Zwischenbericht vom 18.02.2010, Seite 203

Fakten zur Kommunal- und Verwaltungsreform

Allgemeines zur Reform

1. Alle Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz mit weniger als 12 Tsd. Einwohnerinnen und Einwohnern sind von Auflösung bedroht – unabhängig von der Wirtschaftsstärke, Infrastrukturausstattung u.s.w.
2. Außerhalb des Ministeriums des Innern und für Sport und des Parlaments gibt es keine Kraft, die eine „Verbandsgemeindestrukturreform“ in der geplanten Form für sinnvoll hält.
3. Der Gemeinde und Städtebund Rheinland-Pfalz hält eine Gebietsreform für „nicht erforderlich“, da sie „keine belastbare Grundlage“ habe.
4. Mehr als zwei Drittel (70 Prozent) der 66 von der Landesregierung mit Auflösung bedrohten Verbandsgemeinden haben Bürgermeister der CDU oder FWG oder sind Einzelbewerber.
5. Durch die Fusion der Verbandsgemeinden Guntersblum und Nierstein-Oppenheim würde die nach Einwohnern größte Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz mit 40 Tsd. Einwohnern entstehen. Dies widerspricht der Zielsetzung des Gesetzes nach einer Angleichung der Bevölkerungszahlen der Verbandsgemeinden und der Chancengerechtigkeit für die Bürger.
6. Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz sowie die im Rahmen verschiedener demografischer Erhebungen befragten Bürgerinnen und Bürger bestehen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit von Fusionen. Die Bürgerinnen und Bürger der Verbandsgemeinde Guntersblum haben sich in einer amtlichen Befragung mit großer Mehrheit von 86 Prozent für den Erhalt der Eigenständigkeit ausgesprochen.

Mögliche Fusion VG Guntersblum - VG Nierstein-Oppenheim

1. Die Verbandsgemeinde Guntersblum trägt dem demografischen Wandel seit vielen Jahren Rechnung. Beispiele sind die Schließung der Grundschule Dorn-Dürkheim und der Hauptschule Dolgesheim oder die Zusammenlegung der Feuerwehren von Weinolsheim und Uelversheim. Die VG Guntersblum ist seit ihrer Gründung gewachsen und hat nach den Zahlen des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz eine positive Bevölkerungsprognose.
2. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Verbandsgemeinde Nierstein-Oppenheim war Ende 2008 im Kernhaushalt um insgesamt 1.8 Mio. Euro höher als die der Verbandsgemeinde Guntersblum.
3. Die sog. „Hochzeitsprämie“ von etwa 1.0 Mio. Euro geht nicht an die VG Guntersblum, sondern an die neu gegründete Gebietskörperschaft und dient insbesondere der Abdeckung fusionsbedingter Kosten.
4. Nach dem Personalschlüssel des Landes werden zumindest in den ersten Jahren nach der Fusion die addierten jährlichen Personalkosten durch Höhergruppierung (insbesondere der Verwaltungsspitze) und Stellenvermehrung gegenüber heute ansteigen – insbesondere dann, wenn ein Bürgerbüro in Guntersblum verbleibt.

Rechtsmittel

Eine durch Gesetz verordnete Zwangsfusion der Verbandsgemeinden Guntersblum und Nierstein-Oppenheim kann durch eine Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz beklagt werden.