

---

## **Zur rechtlichen Position der Verbandsgemeinde Kelberg in der Diskussion um eine Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz**

---

Rechtsgutachterliche Stellungnahme mit Blick auf das Votum der Projektgruppe „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ (Universität Trier)

---

erstellt im Auftrag der  
Verbandsgemeinde Kelberg  
von

Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und  
Verwaltungslehre  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

---

# Inhaltsübersicht

## Teil 1: Problemstellung

- A. Ausgangslage
- B. Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG)
- C. Zeitplanung, Prozedere und inhaltliche Parameter
- D. Politische und rechtliche Streitfragen um die Neugliederung

## Teil 2: Verfassungsrechtliche Aspekte

- A. Verfassungsrechtliche Ausgangslage
- B. Verfassungsgerichtliche Anforderungen an territoriale Neugliederungsmaßnahmen

## Teil 3: Status der Verbandsgemeinde Kelberg im Lichte des KomVwRGrG

- A. Unterschreitung der „Mindesteinwohnerzahl“ nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG
- B. Voraussetzungen für die „Unbeachtlichkeit“ der Unterschreitung gemäß § 2 Abs. 3 KomVwRGrG
  - I. Gewähr für die Aufgabenwahrnehmung
    - 1. Prognose hinsichtlich der Wahrnehmungsbefähigung
      - a) Bisherige praktische Bewährung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft
      - b) Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Ortsgemeinden
      - c) Qualifizierungsgrad der Beschäftigten
      - d) Beratungstätigkeit für andere Kommunen
    - 2. Langfristigkeit der Aufgabenwahrnehmung
    - 3. Aufgabenwahrnehmung in fachlich hoher Qualität
    - 4. Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung
    - 5. Bürger-, sach- und ortsnahe Aufgabenwahrnehmung
  - II. Vorliegen eines „besonderen Grundes“
    - 1. „Regelbeispiele“ in § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG
      - a) Landschaftliche und topografische Lage
      - b) Wirtschafts- und Finanzkraft
      - c) Erfordernisse der Raumordnung
    - 2. Sonstige „besondere Gründe“, insb. Ablehnung eines Zusammenschlusses in weiten Teilen der Bevölkerung
- C. Konsequenzen der Unbeachtlichkeit

## **Teil 4: Bewertung der Projektergebnisse des Gutachtens der Universität Trier**

### **A. Kritik der primär wirtschaftlichen Betrachtung**

- I. Unausgewogene Gewichtung wesentlicher Belange
- II. „Demokratische Kosten“ einer Fusion
- III. Kritik an kontraproduktiven Einsparvorschlägen

### **B. „Binnendefizite“ der wirtschaftlichen Betrachtung**

- I. Keine hinreichende Berücksichtigung fusionsbedingter Mehrkosten
  - 1. Zusammenlegung und Ausbau/Neubau von Verwaltungsgebäuden
  - 2. Kurz- und mittelfristige Steigerung der Personal- und Sachkosten vor und nach einer Fusion
  - 3. Verkehrsinfrastruktur
- II. Spekulativer Charakter des Zahlenwerks
- III. Schwachpunkte ökonometrischer Methoden und ihrer konkreten Anwendung
- IV. Kein ganz erhebliches Einsparpotenzial bei rein wirtschaftlicher Betrachtung

### **C. Praktische Umsetzungsprobleme**

- I. Räumliche Ausdehnung der „Fusionsverbandsgemeinde“
- II. Zahl der Ortsgemeinden in der „Fusionsverbandsgemeinde“
- III. Schuldenlastverlagerung

### **D. Ergebnis: Umkehrung der Variantenreihung zugunsten eines Fortbestands der Verbandsgemeinde Kelberg**

## Teil 1: Problemstellung

### A. Ausgangslage

Mit dem zum 30. Juni 2012 bevorstehenden Auslaufen der sog. „Freiwilligkeitsphase“ nach § 3 Abs. 4 des *Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz* (im Folgenden: KomVwRGrG)

- Art. 1 des *Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform* vom 28. September 2010, GVBl. RP v. 5. Oktober 2010, Nr. 16, S. 272 ff. -

ist die seit einigen Jahren geplante Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz in ein wichtiges Stadium getreten. Allerdings werden die laufenden Diskussionen um freiwillige Vereinbarungen zwischen Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden hinsichtlich eines Zusammenschlusses vielfach belastet durch Unklarheiten und Unsicherheiten bezüglich des Verständnisses des einschlägigen Gesetzes, das namentlich in § 2 KomVwRGrG ein nur schwer durchdringliches Geflecht von Regelvermutungen und Ausnahmetatbeständen statuiert.

Von der Reformdiskussion betroffen ist u. a. auch die Verbandsgemeinde Kelberg als eine von fünf Verbandsgemeinden im Landkreis Vulkaneifel

- im Landkreis Vulkaneifel existieren fünf Verbandsgemeinden: Die Verbandsgemeinde Daun mit 38 Ortsgemeinden, die Verbandsgemeinde Gerolstein mit 13 Ortsgemeinden, die Verbandsgemeinde Hillesheim mit 11 Ortsgemeinden, die Verbandsgemeinde Kelberg mit 33 Ortsgemeinden und die Verbandsgemeinde Obere Kyll mit 14 Ortsgemeinden. – An die im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehende Verbandsgemeinde Kelberg grenzen im Süden die Verbandsgemeinde Daun, die Westen die Verbandsgemeinde Hillesheim, im Norden der Landkreis Ahrweiler (Verbandsgemeinde Adenau, 37 Ortsgemeinden) sowie im Westen die Landkreise Mayen-Koblenz (Verbandsgemeinde Vordereifel, 21 Ortsgemeinden) und Cochem-Zell (Verbandsgemeinde Kaisersesch, 18 Ortsgemeinden, und Verbandsgemeinde Ulmen, 16 Ortsgemeinden) -.

In einem Gutachten der Universität Trier, das von einer Projektgruppe des dortigen Fachbereichs IV (Volkswirtschaftslehre) unter Leitung der Professoren Dr. Ludwig von Auer und Dr. Georg Müller-Fürstenberger erstellt wurde

- Gutachten „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz – Projektergebnisse Phase 2“ vom 2. Februar 2011 -,

werden mehrere Optionen „durchgespielt“, die u. a. auch einen Zusammenschluss der Verbandsgemeinde Kelberg mit der benachbarten Verbandsgemeinde Daun zum Gegenstand haben. Das Gutachten fasst die Ergebnisse der Phase 2 eines Projektes zusammen. Dabei handelt es sich um ein „Pilotprojekt“ für den Landkreis Vulkaneifel und den Landkreis Bitburg-Prüm, die einer Beteiligung zugestimmt hatten. In einer ersten Projektphase

wurden Kosteneinsparpotenziale ermittelt, die in den Verbandsgemeinden der beiden Landkreise ohne einen Zusammenschluss realisiert werden können. Die zweite Projektphase war der Untersuchung weiterer Einsparmöglichkeiten im Falle eines Zusammenschlusses der kreisangehörigen Verbandsgemeinden in unterschiedlichen Varianten bzw. einer Erweiterung der Kooperation unter Betrachtung verschiedener Fusionsszenarien gewidmet. Zur Realisierung maximaler Einsparpotenziale plädiert das Gutachten für eine Fusion der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim und Obere Kyll sowie eine Fusion der Verbandsgemeinden Daun und Kelberg zu zwei neuen, größeren Verbandsgemeinden (Modell VE02). Ein selbstständiger Fortbestand der Verbandsgemeinde Kelberg wird als ebenfalls mögliche Option anerkannt, in ökonomischer Hinsicht aber als die nur zweitbeste Lösung eingeschätzt (Modell VE14).

Angesichts des dezidiert ökonomischen Ansatzes des Gutachtens hat die Verbandsgemeinde Kelberg den Unterzeichner um Prüfung gebeten, ob und inwieweit das betreffende Gutachten Grundlage oder gar Rechtfertigung für eine Zwangsfusionierung der Verbandsgemeinde Kelberg mit der Verbandsgemeinde Daun sein kann.

Zu diesem Zweck sollen nachfolgend zunächst die Grundlinien des einschlägigen Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) sowie – in der gebotenen Kürze – die mit dem Gesetz verbundenen verfassungsrechtlichen Fragestellungen beleuchtet werden (u. Teil 2). Hieran anschließend wird der Frage nachzugehen sein, ob die Vorgaben über die Fusionierung von Gebietskörperschaften in § 2 KomVwRGrG inhaltlich auf die Verbandsgemeinde Kelberg zutreffen (u. Teil 3). Dazu sind die in der Norm niedergelegten Kriterien der Auslegung zu unterziehen und zu prüfen, ob und inwieweit sich die aktuellen Gegebenheiten in der Verbandsgemeinde Kelberg nach dem hier vorliegenden Sach- und Kenntnisstand unter die gesetzlichen Vorgaben subsumieren lassen. Schließlich soll das Gutachten „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz – Projektergebnisse Phase 2“ einer kritischen Bewertung unterzogen werden (u. Teil 4). Auch wenn das von der Projektgruppe der Universität Trier vorgelegte Zahlenwerk einerseits wegen seines Umfangs, andererseits wegen der spezifisch wirtschaftswissenschaftlichen Ausrichtung in einem Rechtsgutachten mit verwaltungswissenschaftlichen Bezügen an dieser Stelle nicht vollumfänglich auf seine Schlüssigkeit und argumentative Überzeugungskraft hin überprüft werden kann, bieten sich doch Ansatzpunkte für eine kritische Analyse, die zum einen an dem auf eine vorwiegend wirtschaftliche Betrachtung verengten Blickwinkel insgesamt (A.) sowie zum anderen am Modus der ökonomischen Bilanzierung (B.) sowie der Ausblendung der praktischen Umsetzungsprobleme einer Fusion (C.) anzusetzen hat. Die Untersuchung schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.

## **B. Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG)**

Mit Blick zumal auf die zu erwartende demographische Entwicklung

- vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Rheinland-Pfalz 2050 – I. Bevölkerungsentwicklung und -struktur, 2002, sowie Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Rheinland-Pfalz 2050 – II: Auswirkungen der demographischen Entwicklung, 2004. – Zu Vorausberechnungen bis zum Jahr 2015 vgl. *T. Kirschey/L. Böckmann*, Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, 7/2005, S. 403 ff. -

hat das Land Rheinland-Pfalz Maßnahmen zur Durchführung einer Kommunal- und Verwaltungsreform in die Wege geleitet. Der Landesgesetzgeber beabsichtigt, durch eine mehrstufige Reform die Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz wirtschaftlicher und zukunftsfähiger zu gestalten. Zentrales Regelwerk ist das *Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform* vom 28. September 2010

- GVBl. RP v. 5. Oktober 2010, Nr. 16, S. 272 ff. -,

ein Artikelgesetz, mit dem vor allem der zunächst freiwillige Zusammenschluss von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden angeregt werden soll. Die gesetzlichen Vorgaben sehen u. a. vor, dass die von den gesetzlichen Parametern erfassten Verbandsgemeinden (einschließlich der verbandsgemeindeangehörigen Ortsgemeinden) bzw. verbandsfreien Gemeinden bis zum 30. Juni 2012 die erforderlichen Beschlüsse fassen und – sofern landkreisübergreifend Fusionen erfolgen sollen – die betroffenen Landkreise anhören sollen. In einem zweiten Schritt nach Abschluss dieser „Freiwilligkeitsphase“ ermächtigen die durch das Erste Landesgesetz eingeführten Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen auch zur Anordnung von „Zwangszusammenschlüssen“ durch Gesetz (zu Einzelheiten s. u. C. sowie Teil 2).

Das *Zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform* vom 28. September 2010

- GVBl. RP v. 5. Oktober 2010, Nr. 16, S. 280 ff. -

enthält demgegenüber Bestimmungen zu einer Neuordnung der Aufgabenverteilung im Land sowohl im Verhältnis zwischen Landes- und Kommunalebene, aber auch auf kommunaler Ebene; die Aufgabenkritik und -reform stellen neben der Gebietsreform die zweite Säule der umfassenden Reformmaßnahmen des Landes dar.

Die Landesregierung hat auf der Grundlage des Ersten Landesgesetzes eine Liste mit Verbandsgemeinden erstellt, hinsichtlich derer ihrer Einschätzung nach ein dringender Neugliederungsbedarf besteht (sog. „Vordringlichkeitsliste“). Nachdem sich die gesetzlich vorgesehene Freiwilligkeitsphase nunmehr ihrem Ende nähert, hat sich das Land hinsichtlich der betroffenen, nicht zu einer freiwilligen Fusion bereiten Verbandsgemeinden die Option vorbehalten, diese gegebenenfalls „zwangsweise“ durch Gesetz zusammen zu

schließen. Zur Klärung des weiteren Vorgehens hat das Land bereits externe Gutachten zur Bewertung eventueller Fusionsszenarien unter verschiedenen Blickwinkeln in Auftrag gegeben.

### **C. Zeitplanung, Prozedere und inhaltliche Parameter**

§ 2 Abs. 1 KomVwRGrG setzt den Tag der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahre 2014 als zeitlichen Zielpunkt der gebietsbezogenen Reformen fest. Im Vordergrund sollen freiwillige Zusammenschlüsse solcher Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden stehen, die aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht als „zukunftsfähig“ gelten

- vgl. zum Vorrang der Freiwilligkeit § 1 Abs. 1 Satz 3 KomVwRGrG, zur Vorgehensweise bei freiwilligen Zusammenschlüssen § 3 KomVwRGrG) -.

Kommt es bis zum Stichtag am 30. Juni 2012 (vgl. § 3 Abs. 4 KomVwRGrG) nicht zu solchen Wahlfusionen, greift die Bestimmung des § 3 Abs. 5 KomVwRGrG ein. Nach dieser Regelung wird eine Gebietsänderung, die aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist und nicht freiwillig erfolgt, nach vorheriger Anhörung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften ohne deren Zustimmung durch Gesetz geregelt. Aussagen hinsichtlich der eine solche Zwangsfusionen rechtfertigenden Gemeinwohlgründe finden sich in § 2 Abs. 2 und 3 KomVwRGrG. Die Norm bestimmt, unter welchen Voraussetzungen verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft attestiert werden kann. Absatz 2 knüpft dabei an die amtliche Einwohnerzahl an. Nach Satz 1 Nr. 1 sind verbandsfreie Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, nach Nr. 2 Verbandsgemeinden mit mindestens 12.000 Einwohnern ausreichend leistungs- und wettbewerbsfähig sowie „verwaltungskräftig“. Absatz 3 Satz 1 erklärt Unterschreitungen bei Verbandsgemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern sowie einer Fläche von mehr als 100 Quadratkilometern und mehr als 15 zugehörigen Ortsgemeinden für „in der Regel unbeachtlich“ (zur Bedeutung dieser Unbeachtlichkeit und ihren rechtlichen Konsequenzen s. eingehend u. Teil 3).

Von besonderer Bedeutung für die praktische Handhabung der Bestimmungen in § 2 KomVwRGrG ist die Vorschrift des Absatz 3 Satz 2. Ihr zufolge können Unterschreitungen der Mindestgrößen – unbeschadet der Unbeachtlichkeitsvorschrift in Satz 1 – aus „besonderen Gründen“ unbeachtlich sein, wenn die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden „die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen“. Satz 3 benennt (nicht abschließend) einige solcher „besonderen Gründe“: landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die geografische Lage einer kommunalen Gebietskörperschaft unmittelbar an der Grenze zu einem Nachbarstaat oder

Nachbarland, die Wirtschafts- und Finanzkraft, die Erfordernisse der Raumordnung sowie die Zahl der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der (nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegenden) ausländischen Streitkräfte.

Aus der Kombination einer (vorgelagerten) freiwilligen Zusammenschlussoption mit der Alternative einer (nachgelagerten) zwangsweisen Fusion ergibt sich ein zweistufiges Modell der künftigen kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz.

#### **D. Politische und rechtliche Streitfragen um die Neugliederung**

Die im KomVwRGrG normierten Reformansätze stehen seit den Anfängen im Fokus vielfältiger wissenschaftlicher Kritik

- vgl. zu Reformansätzen im Vorfeld *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, insb. S. 29 ff.; differenziert das federführend von *M. Junkernheinrich* und *J. Ziekow* für das Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz erstellte Gutachten „Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ vom 13. April 2010; zur Bedeutung der Reformen für die Verbandsgemeinde vgl. *T. Gerhard*, LKRZ 2009, 86 ff.; zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Reformgesetzgebung *A. Heuß*, LKRZ 2008, 127 ff.; *W. König/M. König/U. Sarcinelli*, Aus Politik und Zeitgeschichte 7-8/2011 -.

Auch in der politischen Diskussion ist vielfältige Kritik laut geworden, etwa der Vorwurf, dass die von der Landesregierung priorisierte Gebietsreform auf (Verbands-) Gemeindeebene ohne eine zeitgleiche Einbeziehung der Kreisebene nicht überzeuge

- vgl. hierzu etwa die CDU-Landtagsfraktion, LT-Drs. 16/1046 v. 16. März 2012; vgl. ferner den kritischen Beitrag von *B. Hamm*, Trierischer Volksfreund v. 6. März 2012 -.

In diesem Kontext wurde zugleich darauf hingewiesen, dass eine Orientierung allein an den Einwohnerzahlen nicht zielführend sei und einige rheinland-pfälzische Verbandsgemeinden belegten, dass auch bei einer Einwohnerzahl unter dem gesetzlich festgelegten Mindestwert eine hinreichende Leistungs- und Finanzkraft bestehen könne. In dem Antrag wird u. a. gefordert, die Freiwilligkeitsphase zu verlängern und belastbare Reformansätze unter Einbeziehung sämtlicher Verwaltungsebenen zu entwickeln.

Es ist nicht Thema der vorliegenden Untersuchung, auf die grundsätzliche Kritik gegen das Reformkonzept des KomVwRGrG einzugehen. Dennoch sollen die Fragen der konkreten Auslegung und Anwendung des einschlägigen Gesetzes auf die Verbandsgemeinde Kelberg nicht erörtert werden, ohne zuvor auch rechtliche Kritikpunkte und Schwachstellen des zugrunde liegenden Gesetzes – zumindest cursorisch – anzusprechen. So ist damit zu rechnen, dass zwangsweise durchgesetzte Fusionen zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen werden, die dann auch eine detaillierte verfassungsrechtliche Prüfung auch der



einschlägigen Rechtsgrundlagen erforderlich machen. Auf die in diesem Fall maßgeblichen Fragen soll zumindest überblicksweise hingewiesen werden (s. sogleich u. Teil 2).

## Teil 2: Verfassungsrechtliche Aspekte

### A. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Wesentlicher Ansatzpunkt der verfassungsrechtlichen Bewertung ist die Erkenntnis, dass es einen individuellen Bestandsschutz einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich nicht gibt. Die Verfassungen des Bundes und der Länder garantieren die Existenz von Gemeinden und Gemeindeverbänden lediglich „der Gattung nach“ (sog. „institutionelle Rechtssubjektgarantie“), nicht aber Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer jeweiligen Einzelgestalt

- *J. Dietlein*, in: Dietlein/Burgi/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 4. Aufl. 2011, § 1 Rdnr. 176; *W. Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 46; *M. Nierhaus*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rdnrn. 41 ff.; *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 409 f.; *W. Schmidt*, in: FS f. H. Faber, 2007, S. 17 (30 ff.); vgl. BVerfGE 56, 298 (312); 86, 90 (107) -.

Vor diesem Hintergrund gehören territoriale Neugliederungen durchaus zu periodisch wiederkehrenden, legitimen Gesetzgebungsaktivitäten auch auf kommunaler Ebene.

Unabhängig hiervon ist anerkannt, dass den bestehenden Gemeinden und Gemeindeverbänden eine beschränkte subjektive Rechtsstellungsgarantie zumindest insoweit zukommt, als diese nur nach vorheriger (ergebnisoffener) Anhörung sowie nur aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst werden können

- s. dazu *J. Dietlein*, a.a.O.; *W. Löwer*, a.a.O.; *M. Nierhaus*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rdnr. 42 m.w.N.; *U. Mager*, Einrichtungsgarantien, 2001, S. 347; *K. Stern*, a.a.O., S. 410 f. m. Fn. 73; *F. Schoch*, Jura 2001, 121 (125); vgl. zu diesen Anforderungen etwa BVerfGE 86, 90 ff.; 107, 1 (24 f.) -.

Soweit – anders als bei den verbandsfreien Gemeinden – die dogmatische Einordnung der Verbandsgemeinden als Gemeindeverbände bzw. als Gemeinden im Schrifttum durchaus nicht einheitlich erfolgt

- für den Gemeindecharakter *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 78 ff. („einheitliche Gemeindeebene“ mit Verbands- und zugehörigen Ortsgemeinden); ähnlich auch *R. Rumetsch*, in: Festschrift f. W. Bogner, 1988, S. 45 (57); *W. Zuber*, Verbandsgemeinde – Bilanz und Ausblick, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 20 Jahre Verbandsgemeinde. Bilanz und Ausblick, 1992, S. 23 (27 f.); *H. Hill*, ebd., S. 1 (6); a. A. etwa *W. Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 96; aus historischer Sicht vgl. *W. Hofmann*, DVBl. 1968, 932 (935 f.) -.

bleibt diese Diskussion für diesen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Ansatz ohne Bedeutung

- immerhin bleibt darauf hinzuweisen, dass die wohl überwiegend vertretene gemeindeverbandliche Einordnung in einem Spannungsverhältnis zur „Rastede“-Rechtsprechung des BVerfG stehen dürfte, die Aufgabenhochzonen zu Lasten von (Orts-) Gemeinden auf Gemeindeverbände nur in engen Grenzen zulässt, hierzu BVerfGE 79, 127 ff.; dazu eingehend *U. Mager*, *Einrichtungsgarantien*, 2001, S. 340 ff.; *E. Schmidt-Aßmann*, in: FS f. H. Sessler, 1991, S. 121 ff.; *F. Schoch*, *Verwaltungsarchiv* Bd. 81 (1990), S. 18 ff. -.

## **B. Verfassungsgerichtliche Anforderungen an territoriale Neugliederungsmaßnahmen**

Für territoriale Neugliederungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind die Anforderungen an die Gesetzgebung in zahlreichen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte weiter präzisiert worden. Hierbei haben die Gerichte insbesondere klargestellt, dass kommunale Neugliederungen zur Vermeidung sachwidriger Ingerenzen und willkürlicher Unterscheidungen lediglich auf der Grundlage eines zuvor entwickelten „Systems“ durchgeführt werden dürften

- NdsStGH, E 2, 1 (154); SächsVerfGH, SächsVBl. 1997, 79 (81); ThürVerfGH, LKV 1997, 413 ff. -.

Hierzu haben neuere verfassungsgerichtliche Entscheidungen ein „Stufenmodell“ entwickelt, demzufolge der Gesetzgeber zunächst über das „Ob“ einer Gebietsreform Beschluss zu fassen und allgemeine Grundsätze für die Reform zu formulieren hat, auf zweiter Stufe die Leitlinien – das „System“ – der Neugliederung festsetzen und sich schließlich bei der Umsetzung in concreto an diesen Leitlinien orientieren muss

- ThürVerfGH, ThürVBl. 1997, 104 ff.; vgl. auch VerfG MV, LKV 2007, 457 ff. (für die Kreisgebietsreform) -.

Dieses Leitbild soll den Gesetzgeber bei der Frage des territorialen Neuzuschnitts sodann lenken, nicht aber selbst bereits den Zuschnitt abschließend festlegen; insoweit lässt es „für die Projizierung auf die Fläche Alternativen offen“

- VerfG MV, a.a.O., Rdnr. 150, 151 -.

Die Umsetzung der festgesetzten Ziele, Grundsätze und Maßstäbe „in der Fläche“ erfolgt durch eine konkrete Abwägung aller konkret relevanten Belange

- VerfG MV, a.a.O., Rdnr. 150 -.

Wenngleich sich die in Rheinland-Pfalz eingeleitete Territorialreform bislang formal durchaus in den dargestellten Bahnen bewegt, wäre in einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung gewiss näher zu prüfen, ob das Gesetzeswerk den inhaltlichen Anforderungen an eine stringente Leitlinienggebung in der Sache genügen kann. Dies gilt namentlich mit Blick auf die recht vagen Vorgaben des Gesetzes, die sich weitgehend auf

die Festlegung von Leit- bzw. Mindestgrößen für kommunale Gebietskörperschaften hinsichtlich der Einwohnerzahl beschränken und diese Körperschaften zudem vielfältigen, mehr oder minder offenen Ausnahmeregelungen unterwerfen

- zur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Orientierung an gesetzlich festgelegten Leit- bzw. Mindestgrößen s. VerfG Bbg, LKV 2002, 573 ff.; VerfGH Sachsen, NVwZ 2009, 39 ff. Rdnr. 154; SächsVBl. 2008, 170 (175 f.); vgl. ferner VerfG MV, NordÖR 2011, 391 ff.; LKV 2007, 457 (464); LVerfG S-A, Urt. v. 21.4.2009, LVG 12/08, Rdnr. 46: die Bevölkerung könne nicht in ihrer sozialen, politisch-administrativen sowie ökonomischen Bedeutung bewertet werden, daher sei die Beschränkung auf quantitativ messbaren Indikator Einwohnerzahl zulässig; s. auch schon StGH BW, DVBl. 1975, 385 (391); BayVGH, BayVBl. 1979, 146 (148) -.

Problematische Konsequenz dieser bemerkenswerten Unbestimmtheit des Gesetzes ist zumal, dass für die angesprochenen Verbandsgemeinden nicht ohne weiteres erkennbar ist, ob ihnen nun eine zwangsweise Fusion droht oder nicht. Für diejenigen Verbandsgemeinden, die die gesetzlich vorgesehenen Mindesteinwohnerzahlen nicht erreichen, führt dies vor allem mit Blick auf die vorgeschaltete „Freiwilligkeitsphase“ zu erheblichen Unsicherheiten. Den kommunalen Mandatsträgern fehlt es an belastbaren Grundlagen für die zu treffenden Entscheidungen, wenn unklar ist, ob einer Verbandsgemeinde bei einem Verstreichenlassen der Frist für freiwillige Zusammenschlüsse die gesetzlich angeordnete Zwangsfusion droht oder ob einer der geregelten Ausnahmetatbestände erfüllt ist.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht unproblematisch erscheint auch, dass die im Gesetz als Feinjustierung des „starren“ Einwohnermaßstabes vorgesehenen Ausnahmeregelungen teilweise nicht unmittelbar nachvollziehbare Hürden aufstellen und sich von der kommunalrechtlichen Grundidee einer dezentralen, bürgernahen Aufgabenwahrnehmung in überschaubaren Einheiten prima facie ohne Not entfernen. Hinzuweisen ist insoweit auf die zentrale Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 3 KomVwRGrG. Ihr zufolge bedarf es für den Fortbestand existierender Gemeinden und Verbandsgemeinden unterhalb der neu festgesetzten „starren“ Mindestgrößen selbst dann des Vorliegens eines „besonderen Grundes“, wenn die betreffenden Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen

- ausweislich der Gesetzesbegründung soll diese Regelung sogar in dynamisierender Weise zu Lasten der Gemeinden ausgelegt werden (BT-Drs. 15/4488, S. 31): *„Je stärker die Einwohnerzahl in einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde hinter den Werten nach § 2 Abs. 2 Satz 1 zurückbleiben, desto schwerer müssen in einer Abwägung die besonderen Gründe wiegen, die für den Fortbestand einer kommunalen Gebietskörperschaft sprechen.“* -.

Dieser gesetzgeberische Ansatz erscheint insoweit politisch und rechtlich fragwürdig, als es bezüglich solcher Verbandsgemeinden, deren nachhaltige Funktionsfähigkeit in der dargestellten Weise belegt ist, angesichts des im Gesetz niedergelegten Zieles der Kommunal- und Verwaltungsreform an sich keine „überwiegenden Gemeinwohlgründe“ für

Zwangsfusionierungen mehr geben kann. Die verfassungsrechtliche Vermutung spricht dann aber für die Erhaltung der bestehenden kommunalen Körperschaft. Insoweit wäre – in Umkehrung des vom Gesetzgeber gewählten Ansatzes – zumindest eine „Beweislastumkehr“ dergestalt konsequent gewesen, dass dem Gesetzgeber in den genannten Fallkonstellationen die Darlegungs- und Begründungspflicht auferlegt wird, weshalb er den erwiesenermaßen zukunftstauglichen Gemeinden gleichwohl den Fortbestand streitig machen will.

Unter systematischen Aspekten fragwürdig erscheint ferner die in § 2 Abs. 4 KomVwRGrG vorgesehene (immerhin aber unter besonderen Voraussetzungen dem Dispens unterworfen, vgl. insb. § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG) räumliche Einengung gemeindlicher Neuordnungen auf das Gebiet der bestehenden Kreise, die damit eine vorbehaltlose Prüfung sämtlicher Neugliederungsoptionen verhindert und die Kreise an dieser Stelle ohne unmittelbar nachvollziehbaren Grund aus den territorialen Neuüberlegungen ausblendet. Denn indem das Grundgesetz gerade die Gemeinden, nicht aber die Kreise auf die Bildung einer „örtlichen Gemeinschaft“ festlegt, hätte die Vermeidung derartiger territorialer Vorfestlegungen mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG zumindest nahe gelegen. Die gesetzgeberische Konzeption erscheint in systematischer Hinsicht umso anfechtbarer, als der territoriale Zuschnitt der Kreise nach dem Konzept der Koalitionsfraktionen im Landtag auf der nächsten Verfahrensstufe ohnehin zur Prüfung gestellt werden soll

- LT-Drs. 16/1081 vom 21.3.2012 – Alternativantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen -.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die gemeindlichen Reformüberlegungen de facto in das Korsett überkommener Kreisgrenzen gezwängt werden, obgleich eben diese Kreisgrenzen ihrerseits für reformbedürftig angesehen werden. Ob dieses Konzept den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Fixierung systematischer Leitlinien genügen kann, erscheint durchaus fraglich. Diese Problematik betrifft die Verbandsgemeinde Kelberg in besonderer Weise. Sie wurde im Zuge der Gebietsreformen in den 1970er Jahren dem Landkreis Vulkaneifel (bis Ende 2006: Landkreis Daun) gegen den Willen großer Bevölkerungsteile vor allem im östlichen Teil des Verbandsgemeindegebietes, die Bindungen zum Landkreis Mayen (nunmehr: Landkreis Mayen-Koblenz) besaßen, „zugeschlagen“. Insoweit erscheinen die Kreisgebietsgrenzen gerade im hier betroffenen Teil Rheinland-Pfalzs als besonders reformbedürftig.

Verfassungsrechtlicher Diskussionsbedarf ergibt sich schließlich auch hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit das Gesetz – nicht zuletzt auch in der Freiwilligkeitsphase – dem kommunalen Grundgedanken einer möglichst dezentralen, bürgernahen und auf bürgerschaftliches Engagement ausgerichteten Aufgabenwahrnehmung hinreichend Rechnung trägt. Zum Verfassungskonzept der kommunalen Selbstverwaltung gehört nämlich auch die Vermeidung unnötig großer Zusammenschlüsse, seien sie freiwilliger oder unfreiwilliger Natur. So stehen Aspekte der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und Aspekte der

bürgerschaftlich-demokratischen kommunalen Selbstverwaltung in einem Spannungsverhältnis zueinander, das nicht einseitig zu Gunsten der Wirtschaftlichkeit aufgelöst werden darf

- hierzu etwa VerfG MV, LKV 2007, 457 (459 m.w.N.) -.

Vielmehr setzt die Verfassung der – ohnehin keineswegs unangefochten – ökonomischen Überlegung, dass eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte

- gegen eine diesbezügliche ideologische Fixierung bereits *J. Dietlein*, Gemeinde und Stadt, Beilage 6/2009 zu Heft 12/2009, S. 1 ff. -,

den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gibt ihr mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Ergebnis den Vorzug

- VerfG MV, a.a.O.; BVerfGE 79, 127 (153); zur Bedeutung der „dezentralen“ Aufgabenerfüllung vgl. eingehend *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 86 ff. -.

In diesem Sinne darf der Gesetzgeber ökonomische Aspekte zwar durchaus in sein Regelungssystem einbeziehen, sich aber nicht primär oder gar ausnahmslos von diesen lenken lassen. Eine unkritische Akzeptanz des Gesetzes gegenüber beliebigen territorialen Erweiterungen kommunaler Gebietskörperschaften die verfassungsrechtliche Intention der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verfehlen würde

- vgl. im Kontext von Kreisgebietsreformen etwa VerfG MV, a.a.O., 463 -.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ist sehr kritisch zur Kenntnis zu nehmen, dass das KomVwRGrG keine „Höchstanzahl“ bzw. eine „Höchstfläche“ oder eine „Höchstanzahl“ für die Fusionierung von Verbandsgemeinden normiert. Diese Einseitigkeit des Reformansatzes erscheint durchaus problematisch. Denn mit der Überschreitung bestimmter Größenordnungen – namentlich hinsichtlich der Flächenausdehnung sowie der verbandsgemeindeangehörigen Ortsgemeinden – erweist sich eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung der soeben dargestellten Qualität als zunehmend problematisch. Zudem reduzierte eine zu großflächige Verbandsgemeinde die für die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements wesentliche Identifikation mit der Kommune und hinderte – schon wegen der zurückzulegenden Wege etwa zum Sitz der Verbandsgemeindeverwaltung oder auch zwischen den verbandsgemeindeangehörigen Ortsgemeinden untereinander – eine aktive bürgerschaftliche Partizipation und Mitwirkung in gemeindlichen Gremien

- hierzu hat etwa der Verfassungsgerichtshof des Landes Mecklenburg-Vorpommern, a.a.O., S. 463, festgestellt: „*Es liegt auf der Hand, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied des Kreistages oder eines seiner Ausschüsse bei einer beträchtlichen Vergrößerung der Fläche eines Kreises ebenso beträchtlich erschwert werden kann und vielfach wird. Infolge des höheren Zeitaufwandes, der*

*damit verbunden wäre, drohte erkennbar die Gefahr, dass die Bereitschaft von Bürgern, ein Ehrenamt auf Kreisebene wahrzunehmen, weiter nachlässt.“ -.*

Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass das gegenwärtig vorhandene Netz des öffentlichen Personennahverkehrs – soweit ersichtlich - nicht für ein höheres Aufkommen an Fahrgästen zwischen einer Vielzahl der Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Kelberg und Daun ausgelegt ist. Hier besteht aktuell im Wesentlichen ein Schulbusverkehr, so dass in schulfreien Zeiten sowie in den „Kernzeiten“ ehrenamtlichen Wirkens, dem Wochenende und den Abendstunden, einige Ortsgemeinden überhaupt nicht mit einem entsprechenden öffentlichen Verkehrsangebot versorgt sind.

Nicht zuletzt erschiene die Bildung von „Mega“-Kommunen auch ökonomisch fragwürdig, da sich erwiesenermaßen aber Überschreitung bestimmter Größenordnungen regelmäßig signifikante Kostensteigerungen insbesondere bei den Personalkosten ergeben

- *J. Dietlein/M. Thiel, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 45 m.w.N. -.*

Die Einseitigkeit der Gesetzesorientierung wird auch nicht dadurch behoben, dass der Gesetzgeber freiwillige Fusionsvereinbarungen im Wege der Gesetzgebung „exekutiert“ und hierbei unzweifelhaft der Wahrung von Gemeinwohlbelangen verpflichtet bleibt. Denn jedenfalls lässt das einschlägige KomVwRGrG konkrete Leitlinien für den Umgang mit dieser Problematik vermissen, so dass die gesetzliche Regelung auch insoweit nicht unerheblichen Bedenken ausgesetzt ist.

### **III. Ergebnis**

Insgesamt besteht daher im Falle zwangsweiser Fusionsanordnungen durchaus Anlass für eine kritische verfassungsrechtliche Prüfung auch der Regelungsgrundlagen im KomVwRGrG, die freilich einer gesonderten Untersuchung vorbehalten bleiben muss.

### **Teil 3: Status der Verbandsgemeinde Kelberg im Lichte des KomVwRGrG**

Unabhängig von den dargestellten verfassungsrechtlichen Problemstellungen soll im Vordergrund der hiesigen Erörterungen die Frage stehen, ob die Verbandsgemeinde Kelberg nach den bestehenden gesetzlichen Leitlinien überhaupt als „Fusionskandidatin“ angesehen werden kann, und ob die bislang vorliegenden Stellungnahmen, namentlich das Gutachten der Universität Trier, eine solche Entscheidung inhaltlich zu tragen imstande wären.

Erklärtes Primärziel der in Angriff genommenen Kommunal- und Verwaltungsreform ist es, eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der Gemeinden und Verbandsgemeinden sicherzustellen, damit diese auch künftig die eigenen und übertragenen Aufgaben in der vom Gesetz geforderten Weise erfüllen zu können (§ 2 Abs. 1 und 2 KomVwRGrG). Sucht man Klarheit hinsichtlich der Frage zu erreichen, ob und inwieweit ein Fortbestand der Verbandsgemeinde Kelberg mit dem Regulierungsansatz des KomVwRGrG kompatibel erscheint, ist es zunächst angezeigt, die dem Verfasser vorliegenden Daten im Lichte der einschlägigen Regelungen des § 2 Abs. 2 und 3 KomVwRGrG zu spiegeln. Hieran anschließend sollen dann die gutachterlichen Ausführungen der Projektgruppe der Universität Trier analysiert und bewertet werden (s. u. Teil 4).

#### **A. Unterschreitung der „Mindesteinwohnerzahl“ nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG**

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG verfügen Verbandsgemeinden „in der Regel“ über eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft, wenn sie mindestens 12.000 Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen. Nach Satz 2 der Vorschrift ist die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz zum 30. Juni 2009 festgestellte amtliche Zahl der Personen maßgebend, die mit alleiniger Wohnung oder, sofern eine Person mehrere Wohnungen hat, mit ihrer Hauptwohnung in der Verbandsgemeinde gemeldet sind. Zu diesem Stichtag weist die Verbandsgemeinde Kelberg eine Bevölkerungszahl von 7.304 auf

- Statistischer Bericht „Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2009“, 1/2010. – Laut dem aktuellsten verfügbaren Statistischen Bericht des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz von 2011 sind zum 30. Juni 2011 in der Verbandsgemeinde Kelberg 7.182 Personen gemeldet -.

Damit unterschreitet die Verbandsgemeinde Kelberg die gesetzlich vorgesehene Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Personen.

Die Unterschreitung ist nach der Konzeption des Gesetzes indes kein abschließendes Kriterium für eine Fusionierung, sondern kann nach Lage des Einzelfalles unbeachtlich sein. Die Beantwortung der Frage nach einer möglichen Unbeachtlichkeit der Größenunterschreitung richtet sich nach § 2 Abs. 3 KomVwRGrG.

## **B. Voraussetzungen für die „Unbeachtlichkeit“ der Unterschreitung gemäß § 2 Abs. 3 KomVwRGrG**

Erkennbar nicht einschlägig ist zunächst die Unbeachtlichkeitsbestimmung in § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG. Denn die Verbandsgemeinde Kelberg vermag auch die nach dieser Vorschrift erforderlichen mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner nicht aufzuweisen. Vor diesem Hintergrund ist es nach der gesetzlichen Regelung zugleich unerheblich, dass das Gebiet der Verbandsgemeinde mit 139,95 Quadratkilometern und einer Ortsgemeindezahl von 33 die beiden sonstigen Richtwerte der Vorschrift (über 100 Quadratkilometer, mindestens 15 Ortsgemeinden), die ausweislich des Gesetzentwurfs an den Werten der durchschnittlichen rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde orientiert sind

- LT-Drs. 15/4488, S. 31 -,

überschreitet. Ausweislich der zitierten Begründung des Gesetzentwurfs wird eine Verbandsgemeinde „mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (...) ungeachtet ihrer Flächengröße und der Zahl ihrer Ortsgemeinden, auch hinsichtlich ihrer Verwaltungskraft, regelmäßig für nicht ausreichend leistungsfähig gehalten“.

Zu prüfen ist jedoch, ob die Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl nach Maßgabe des § 2 Abs. 3 Sätze 2 und 3 KomVwRGrG unbeachtlich sein könnte.

## **I. Gewähr für die Aufgabenwahrnehmung**

Voraussetzung hierfür wäre zunächst, dass die Verbandsgemeinde die Gewähr dafür bietet, dass sie langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrnehmen wird. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, kann nur aufgrund einer wertenden Betrachtung mit prognostischen Elementen festgestellt werden. Unmittelbar umsetzbare Kriterien zur Durchführung der Bewertung enthält das KomVwRGrG nicht; auch die Gesetzgebungsmaterialien geben kaum weitere Anhaltspunkte

- die Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs. 15/4488) enthält eine ausführliche Begründung für die Festsetzung der Mindesteinwohnerzahlen, gibt aber keine belastbaren Begriffsbestimmungen für die Unbeachtlichkeitskriterien -

Mithin ist auf allgemeine rechts- bzw. verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse und Erwägungen zurückzugreifen, was im Einzelfall freilich durchaus zu Bewertungsunsicherheiten führt.



## **1. Prognose hinsichtlich der Wahrnehmungsbefähigung**

Im Hinblick auf die anzustellende Prognose hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmungsbefähigung im Allgemeinen wird man vor allem auf die bisherige praktische Bewährung der Verbandsgemeinden einerseits hinsichtlich der eigenen und übertragenen Aufgaben, andererseits hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft (s. u. a)) abzustellen haben.

Grundlage der Prognose kann dabei allein die Bewertung der gegenwärtigen und vergangenen Aufgabenerfüllung unter Einbeziehung hinreichend wahrscheinlich zu erwartender Veränderungen der tatsächlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sein. Insoweit handelt es sich um eine prognostische Bewertung auf der Basis des gegenwärtigen Zustands. Dass sich hier Änderungen ergeben können, die zu abweichenden Szenarien führen, ist jeder Prognose immanent. Erst soweit sich Entwicklungen bereits abzeichnen (wie etwa diejenigen demographischer Art), können und müssen sie in die Bewertung einbezogen werden.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings auch, dass künftige Entwicklungen, die die allgemeinen Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung verschlechterten, mitunter nur eingeschränkt aussagekräftig für die Prognose sind. Denn z. B. eine Verschlechterung der Haushaltslage, die alle Gebietskörperschaften gleichermaßen trifft, würde von einer Verbandsgemeinde, die bereits gegenwärtig ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt, einfacher zu bewältigen sein als von einer Verbandsgemeinde, die zwar die erforderliche Mindesteinwohnerzahl aufweist, deren Aufgabenwahrnehmung aber schon gegenwärtig Defizite aufweist. Trägt man zudem dem in gewissem Umfang spekulativen Charakter wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen Rechnung, wird der Bewertung des *status quo* der Aufgabenwahrnehmung bei der Prognose nach § 2 Abs. 3 Sätze 2 und 3 KomVwRGrG ein besonderer Stellenwert zuzuerkennen sein.

Weitere Anhaltspunkte für die Prognose liefern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der zugehörigen Ortsgemeinden (s. u. b)), der Qualifizierungsgrad der (aktuell vorhandenen) Beschäftigten (s. u. c)) sowie auf eine eventuelle Leistungserbringung für andere Gebietskörperschaften (s. u. d)).

### **a) Bisherige praktische Bewährung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft**

Besonders aussagekräftig für die Prognose dürfte vor allem die bisherige praktische Bewährung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der jeweils als mögliche „Fusionskandidatin“ in Betracht kommenden Verbandsgemeinde sein. Dabei handelt es sich um auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe. Unter „Leistungsfähigkeit“ ver-

steht man den „Ausdruck des Grades der Übereinstimmung des gesetzten Zieles mit dem wirklich erreichten Ergebnis“

- *P. Meyer*, Die Verwaltungsorganisation, 1962, S. 53; s. ferner *K. Ade*, Gemeindehaushalt 1992, 40 ff.; im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung etwa bei VerfG MV, LKV 2007, 457 (460); LVerfG S-A, Urt. v. 21.4.2009, LVG 12/08, Rdnr. 15; 118/08, Rdnr. 18 -.

Im Schrifttum wird dabei vor allem an wirtschaftliche Kriterien angeknüpft

- *V. Wrage*, Erfolg der Territorialreform, 1975, S. 25 Fn. 11, setzt „Wirtschaftlichkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ im Ergebnis gleich -.

Mit dem Begriff der „Leistungsfähigkeit“ wird derjenige der „Verwaltungskraft“ häufig gleichgesetzt

- vgl. *V. Wrage*, a.a.O., S. 26. – Grundlegend zum Begriff der „Verwaltungskraft“ *E. Mäding*, DÖV 1967, 325 ff.; *H.-J. Wipfelder*, BayVBl. 1975, 93 ff. -.

Dieses Kriterium der „Verwaltungskraft“ ist – trotz seiner begrifflichen Ungenauigkeit – ein beliebter Topos des Gesetzgebers im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Gebietsreformen. So hat die rheinland-pfälzische Landesregierung 1965 eine Kommission „Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden“ eingesetzt, deren Arbeit zur Schaffung der Verbandsgemeinden (1968) führte. Gelegentlich wird zwischen interner und externer Verwaltungskraft unterschieden, also der technischen und personellen Grundausstattung zur Aufgabenerfüllung auf der einen und der Verwaltungsleistungen zu Gunsten der Einwohnerinnen und Einwohner auf der anderen Seite

- *F. Wagener*, in: H. Krüger (Hrsg.), Denkschrift über eine Verwaltungsreform im Landkreis Lemgo, S. 23 ff. (unveröff.), zit. nach *V. Wrage*, a.a.O., S. 26 Fn. 17 -.

Unter „Wettbewerbsfähigkeit“ wird man die Befähigung der Verbandsgemeinde zu verstehen haben, neben den übrigen Verbandsgemeinden desselben und der unmittelbar benachbarten Landkreise auch langfristig bestehen zu können. Wirtschaftswissenschaftlich orientierte Definitionen stellen darauf ab, ob eine Organisation in der Lage ist, am Markt eine hinreichende Wertschöpfung zu erzielen. Bei gemeindlicher bzw. gemeindeverbandlicher Wettbewerbsfähigkeit wird es im Wesentlichen um die Ansiedlung von Unternehmen und die Gewinnung von Investoren (etwa durch möglichst geringe Gewerbesteuerlasten), den Ausbau und die Optimierung der Infrastruktur, die Attraktivität für vorhandene und neue Einwohnerinnen und Einwohner und gegebenenfalls auch um die Steigerung touristischen Interesses gehen. Wenngleich der Gedanke eines interkommunalen Wettbewerbs angesichts des Charakters der Gemeinden und Gemeindeverbände als Selbstverwaltungsträger im Grunde sachfremd ist und gerade im Hinblick auf die Verbandsgemeinden, die in großem Umfang Leistungen für und anstelle der angehörigen Ortsgemeinden erbringen, ein eigentlicher „Wettbewerb“ mit umliegenden Verbandsgemeinden im Interesse der Ortsgemeinden kaum erwünscht sein dürfte, stellt die „Wettbewerbsfähigkeit“ einen Teilaspekt der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit dar.

Dies gilt zumal deshalb, weil Regionen mehr und mehr auch in einen internationalen Wettbewerb um Unternehmen und Investoren treten.

Die hier vorliegenden Daten sprechen dafür, dass die Verbandsgemeinde Kelberg schon wirtschaftlich leistungsfähig, wettbewerbsfähig und hinreichend verwaltungskräftig ist und sich bei prognostischer Betrachtung ein weiterhin positives Bild ergibt. Folgende Indikatoren spielen dabei eine Rolle:

- Zum 31. Dezember 2011 betrug der Schuldenstand 1.040.000,00 Euro, mithin 142 Euro je Einwohner, womit sich die Verbandsgemeinde deutlich von der Verschuldungssituation in den übrigen Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel und – erst recht – vom Durchschnittverschuldungsstand der Verbands- und Ortsgemeinden im Land Rheinland-Pfalz insgesamt abhebt. In allen Verbandsgemeinden des Landes mit 5.000 – 10.000 Einwohnern liegt die Verschuldung pro Einwohner bei 329 Euro. Noch deutlicher wird der extrem niedrige Verschuldungsgrad der Verbandsgemeinde Kelberg, wenn man die Verschuldung der Ortsgemeinden einbezieht. Der Schuldenstand liegt dann bei 1.450.000,00 Euro, also bei rund 199 Euro je Einwohner, während sich der Durchschnittverschuldungsstand der rheinland-pfälzischen Verbands- und Ortsgemeinden auf 749 Euro je Einwohner beläuft
- vgl. die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan der Verbandsgemeinde Kelberg für 2012 sowie den Statistischen Bericht des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Schulden der öffentlichen Haushalt sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen am 31. Dezember 2009, 2011, S. 32 f.; zum Schuldenstand im Landesvergleich ebda., S. 19 -.
- Während alle anderen Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel erhebliche Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen haben (Verbandsgemeinde Daun: 4,5 Mio. Euro, Verbandsgemeinde Gerolstein: 5,787 Mio. Euro, Verbandsgemeinde Hillesheim: 1,75 Mio. Euro und Verbandsgemeinde Obere Kyll: 11 Mio. Euro), kann die Verbandsgemeinde Kelberg auf eine Kreditaufnahme zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verzichten.
- s. Statistische Berichte des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Schulden der öffentlichen Haushalte sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen am 31.12.2009, S. 32 ff. -.
- Soweit hier bekannt, gab es in der Verbandsgemeinde Kelberg bislang keine unausgeglichene Haushalte oder Jahresrechnungen. Die Ausgaben des Ergebnishaushalts der Verbandsgemeinde Kelberg sind im Vergleich mit denjenigen der anderen kreisangehörigen Verbandsgemeinden verhältnismäßig niedrig; ihnen stehen höhere Einnahmen gegenüber
- s. etwa den Statistischer Bericht des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Gemeindefinanzen 2008 – Jahresrechnungsergebnisse, 2011, S. 177; vor allem die Zinsausgaben sind vergleichsweise niedrig -.

Dementsprechend haben in den vergangenen Jahren weder die Verbandsgemeinde Kelberg noch eine der zugehörigen Ortsgemeinden Bedarfszuweisungen des Landes erhalten. Gegenwärtig nehmen weder die Verbandsgemeinde Kelberg noch eine der Ortsgemeinden am Kommunalen Entschuldungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz teil.

- Die Verbandsgemeinde Kelberg erhebt eine moderate Verbandsgemeindeumlage; auffallend ist zudem, dass die allgemeine Umlage nach § 26 Abs. 1 LFAG im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um lediglich 3,6 % angehoben wurde, während in den übrigen Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel eine Steigerung von 14,9 %, 25,8 % bzw. über 30 % vorgenommen wurde. Im Hinblick auf den Umlagesatz je Einwohner liegt die Verbandsgemeinde Kelberg dabei im jedenfalls im Hinblick auf die vorliegenden Daten im Mittelfeld
- vgl. den Statistischen Bericht des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen 2009, 2011, S. 18 -.
- Auch die Wirtschaftsförderung und Ansiedlungspolitik der Verbandsgemeinde Kelberg hat sich in der Vergangenheit als durchaus erfolgreich erwiesen; so kann beispielsweise der 1993 zur Koordinierung der touristischen und gewerblichen Aktivitäten gegründete Gewerbe- und Verkehrsverein Kelberg e. V. mit seinen vielfältigen Initiativen durchaus beachtliche Erfolge vorweisen. Ähnliches gilt für den Gewerbe- und Fremdenverkehrsverein Uersfeld und Umgebung e. V. Darüber hinaus ist in den Ortsgemeinden Gunderath, Sassen und Uersfeld eine Touristik GmbH gegründet worden, die erhebliche finanzielle Einnahmen aus dem ortsansässigen Centerpark bezieht, die zur Förderung touristischer Projekte in der Umgebung eingesetzt werden. Angesiedelt werden konnten beispielsweise die Firma Rowa Automatisierungstechnik (über 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) sowie die Firma Wagner Maschinenbau (ca. 130 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Dies spricht für eine bislang bewährte und auch künftig zu erwartende Wettbewerbsfähigkeit der Verbandsgemeinde. Die Verbandsgemeinde Kelberg weist im Vergleich mit den übrigen Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel zudem (jedenfalls mit Stand 2009) die niedrigsten Realsteuerhebesätze auf – ein weiterer Anreiz zur Ansiedelung weiterer Unternehmen
- vgl. Statistischer Bericht des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Realsteuervergleich 2009, 2011, S. 83 ff. -.
- Die Verbandsgemeindeverwaltung Kelberg war zudem in der Lage, zum 1. Januar 2007 die Haushalte der Verbandsgemeinde und der 33 angehörigen Ortsgemeinden ohne die Inanspruchnahme externer Hilfe auf die Doppik umzustellen.
- Seit der Übertragung der Zuständigkeit für die Mehrzahl der Baugenehmigungen von der Kreis- auf die Verbandsgemeindeebene im Jahre 1992 konnte die durch-

schnittliche Verfahrensdauer signifikant reduziert werden. Diese Gesichtspunkte sprechen für eine hohe Verwaltungskraft der Verbandsgemeindeverwaltung.

- Zugleich zeigt sich angesichts des im Gutachten der Universität Trier vorgelegten Zahlenmaterials, dass die Verbandsgemeinde Kelberg – wie sich rechnerisch aus den Feststellungen des Gutachtens der Universität Trier ergibt – einen der niedrigsten Personalbestände im Landkreis Vulkaneifel im Verhältnis zur Einwohnerzahl aufweist. Während die Verbandsgemeinde Obere Kyll 3,58 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner und die Verbandsgemeinde Daun 3,26 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner beschäftigt, sind es in der Verbandsgemeinde Kelberg lediglich 3,07 Mitarbeiter (auch die ebenfalls kleinere Verbandsgemeinde Hillesheim beschäftigt nur 3,01 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner).
- s. zu diesen und den nachfolgenden Aspekten eingehend die Stellungnahme der Verbandsgemeinde Kelberg zum Gutachten der Universität Trier „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“ sowie die Resolution der Verbandsgemeinde Kelberg zu einer kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, Dezember 2009 -.
- Als Beispiel für die Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Kelberg lässt sich ein Erfolg bei der Koordinierung der örtlichen Energiepolitik mit anführen. Als erste Verbandsgemeinde in der Großregion hat sie als Reaktion auf die gegenwärtigen energiepolitischen Entwicklungen mit 33 Ortsgemeinden einen „Solidarpakt Windkraft“ konzipiert und vertraglich gesichert. Einzelne Verbandsgemeinden sind inzwischen diesem Vorbild gefolgt oder entwickeln derzeit ähnliche Konzepte.

Nicht außer Acht gelassen darf bei der prognostischen Bewertung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft schließlich auch das bürgerschaftliche Engagement in der Verbandsgemeinde Kelberg. Vielfältige Projekte, vor allem im Bereich der Errichtung, des Ausbaus und der Sanierung öffentlich genutzter Gebäude, sind in den vergangenen Jahrzehnten durch unentgeltliche Eigenleistungen der Bürgerinnen und Bürger umgesetzt worden

- vgl. Resolution der Verbandsgemeinde Kelberg zu einer kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, Dezember 2009, S. 2, in der auf Eigenleistungen für Gemeinde- und Feuerwehrhäuser hingewiesen wird -.

Diese haben mithin zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur Verwaltungskraft der Verbandsgemeinde Kelberg beigetragen.

## **b) Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Ortsgemeinden**

Ein weiteres Indiz dafür, dass die Verbandsgemeinde Kelberg die eigenen und übertragenen Aufgaben auch künftig entsprechend der gesetzlichen Vorgaben und Kriterien erfüllen wird, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der zugehörigen Ortsgemeinden. 28

von 33 Ortsgemeinden sind schuldenfrei und haben sogar Rücklagen bilden können. Alle 33 Ortsgemeinden verfügten Ende 2011 über einen Rücklagenbestand von 9.810.000,- Euro. Die Haushaltspläne nach 2007 weisen teilweise erhebliche Überschüsse im Ergebnis- bzw. Finanzhaushalt aus

- Resolution der Verbandsgemeinde Kelberg zu einer kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, Dezember 2009, S. 3; ; im Jahr 2008 etwa haben bei den der Verbandsgemeinde Kelberg angehörenden Ortsgemeinden die Einnahmen des Verwaltungshaushalts die Ausgaben signifikant überstiegen; s. Statistischer Bericht des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Gemeindefinanzen 2008 – Jahresrechnungsergebnisse, 2011, S. 178 f.; Haushaltsplan der Verbandsgemeinde Kelberg für das Jahr 2012 -.

### **c) Qualifizierungsgrad der Beschäftigten**

Eng mit dem bisherigen und zu erwartenden Erfolg der Verbandsgemeinde Kelberg bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verknüpft und daher als weiterer Aspekt in die Prognose einzubeziehen ist der hohe Qualifizierungsgrad des bei der Verbandsgemeindeverwaltung beschäftigten Personals

- vgl. Resolution der Verbandsgemeinde Kelberg zu einer kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, Dezember 2009, S. 3 -.

### **d) Beratungstätigkeit für andere Kommunen**

Dafür, dass die Verbandsgemeinde Kelberg im gegenwärtigen Zuschnitt leistungsfähig genug ist, auch ohne einen Zusammenschluss mit einer anderen Verbandsgemeinde die von ihr übernommenen und ihr übertragenen Aufgaben auch langfristig zu erfüllen, spricht auch der Umstand, dass die Verbandsgemeindeverwaltung überobligatorisch Dienstleistungen, vor allem Beratungstätigkeit, für die Verwaltungen anderer kommunaler Gebietskörperschaften anzubieten in der Lage ist. So haben die Mitarbeiter der Verbandsgemeindeverwaltung etwa im Zusammenhang mit der Umstellung auf die Doppik nach hier vorliegenden Angaben umfangreiche Beratungsleistungen angeboten

- Stellungnahme der Verbandsgemeinde Kelberg zum Gutachten der Universität Trier „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“, S. 4 -.

### **b) Langfristigkeit der Aufgabenwahrnehmung**

Die Aufgabenwahrnehmung muss auch langfristig gewährleistet sein. Unabhängig davon, was unter „Langfristigkeit“ in diesem Zusammenhang zu verstehen ist, insbesondere, welchen Zeitraum dieser Begriff umfassen soll, ergeben sich mit Blick auf die dargestellten Kriterien zur Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft im Allgemeinen und die bisherige Bewährung der Verbandsgemeindeverwaltung Kelberg bei prognostischer Bewertung keine belastbaren Einwände gegen die Annahme, dass dort

auch langfristig mit einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung zu rechnen ist. Jedenfalls sind keinerlei Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass sich an der bislang erwiesenermaßen positiven Arbeit der Verbandsgemeindeverwaltung Kelberg künftig etwas ändern wird. Wie bereits gezeigt, trifft die allgemeine demographische Entwicklung zwar in unterschiedlicher Weise, aber immerhin doch gleichermaßen sämtliche ländlich geprägten Gebiete in Rheinland-Pfalz. Allein der zu erwartende fortschreitende Rückgang der Einwohnerzahlen

- für die Verbandsgemeinde Kelberg hat die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz auf der Basis der Einwohnerzahlen von 2006 vorgenommene Bevölkerungsvorausberechnung „Rheinland-Pfalz 2020 – kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung“ die für das Land, die Kreise und die kreisfreien Städte erstellte Prognose „Rheinland-Pfalz 2050. Zweite kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung“ auf die Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden „heruntergebrochen“; für die Verbandsgemeinde Kelberg ergibt sich dabei ein prognostizierter Bevölkerungsrückgang von 7,7 % – ein im Landkreis Vulkaneifel (insgesamt: prognostizierter Rückgang von 6,7 %) nicht übermäßig abweichender und für ein überwiegend ländlich geprägtes Gebiet typischer Wert (vgl. etwa mit dem größten zu erwartenden Bevölkerungsverlust die Verbandsgemeinde Obere Kyll: prognostizierter Rückgang von 9,7 %) -

ist daher kein Indiz für ein signifikantes Absinken der Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die Verbandsgemeinde Kelberg.

### **3. Aufgabenwahrnehmung in fachlich hoher Qualität**

Die Aufgabenwahrnehmung muss ferner bei prognostischer Betrachtung in „fachlich hoher Qualität“ erfolgen. Dies meint eine sachgemäße, zeitnahe und im Einklang mit den rechtlichen Verfahrensvorgaben stehende Aufgabenerfüllung sowie sachlich richtige und materiell gerechte Entscheidungen.

Auch diesbezüglich wird man bei der Prognose auf die belegbare bisherige Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die Verbandsgemeindeverwaltung Kelberg abstellen können. Für eine positive Prognose hinsichtlich der fachlich hohen Qualität der künftigen Aufgabenwahrnehmung ist zudem ins Feld zu führen, dass die Verbandsgemeinde Kelberg in den zentralen Aufgabenbereichen schon gegenwärtig über eine moderne und leistungsstarke Infrastruktur verfügt. Dies gilt zunächst für das Rathaus der Verbandsgemeinde in Kelberg, das über Ausbaureserven für weitere Arbeitsplätze verfügt, so dass selbst bei einer Aufgabenerweiterung genügend Kapazitäten vorhanden wären

- vgl. Resolution der Verbandsgemeinde Kelberg zu einer kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, Dezember 2009, S. 3 -.

Auch im Bereich des Schulwesens, des Feuerwehrwesens und des Brandschutzes sowie der Sportstätten bestehen moderne und überwiegend in jüngerer Zeit sanierte Infrastrukturen. So ist vor wenigen Jahren eine neue Schul- und Vereinssporthalle errichtet worden. Die zentrale Sportstättenanlage in Kelberg wird derzeit generalsaniert. 2011 – 2012 er-

folgten die Sanierung und teilweise Neuerrichtung und Erweiterung des Feuerwehrhauses in Kelberg. Ebenso funktionieren die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung auf hohem qualitativem Niveau

- vgl. Stellungnahme der Verbandsgemeinde Kelberg zum Gutachten der Universität Trier „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“, S. 2 -.

Auch das Gutachten der Universität Trier bescheinigt der Verbandsgemeinde Kelberg im Bereich der Feuerwehr und der Schulen lediglich einen marginalen Veränderungsbedarf

- s. etwa S. 155: für den Bereich der Schulen wird für die Verbandsgemeinde Kelberg „kein Änderungsszenario vorgeschlagen“ -.

#### **4. Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung**

Auch die „Wirtschaftlichkeit“ der Aufgabenwahrnehmung ist ein auslegungsbedürftiger Rechtsbegriff. Nach gängiger Definition ist „wirtschaftlich“ ein Verhalten mit einer rationalen Relation von Aufwand und Nutzen und deckt sich damit jedenfalls teilweise mit dem Begriff der „Effizienz“. So umfasst der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auch das Prinzip der Sparsamkeit

- vgl. etwa *L. Tepe*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Zuständigkeitsverlagerungen zwischen Gemeindeverbandsebenen, 2009, S. 121 (m.w.N.): „Komplementärbegriffe“ -;

allerdings ist eine strikte Ausgabenreduzierung nicht notwendig wirtschaftlich im Hinblick auf die zu verwirklichenden Ziele. Aus diesem Grund führte auch die im Gutachten der Universität Trier dargestellte – an späterer Stelle zu diskutierende – Möglichkeit, dass sich über Fusionsmodelle womöglich zusätzliche Einsparpotenziale realisieren ließen, keineswegs dazu, dass die derzeitige Art und Weise der Aufgabenerledigung als „unwirtschaftlich“ zu gelten hätte. Insofern ist nochmals auf den Aspekt der Dezentralität als tragende Säule der kommunalen Selbstverwaltung hinzuweisen, der – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – durch ökonomische Optimierungsmodelle nicht einfach verdrängt werden darf. Dies gilt erst recht dort, wo die finanziellen Voraussetzungen einer bewährten dezentralen Aufgabenwahrnehmung als solche gefährdet sind und es allein um die Realisierung etwaiger weiterer Kostenvorteile geht. Insofern liegt die Annahme nahe, dass die Verbandsgemeinde Kelberg angesichts der bisherigen Bewährung ihre Aufgaben auch ohne eine Fusion künftig wirtschaftlich und effizient erfüllen wird.

#### **5. Bürger-, sach- und ortsnahe Aufgabenwahrnehmung**

Schließlich müsste eine günstige Prognose nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG auch ergeben, dass künftig mit einer bürger-, sach- und ortsnahen Aufgabenwahrnehmung zu rechnen ist. „Bürgernähe“ lässt sich in dreierlei Weise verstehen



- eingehend etwa *F.-L. Knemeyer*, LKV 1992, 177 (178); StGH BW, ESVGH 25, 1 ff. -.

Zum einen bezeichnet sie eine räumliche Nähe im Sinne einer „Überschaubarkeit“ und einer Erreichbarkeit der Verwaltung nicht nur durch telefonischen oder schriftlichen, sondern durch persönlichen Kontakt

- eingehend *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 92 ff.; anschaulich die Begriffsbestimmung bei *M. Miller*, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Bd. 1, 3. Aufl. 1998, S. 480 f. -,

zum anderen die Möglichkeit einer „barrierefreien“ Beteiligung der Bevölkerung an der kommunalen Selbstverwaltung und einer Partizipation an den sie betreffenden Verwaltungsentscheidungen. Drittens kann „Bürgernähe“ im Sinne einer den Bürgerinnen und Bürgern zugewandten, ihren Belangen und Wünschen gegenüber aufgeschlossenen Verwaltung verstanden werden, ohne dass dies zu einer „Betroffenennähe“ mit möglicherweise befangenheitsrechtlichen Konsequenzen führen soll.

Die Kriterien der Sach- und Ortsnähe

- „Ortsnähe“ wird dabei gelegentlich in demselben Sinne verstanden wie die hier verwendete Definition der „Bürgernähe“; vgl. etwa *L. Tepe*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Zuständigkeitsverlagerungen zwischen Gemeindeverbandsebenen, 2009, S. 111 f. m.w.N. -

decken sich teilweise mit der räumlichen Dimension der „Bürgernähe“, erfassen aber neben der Erreichbarkeit seitens der Einwohnerinnen und Einwohner wohl auch die Zugriffsmöglichkeiten der Verwaltung auf das ihr zugeordnete Gebiet sowie die Befähigung der Verwaltungsbeschäftigten zur qualifizierten Bearbeitung und Entscheidung von Verwaltungsvorgängen in Kenntnis und unter Berücksichtigung der spezifischen örtlichen Gegebenheiten.

Die Verwaltung der Verbandsgemeinde Kelberg hat in der Vergangenheit ihre Aufgaben unstreitig bürger-, sach- und ortsnah erfüllen können. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass sich dies künftig ändern würde. Im Gegenteil muss davon ausgegangen werden, dass gerade die Anforderungen an eine bürger- und ortsnah Aufgabenerfüllung in einer fortbestehenden Verbandsgemeinde effektiver zu erfüllen sein werden als in einer großdimensionierten „Fusionsgemeinde“.

## **II. Vorliegen eines „besonderen Grundes“**

Zweite wesentliche Voraussetzungen neben der positiven Prognose hinsichtlich der Gewähr für eine künftige den genannten Anforderungen entsprechende Aufgabenwahrnehmung ist das Vorliegen eines „besonderen Grundes“. Diese zusätzliche Vorgabe, zu deren verfassungsrechtlicher Problematik bereits oben Stellung genommen wurde (s. o. Teil 2, B.), soll im Folgenden genauer analysiert und angewendet werden.

## **1. „Regelbeispiele“ in § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG**

§ 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG zählt explizit verschiedene Gesichtspunkte auf, die als „besondere Gründe“ in die Wertung einbezogen werden können. Diese Aufzählung ist nicht abschließend, wie sich aus der Formulierung „vor allem“ ergibt – neben den „Regelbeispielen“ kommen also auch weitere, ungenannte „besondere Gründe“ in Betracht.

### **a) Landschaftliche und topografische Lage**

Besondere Gründe für die Unbeachtlichkeit einer Unterschreitung von Mindesteinwohnerzahlen können sich zunächst aus der landschaftlichen und topografischen Lage einer Verbandsgemeinde ergeben. Auch wenn es insoweit nicht um genuin topographische Aspekte geht, muss in diesem Begriffskontext doch die insgesamt eher dünne Besiedlungsstruktur der Verbandsgemeinde in den Blick genommen werden. Mit einer Bevölkerungsdichte von 51 Einwohnern je Quadratkilometer liegt die Verbandsgemeinde Kelberg unterhalb derjenigen in den anderen Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel

- vgl. VG Daun: 73, VG Gerolstein: 73, VG Hillesheim: 67, VG Obere Kyll 62 Einwohner je Quadratkilometer; Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Stand: 31. Dezember 2010 -.

Die Gesamtbevölkerungsdichte in Rheinland-Pfalz von 202 Einwohnern je Quadratkilometer kann zwar hier aufgrund der Einrechnung städtischer Ballungsräume nicht als Vergleichszahl herangezogen werden. Nur wenige Verbandsgemeinden weisen eine noch geringere Einwohnerdichte von unter 40 je Quadratkilometer auf

- VG Arzfeld: 36, VG Neuerburg: 39 -.

Die meisten Verbandsgemeinden verfügen – auch bei annähernd ähnlicher Gesamteinwohnerzahl – über eine höhere Einwohnerdichte. Dieser Vergleich lässt es problematisch erscheinen, die auf Durchschnittswerte des ländlichen Raumes fokussierten Mindesteinwohnerzahlen des Reformgesetzes „eins zu eins“ auf das Gebiet der Verbandsgemeinde zu übertragen, da hierdurch in dünnbesiedelten Regionen notwendig flächenmäßig hochdimensionierte Einheiten zum „Leitbild“ avancierten. Auf die eingeschränkte Eignung überdimensionierten kommunaler Körperschaften zur Realisierung der Ziele kommunaler Selbstverwaltung ist aber in der Rechtsprechung deutlich hingewiesen worden

- vgl. LVerfGH MW, aaO. -.

Insofern erschien es folgerichtig, eine besonders geringe Besiedlungsdichte als regionale Besonderheit mit in die Betrachtung einzubeziehen.

Im Hinblick auf die Folgen eines Zusammenschlusses zur Erreichung der gesetzlich vorgesehenen Mindesteinwohnerzahl wird die Problematik der geringen Einwohnerdichte durch die bereits jetzt bestehende Ausdehnung der Verbandsgemeinde Kelberg noch ver-

stärkt. Mit knapp 140 Quadratkilometern überschreitet diese Verbandsgemeinde die im Gesetz erwähnte Richtgröße von 100 Quadratkilometern schon gegenwärtig deutlich. Damit aber stünden etwaigen wirtschaftlichen Vorteilen im Fusionsfalle durchaus beachtliche Nachteile hinsichtlich der Integrationswirkung einer fusionierten Verbandsgemeinde gegenüber. Bei einer Zusammenlegung mit der Verbandsgemeinde Daun, die ihrerseits knapp 316 Quadratkilometer umfasst, würde sich eine Gesamtverbandsgemeinde mit 456 Quadratkilometern ergeben – eine im Vergleich mit den übrigen Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel äußerst große Fläche. Sie würde etwa die Hälfte des knapp 911 Quadratmeter umfassenden Landkreises Vulkaneifel umfassen. Mit Blick vor allem auf Aspekte der örtlichen Bürgernähe und der Erreichbarkeit der Verbandsgemeindeverwaltung, die in der Regel häufiger frequentiert werden muss als der Sitz der Kreisverwaltung, ist dies ein Ergebnis, das entgegen der gesetzgeberischen Konzeption im Grunde nur zur Vermeidung erheblicher Nachteile für die bestehenden Kommunalkörperschaften gerechtfertigt sein könnte.

Nicht zuletzt fehlt es der Verbandsgemeinde Kelberg in geographischer Hinsicht an einer klaren Zuordnungsmöglichkeit zu den umgebenden Verbandsgemeinden. Sie grenzt an drei benachbarte Landkreise an (Ahrweiler, Mayen-Koblenz, Cochem-Zell). Telefonische Befragungen in der Bevölkerung haben, wie das Gutachten der Universität Trier verdeutlicht, zu keiner Favorisierung einer „Zugliederungsrichtung“ durch die Majorität im Falle einer Auflösung der Verbandsgemeinde geführt

- Gutachten, S. 116 ff. -.

Insoweit erweist sich die Verbandsgemeinde Kelberg auch von ihrer räumlichen „Fühlhöhe“ her als eigenständig bzw. „alleinstehend“.

Aus den genannten Gesichtspunkten ließe sich mithin bei weiter Auslegung des Merkmals „landschaftliche und topografische Lage“ durchaus auf einen „besonderen Grund“ folgern, der zur Unbeachtlichkeit einer Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl führte.

## **b) Wirtschafts- und Finanzkraft**

Besondere Gründe können sich zudem aus der Wirtschafts- und Finanzkraft einer Verbandsgemeinde ergeben. Dies kann angesichts der mit dem KomVwRGrG verfolgten gesetzgeberischen Ziele (§ 2 Abs. 1 und 2 KomVwRGrG) lediglich so verstanden werden, dass jedenfalls bei einer vergleichsweise hohen Wirtschafts- und Finanzkraft die Unterschreitung der gesetzlich festgelegten Mindesteinwohnerzahl unbeachtlich ist.

Der Begriff „Wirtschaftskraft“ bedarf dabei der Auslegung

- im Grundgesetz wird er in Art. 28 Abs. 2 Satz GG verwendet, der bestimmt, dass die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst und zu diesen Grundlagen eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende „wirt-

schaftskraftbezogene Steuerquelle“ gehöre. – Gemäß Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gewähren konnte, die u. a. zum Ausgleich einer unterschiedlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich sind -.

Nach gängiger Definition ist maßgebend für die Wirtschaftskraft die „Produktivität der jeweiligen kommunalen Wirtschaftsräume, bemessen (...) nach dem jeweiligen regionalen (kommunalen) Sozialprodukt“

- *M. Nierhaus*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2020/21, Art. 28 Rdnr. 87; *R. Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2012, Art. 28 Rdnr. 84d; eingehend *P. Kirchhof*, Bundessteuergesetzbuch – Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, 2011, S. 553 f. m.w.N. -.

Hierbei ist die Zahl der jeweiligen Einwohner und Erwerbstätigen mit der jeweils auf sie entfallenden Wertschöpfung ins Verhältnis zu setzen.

„Finanzkraft“ ist ein ebenfalls auslegungsbedürftiger unbestimmter Rechtsbegriff. Da auch er sich – sowohl in Bezug auf die Länder als auch auf die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände – im Grundgesetz findet (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG), kann auf die hierzu entwickelten Auslegungsergebnisse zurückgegriffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass der Begriff der „Finanzkraft“ einer näheren Konturierung durch den Gesetzgeber bedürfe, gleichzeitig aber einen gewissen Deutungsrahmen abgesteckt. So bemesse sich die „kommunale Finanzkraft“ nach der Ausgleichserheblichkeit der Einnahmen

- BVerfG, NJW 2000, 1097 (1102) -.

Der Gesetzgeber könne eine Einnahme bei der Ermittlung der Finanzkraft dann unberücksichtigt lassen, wenn sie ihrem Volumen nach unerheblich sei, wenn sie in allen Ländern verhältnismäßig gleich anfalle oder wenn der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zu dem möglichen Ausgleichseffekt außer Verhältnis stehe

- BVerfG, a.a.O.; vgl. ferner BVerfGE 72, 330 (399 f.); 86, 148 (216) -.

Ergänzend kann man auf die Vorgaben des *Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen* (Maßstäbengesetz) vom 9. September 2001

- BGBl. I S. 2302 -

zurückgreifen, mit dem die in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Maßstäbe in Gesetzesform gegossen wurden

- § 7 Abs. 1 Maßstäbengesetz regelt hierzu: *„Die Finanzkraft bemisst sich nach den ausgleichserheblichen Einnahmen. Grundsätzlich sind alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen. Nicht ausgleichserheblich sind solche Einnahmen, deren Volumen unerheblich ist, die in allen Ländern verhältnismäßig je Einwohner gleich anfallen, die als Entgelte oder*

*entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden und Gemeindeverbände ausgleichen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht.“ -.*

Entscheidend für die Finanzkraft ist nach alledem im Wesentlichen die Einnahmensituation, soweit die Einnahmen die finanzielle Leistungsfähigkeit begründen und damit ausgleichserheblich sind. Ausgleichserheblich und damit hinsichtlich der Finanzkraft relevant sind dabei die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden, die ihnen durch Art. 106 Abs. 5 und 6 GG unmittelbar von Verfassung wegen zugewiesen sind, mit Ausnahme der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die regelmäßig so gering sind, dass sie die Finanzkraft nicht wesentlich beeinflussen

- *T. Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2012, Art. 107 Rdnrn. 59, 49; s. auch zu den Verbrauchs- und Aufwandsteuern BVerfGE 86, 148 (225), zu den Realsteuern ebd., S. 232. – Eingehend *J. W. Hidién*, MaßstäbeG, 2012, § 7 Rdnrn. 1 ff. – Die sonstigen eigenen Einnahmen wie etwa Einnahmen aus Eigenbetrieben sollen nach verbreiteter Auffassung nicht zur Ermittlung der Finanzkraft herangezogen werden können, weil sie „nach ihrer Struktur und Höhe von Gemeinde zu Gemeinde und Land zu Land so unterschiedlich sind, daß zum Zwecke [*sic*] des Finanzkraftvergleichs keine Durchschnittssätze gebildet werden können“; finanzkraftrelevant sind dagegen wieder die Einnahmen der Gemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich (*T. Maunz*, a.a.O., Rdnr. 59) -.

Wie bereits dargelegt, ist die Wirtschafts- und Finanzkraft der Verbandsgemeinde Kelberg nach den vorliegenden Angaben

- s. o. I. 1. a) -

als überdurchschnittlich hoch zu bewerten. Wenn eine Verbandsgemeinde, wie hier, bei nahezu allen wesentlichen wirtschaftlichen Parametern deutlich oberhalb des Landesdurchschnitts liegt, dürfte ein „besonderer Grund“ aufgrund dieser herausragenden Wirtschafts- und Finanzkraft regelmäßig zu bejahen sein. Anders kann dieses Regelbeispiel in der Aufzählung der „besonderen Gründe“ nicht gedeutet werden: Eine in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht besonders positiv zu beurteilende Verbandsgemeinde unter Verweis auf ökonomische Zwänge in eine größere Einheit zu überführen, wäre insoweit wenig schlüssig und mit den kommunalverfassungsrechtlichen Grundgedanken der Dezentralität und Bürgernähe kaum zu vereinbaren.

### **c) Erfordernisse der Raumordnung**

Weitere „besondere Gründe“ können sich aus den Erfordernissen der Raumordnung ergeben. Unter Raumordnung versteht man die übergeordnete, zusammenfassende (Gesamt-) Planung und Ordnung des Raumes oberhalb der örtlichen Ebene

- BVerfGE 3, 407 (425); vgl. *C. Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74 Rdnr. 78; *P. Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rdnr.

122. – Zur Differenzierung zwischen „Raumordnung“ und „Raumordnungsplanung“ vgl. *M. Spiecker*, Raumordnung und Private, 1999, S. 26 f. -,

also oberhalb der Bauleitplanung. „Erfordernisse der Raumordnung“ sind nach der hier zur Auslegung des Begriffs heranzuziehenden Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 1 des *Raumordnungsgesetzes* (ROG)

- Gesetz v. 22.12.2008, BGBl. I S. 2986 -

die Ziele der Raumordnung, die Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Die Ziele der Raumordnung sind vor allem in § 1 ROG niedergelegt, ihre Grundsätze finden sich in § 2 ROG.

Bei näherer Analyse vor allem der Grundsätze der Raumordnung fällt auf, dass hier rein wirtschaftliche Belange gegenüber anderen Aspekten in den Hintergrund treten. So sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 ROG im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in ihren Teilräumen

*„ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“.*

Nach Nr. 2 Satz 2 ist die *„prägende Vielfalt“* des Gesamttraums und seiner Teilräume zu sichern. Nr. 3 Satz 1 gebietet es u. a., *„insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen“* zu gewährleisten. Nach Nr. 5 Satz 1 sind Kulturlandschaften *„zu erhalten und zu entwickeln“*, *„historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten“*.

Die Anknüpfung des § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG an diese Erfordernisse der Raumordnung verdeutlicht, dass ein Unterschreiten der Mindesteinwohnerzahl nicht allein aufgrund der besonderen wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit einer Verbandsgemeinde unbeachtlich, sondern dass diese Unbeachtlichkeit gerade auch aufgrund nichtwirtschaftlicher Belange geboten sein kann. So kann es wegen Erfordernissen der Raumordnung unstatthaft sein, zwei Gebietskörperschaften zwangsweise zusammenzuschließen, die eine inkohärente historische Prägung und Entwicklung aufweisen.

Von Bedeutung ist zudem auch hier der Gesichtspunkt der Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung, z. B. die Frage der örtlichen Entfernung des Verwaltungssitzes einer fusionierten Groß-Verbandsgemeinde. Eine eventuell ungünstige Anbindung – etwa mit öffentlichen Verkehrsmitteln – und eine große Entfernung sind damit nicht lediglich allgemeine Abwägungsbelange ohne gesetzliche Basis, sondern über die Grundsätze der Raumordnung gemäß den Vorgaben des ROG Direktiven mit Gesetzesrang. Insoweit erscheint es auch aus Erwägungen der Raumordnung regelmäßig problematisch, zwei Verbandsgemeinden zwangsweise zu einer flächenmäßig übergroßen Einheit zusammenzuschließen (s. dazu o. a)).

Damit ergeben sich auch aus Erfordernissen der Raumordnung „besondere Gründe“ für eine Unterschreitung der gesetzlich festgesetzten Mindesteinwohnerzahl durch die Verbandsgemeinde Kelberg.

## **2. Sonstige „besondere Gründe“, insb. Ablehnung eines Zusammenschlusses in weiten Teilen der Bevölkerung**

Da sich die Verbandsgemeinde Kelberg nicht unmittelbar an der Grenze zu einem Nachbarstaat oder Nachbarland befindet, scheidet insoweit eine Berücksichtigung ihrer geografischen Lage als „besonderer Grund“ i. S. v. § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG aus. Zur Beantwortung der Frage, ob und wie viele nicht kasernierte Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörige und Familienangehörige der ausländischen Streitkräfte, die nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen, im Gebiet der Verbandsgemeinde Kelberg ansässig sind, liegen hier keine näheren Angaben vor.

Da aber die in der Vorschrift aufgezählten „besonderen Gründe“ keinen abschließenden Katalog darstellen, kommen auch andere Aspekte in Betracht, zu denen vorliegend die durch eine Unterschriftenaktion dokumentierte negative Einstellung der Bevölkerung gegenüber einem Zusammenschluss zu zählen sein dürfte

- so hat sich eine Mehrheit von 87 % aller unterschriftsberechtigten Bürgerinnen und Bürger ab 14 Jahren für den Erhalt der Verbandsgemeinde Kelberg; vgl. Pressemitteilung der Verbandsgemeindeverwaltung Kelberg 15/2012; in den einzelnen Ortsgemeinden liegen die Prozentsätze teilweise bei weit über 90 %. Diese erstaunlich geschlossene Front gegen eine Fusion mit der Verbandsgemeinde Daun beruht prima facie auf den bereits dargestellten historischen Gegebenheiten – die Zuordnung der Verbandsgemeinde Kelberg zum Landkreis Daun (nunmehr Landkreis Vulkaneifel) im Zuge der Gebietsreformen der 1970er Jahre erfolgte schon zum damaligen Zeitpunkt gegen den Willen der nach Mayen orientierten Bevölkerungsmehrheit -.

Dass die Akzeptanz geplanter Neugliederungen einen zu berücksichtigenden Aspekt darstellt und sogar vom Gesetzgeber zulässigerweise als Alternativkriterium zu Regel-Mindesteinwohnerzahlen herangezogen werden kann, belegt die sog. „Papenburg“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

- BVerfGE 86, 90 ff. -.

Das Gericht führt dort aus, dass sich

- *„die fehlende Akzeptanz des die neue örtliche Gemeinschaft konstituierenden Gebietszuschnitts bei erheblichen Teilen der Einwohnerschaft (...) nachteilig auf die notwendige Integration und die zu wahrende örtliche Verbundenheit der Einwohner (...) auswirken und letztlich die bürgerschaftliche Verwurzelung und die Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung beeinträchtigen“*

könne. Allerdings könne ein solcher Akzeptanzmangel nur dann den Ausschlag geben,

- *„wenn es sich auf objektivierbare gewichtige Gründe aus der historischen und kulturellen Entwicklung, aus den geographischen Verhältnissen, der wirtschaftlichen oder sozialen Struktur oder aus anderen vergleichbaren Gegebenheiten zurückführen lässt, so dass mit seinem Schwinden in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu rechnen ist“*
- BVerfGE 86, 90 (111) -.

Die fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung stellt mithin jedenfalls dann einen „besonderen Grund“ dar, wenn sie sich an eines oder mehrere der genannten Kriterien „anknüpfen“ lässt. Ob und inwieweit dies vorliegend der Fall ist, kann in dem hier vorgelegten rechtswissenschaftlichen Gutachten naturgemäß nicht geklärt werden. In jedem Falle aber kann ein Votum der Bevölkerung nicht ohne weiteres übergangen werden, so dass jedenfalls nach dem derzeitigen Erkenntnishorizont von einem Vorliegen der notwendigen Fusionsvoraussetzungen nicht ausgegangen werden kann.

### **C. Konsequenzen der Unbeachtlichkeit**

In der Zusammenschau ergeben sich danach wesentliche Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Verbandsgemeinde Kelberg die erforderliche Gewähr für eine künftige ordnungsgemäße, fachlich hochwertige, wirtschaftliche sowie bürger-, sach- und ortsnahe Aufgabenerfüllung bietet und zudem besondere Gründe für eine Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der gesetzlichen Mindesteinwohnerzahl ins Feld führen kann. Die Voraussetzungen für eine gesetzgeberische (Zwangs-) Fusionierung erscheinen daher jedenfalls nach derzeitigem Sach- und Kenntnisstand nicht dargetan.

Vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses bleibt ohne Bedeutung, dass selbst im Falle einer beachtlichen Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahlen kein Automatismus in Richtung einer Zwangsfusion angenommen werden könnte. So hat namentlich das VG Neustadt in einer neueren Entscheidung explizit darauf hingewiesen, dass

*„auch Verbandsgemeinden, die die in Absatz 2 und Absatz 3 Satz 1 der Vorschrift festgelegten Mindestgröße nicht erfüllen, erhalten bleiben (können). Hierüber entscheidet ... nach § 3 Abs. 5 KomVwRGrG ausschließlich der rheinland-pfälzische Landtag, dem allein die Entscheidung darüber obliegt, ob besondere Gründe für den Erhalt einer die Mindestvoraussetzungen nicht erfüllenden Gemeinde vorliegen und welcher Art diese Gründe sein müssen.“*

- VG Neustadt (Weinstraße), Beschl. v. 16.9.2011, 3 L 792/11.NW, Rdnr. 59 -.

Wie bereits dargestellt, wird man bei einer Unbeachtlichkeit der Unterschreitung aufgrund bestehender wirtschaftlicher und finanzieller Leistungsfähigkeit und einer prognostizierten ordnungsgemäßen, orts-, sach- und bürgernahen Aufgabenerfüllung wohl keinen eine Zwangsfusion rechtfertigenden Gemeinwohlgrund mehr finden können. Jedenfalls aber dürfte eine Fusion in diesem Falle kaum „erforderlich“ sein. Selbst bei einer – hier nach den vorgenannten Ausführung nicht bestehenden – beachtlichen Unterschreitung der



Mindesteinwohnerzahl nicht gestattet, ohne weitere Erwägungen und Begründung eine Fusion anzuordnen.

#### **Teil 4: Bewertung der Projektergebnisse des Gutachtens der Universität Trier**

Mit Blick auf die dargestellte Ausgangslage vermag das Gutachten der Universität Trier nach Inhalt und Ausrichtung keine rechtlich belastbare Basis für eine zwangsweise Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun zu liefern.

Das Gutachten fokussiert sich – schon nach dem eigenen wissenschaftlichen Anspruch – auf eine ökonomische Betrachtung, die damit lediglich einen Teilaspekt von Neugliederungsentscheidungen erfasst. So wurden von den denkbaren Modellen zunächst die unter ökonomischen Aspekten „attraktiven“ (schon dies verdeutlicht den ökonomischen Zugang zur Problematik) ausgewählt, wobei die Fläche, die Einwohnerzahl und die Anzahl der Ortsgemeinden der „neuen“ Verbandsgemeinden insoweit als Ausschlusskriterien herangezogen wurden, als – losgelöst von den insoweit „offenen“ gesetzlichen Regelungsvorgaben – bestimmte noch hinnehmbare Höchstwerte unterstellt und zugrunde gelegt wurden. Fusions Szenarien, die zu höheren Werten führten, wurden von sodann ausgeschlossen. Die verbliebenen Fusionsmodelle wurden sodann anhand finanzieller Bewertungskriterien weiter untersucht. Besondere Bedeutung kamen dabei dem Einsparpotenzial bei den Personal- und laufenden Sachkosten (ohne Berücksichtigung der „investiven Sachkosten“), der Barwertbetrachtung (mit Verrechnung der ermittelten Einsparpotenziale – die insoweit zu einer nicht nur höchstpriorisierten, sondern sozusagen „mehrfachen“ Berücksichtigung kamen und unter Einbeziehung der Zuweisungen für freiwillige Fusionen) und – geringer gewertet – den Gleichgewichten bei Schuldenlast und Finanzkraft zu. Ebenfalls einbezogen, aber bei der Wertung deutlich in den Hintergrund gerückt wurden Aspekte der Infrastruktur (begrenzt auf Fragen der räumlichen Erreichbarkeit der Verbandsgemeindeverwaltung) sowie des Umsetzungsaufwands einer eventuellen Fusion (vor allem wegen der Zahl der zusammenzuschließenden Verbands- bzw. Ortsgemeinden). Die je Landkreis zehn finanziell „attraktivsten“ Modelle wurden vertieft untersucht; auf der Grundlage der verbleibenden Modelle wurde sodann eine Empfehlung mit einer Reihung der Fusionsmodelle ausgesprochen. Das Gutachten nimmt daher verschiedene Szenarien in den Blick. Dabei bewertet es u. a. auch die Erhaltung der Verbandsgemeinden Daun, Gerolstein und Kelberg als eigenständige Verbandsgemeinden.

Das Gutachten kommt zu dem durchaus bemerkenswerten Ergebnis, dass ein Fortbestand der Verbandsgemeinde Kelberg (Modell VE 14) aus der rein ökonomischen Perspektive durchaus – mit – zu den besten Zukunftsmodellen zu zählen ist

- im Ergebnis rangiert dieses Modell, das allerdings unter Beibehaltung der Eigenständigkeit der Verbandsgemeinden Daun und Kelberg eine Fusion der übrigen drei Verbandsgemeinden vorsieht, unter Zugrundelegung der Bewertungskriterien insgesamt an zweiter Stelle (vgl. Gutachten, S. 88) -,

und lediglich wegen weiterer realisierbarer Einsparoptionen ökonomisch durch einen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Daun „übertroffen“ werden soll

- vgl. etwa Gutachten, S. 87, 114 -.

In der juristischen Bewertung ist zunächst festzustellen, dass die im Gutachten dargelegten Projektergebnisse der Phase 2 mit dieser Einordnung als „Top“-Modell zweifellos nicht als abschließende Rechtfertigung für eine gesetzlich angeordnete Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun übernommen werden könnten. Dies beruht im Wesentlichen auf zwei Gründen: Zum einen greift die dezidiert wirtschaftlich-finanzielle Betrachtung unter marginaler Berücksichtigung von Infrastruktur und Zugehörigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung vor dem Hintergrund des komplexen Bündels abwägungsrelevanter Belange bei Neugliederungsentscheidungen deutlich zu kurz (s. u. A.), zum anderen weist die im Gutachten vorgenommene wirtschaftliche Betrachtung durchaus methodische und sachliche „Binnendefizite“ auf (s. u. B.). Diese Einwände werden im Folgenden näher zu erläutern sein.

### **A. Kritik der primär wirtschaftlichen Betrachtung**

Das Gutachten der Universität Trier hat – seinem fokussierten methodischen Ansatz entsprechend – die verschiedene Abwägungsaspekte bei der Bewertung der unterschiedlichen Fusionsszenarien unterschiedlich gewichtet. Eine hohe Gewichtung kam dabei dem Einsparpotenzial und der Barwertbetrachtung zu, „normal priorisiert“ wurden die Verteilung der Schuldenlast und das Gleichgewicht der Finanzkraft, niedrig gewichtet infrastrukturelle Gegebenheiten und die Umsetzungskomplexität

- vgl. etwa S. 88 ff. im Zusammenhang mit der Gesamtbewertung der Fusionsszenarien VE02 und VE014 -.

Somit kommt der wirtschaftlich-finanziellen Betrachtung der denkbaren Fusionsszenarien im Rahmen der gutachterlichen Würdigung ein dezidierter Vorrang zu. Mit diesem Ansatz hebt sich die Untersuchung deutlich von der dem Gesetzgeber gestellten Abwägungsaufgabe ab. Das Votum der Projektgruppe kann damit – wie eingangs unter Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte dargestellt – für die gesetzgeberische Entscheidung über Territorialreformen kein verbindlicher Maßstab sein.

### **I. Unausgewogene Gewichtung wesentlicher Belange**

Schon diese unterschiedliche Gewichtung bei der Bewertung verschiedener Aspekte ließe – unabhängig von den unglücklich gewählten und kaum greifbaren Begrifflichkeiten einer

„hohen“, „normalen“ bzw. „niedrigen“ „Priorisierung“ – einen „Durchgriff“ auf das Gutachten der Projektgruppe als tragende Entscheidungsbasis für die Anordnung einer Zwangsfusion als unzulässig erscheinen. Gleiches gilt für die Umsetzung der Kriterien in das im Gutachten angewandte Punktesystem zur Bewertung der „Attraktivität“ eines Fusionsszenarios

- vgl. S. 74, 84 -.

Dieser andere Belange geradezu verdrängende Vorrang ökonomischer Gesichtspunkte hindert den Gesetzgeber daran, die Ergebnisse des Gutachtens zur zentralen Grundlage seiner Gemeinwohlerwägungen bezüglich einer Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun zu machen. Denn auch der Gesetzgeber darf bei der Ermittlung eines die „Zwangsfusion“ nach § 3 Abs. 5 KomVwRGrG legitimierenden Gemeinwohlgrundes nicht schlicht verschiedene denkbare Szenarien gegeneinander abwägen und sodann die (vermeintlich) wirtschaftlichste wählen und gegebenenfalls durch Gesetz zwangsweise umsetzen.

Zumal wesentliche nicht-wirtschaftliche Faktoren werden bei einer solchen Vorgehensweise nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. So überzeugt es insbesondere nicht, wenn bei der Ermittlung der Reihenfolge der zu favorisierenden Fusionsszenarien die Finanzkraft (bzw. deren „Gleichgewicht“) eine „normale Priorisierung“ erfährt und „infrastrukturelle“ Gegebenheiten gar nur niedrig gewichtet werden, während die Einsparpotenziale eine hohe Gewichtung erfahren. Denn das KomVwRGrG bestimmt eben nicht bloße Einsparpotenziale zum maßgeblichen Kriterium für den Zusammenschluss von Verbandsgemeinden, sondern stellt hinsichtlich der Frage einer Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahlen auf eine Vielzahl weiterer Parameter ab. Hier den Einsparpotenzialen und der Barwertbetrachtung die höchste Gewichtung einzuräumen, ermöglicht zwar eine Einschätzung der wirtschaftlichen Situation, ist aber inkongruent mit den gesetzlichen Vorgaben für die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Denn dort werden die Aspekte der Wirtschafts- und Leistungsfähigkeit an eine orts-, sach- und bürgernahe, qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung angeknüpft. Die Belange von Sparsamkeit und Barwert dürfen wegen dieses vom Landesgesetzgeber angeordneten Konnexes mit nicht-wirtschaftlichen Aspekten nicht als „Solitäre“ in die Fusionsüberlegungen einbezogen werden. Der Landesgesetzgeber wird aufgrund der gesetzlichen Regelungen dieser primär wirtschaftlichen Sichtweise nicht als entscheidend folgen dürfen.

Dies gilt zumal deshalb, weil in der Rechtsprechung durchweg darauf hingewiesen wird, dass im Rahmen einer Abwägung mit Gemeinwohlbelangen im Zusammenhang mit Gebietsreformen bzw. der Neuordnung des Aufgabenbestands jedenfalls die Wirtschaftlichkeit nicht das alleinige Argument für die Neugliederung bzw. Aufgabenverlagerung darstellen darf

- vgl. LVerf MV, a.a.O.; s. ferner *L. Tepe*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Zuständigkeitsverlagerungen zwischen Gemeindeverbandsebenen, 2009, S. 94 -.

Zwar ist in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass dem Gesetzgeber aufgrund der zu erwartenden demographischen Entwicklungen beim Ausgleich der vor allem in dünn besiedelten Gebieten kollidierenden Aspekte der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sowie der Bürgernähe ein vergleichsweise großer Spielraum zuzugestehen ist

- BVerfGE 107, 1 ff. (zur Zuordnung von (Orts-)Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften; zur Problematik eingehend *J. Wieland*, Die Verwaltung Bd. 24 (1991), S. 343 ff. -.

Auch hieran zeigt sich jedoch, dass der Gesetzgeber jedenfalls nicht ohne Berücksichtigung anderer Belange schlicht auf die wirtschaftlichste bzw. sparsamste Neuordnungsvariante zurückgreifen darf.

Im Rahmen des (in unzulässiger Weise „niedrig priorisierten“) Kriteriums der „infrastrukturellen Gegebenheiten“ ist ausweislich des Gutachtens die Erreichbarkeit des Verwaltungsstandortes die (einzige!) Bemessungsgrundlage

- S. 107 ff. -.

So werden etwa solche Fusionsszenarien als besonders positiv gewertet, bei denen für alle Ortsgemeinden der Verwaltungsstandort binnen 20 Minuten erreichbar ist. Eine negative Bewertung mit Blick auf dieses Kriterium erhalten Modelle, bei denen ein Großteil der Ortsgemeinden den Verwaltungsstandort nicht binnen 30 Minuten erreichen kann. Erstaunlich ist angesichts der besonderen, auch im KomVwRGrG zum Ausdruck gekommenen Bedeutung einer örtlichen Bürgernähe nunmehr, dass das hinsichtlich der Infrastruktur und der Umsetzungskomplexität (die freilich mit der Bürgernähe und Infrastruktur wenig zu tun hat und daher mit dieser argumentativ zu Unrecht verwoben ist) am besten zu bewertende Quintil aufgrund der niedrigen Priorität der Kriterien lediglich 2,5 Punkte erhält, während die Barwertbetrachtung und das Einsparpotenzial im besten Quintil mit 10,0 Punkten zu Buche schlagen

- vgl. S. 84 -.

Diese Wertungen stützen den Eindruck eines dem Gutachten immanenten Ungleichgewichts unter übermäßiger Priorisierung der wirtschaftlichen Aspekte.

## **II. „Demokratische Kosten“ einer Fusion**

Keine nachvollziehbare Berücksichtigung neben der Frage der bloßen Erreichbarkeit finden die „demokratischen Folgekosten“ einer Zwangsfusion bezüglich der bürgerschaftlichen Partizipation und Teilhabe an den politischen Entscheidungen vor Ort und der damit verbundenen Verfestigung der demokratischen Strukturen

- eingehend zu diesem Gesichtspunkt *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 90 ff.; ferner VerfG MV, LKV 2007, 457 (460); LVerfG S-A, Urt. v. 21.4.2009, LVG 12/08, Ls. 3, Rdnr. 15; grundlegend schon *F. Wagener*, Neubau der Verwaltung, 2. Aufl. 1974, S. 305; zur regionalen Orientierung der Bevölkerung auch *R. Mayntz*, AöR Bd. 115 (1990), S. 232 (244) -.

Ein Zwangszusammenschluss der betroffenen Verbandsgemeinden zu einer neuen Verbandsgemeinde mit einer derart großen Fläche, die den halben Landkreis umfasst, und mit 71 Ortsgemeinden, würde die Integrationswirkung der örtlichen Ebene nicht unerheblich reduzieren. Die identitätsstiftende Funktion auch der Verbandsgemeinden würde hier womöglich durchaus relevante Einbußen erleiden.

Flächenmäßige Erweiterungen können insoweit regelmäßig nachteilige Auswirkungen auch auf die objektive Möglichkeit und die subjektive Bereitschaft der Bevölkerung zum ehrenamtlichen Engagement haben

- zur Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements und zu seinem engen Konnex mit der identitätsstiftenden Wirkung vor allem der Ortsgemeinden vgl. *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 86 ff. m.w.N. -,

einem der zentralen Legitimationsgründe der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

- vgl. zur bedeutsamen und unverzichtbaren „Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten“ etwa BVerfGE 11, 266 (275); 79, 127 (149 f.) -.

Dieser Aspekt bildet zugleich einen ganz wesentlichen ökonomischen Faktor. Zu nennen sind insoweit zumal die drohenden finanziellen Konsequenzen im Fall naheliegender (Folge-)„Bereinigungen“ etwa auf der Ortsgemeindeebene, die mit der Reduktion des ehrenamtlichen Engagements zumal der Ortsbürgermeister als signifikant einzustufen wären

- zum Entlastungsaspekt des Ehrenamts vgl. etwa *H. Hill*, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz – Bilanz und Ausblick, 1992, S. 1 (8); *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 86 ff. m.w.N. -.

### **III. Kritik an kontraproduktiven Einsparvorschlägen**

Besonders kritisch zu sehen sind im diesem Kontext nicht zuletzt die im Rahmen einer „Tiefenanalyse“ vorgebliche „Einsparpotenzial“ im infrastrukturellen Bereich, namentlich im Schulbereich

- so ermittelt das Gutachten Einsparmöglichkeiten durch die Verlagerung – sprich die örtliche Verlegung – von Grundschulen (vgl. S. 157 ff.). – Freilich ist darauf hinzuweisen, dass das Gutachten in Bezug auf die Verbandsgemeinde Kelberg keine konkreten Einsparmöglichkeiten im Schulbereich benennt; die hier vorgebrachte Kritik ist in diesem Punkt also von der Situation in Kelberg unabhängig, schwächt die Überzeugungskraft des Gutachtens aber gleichwohl -.

Dass derartige „Einsparungen“ zu erheblichen Konsequenzen für Schülerinnen und Schüler, Eltern und Lehrpersonal und damit letztlich die Gemeinde insgesamt führen müssen,

bleibt augenscheinlich unberücksichtigt. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass gerade schulische Infrastrukturen einen wesentlichen „Standortfaktor“ speziell für die Bindung junger Familien darstellen, so dass eine Auslichtung dieser Strukturen die demographischen Probleme zumal des ländlichen Raumes nur noch zusätzlich verschärfen würde

- vgl. zu diesen demographischen Problemen *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 13 ff. -.

Der These eines diesbezüglichen „Einsparpotentials“ ist daher zu widersprechen. Das Gutachten weist zwar selbst auf gewisse Risiken einer finanziell lukrativ erscheinenden Fusion hin

- S. 41, 153 -,

etwa auf denkbare Konflikte, die die Konsensfindung erschweren, auf ein mögliches Scheitern einer freiwilligen Fusion in der Umsetzungsphase, auf den Verlust von Selbstständigkeit bei einzelnen Verantwortlichen, auf eine Änderung der etablierten Prozesse und Abläufe, auf längere Anfahrtszeiten zum Arbeitsplatz etc.

- S. 152 f. -.

Diese Risiken seien gegen die Kostenreduktion „abzuwägen“; auch haben sie an verschiedenen Stellen Berücksichtigung im Gutachten gefunden und sind in die Bewertung der Fusionsszenarien eingeflossen. Im Ergebnis werden sie für „beherrschbar“ gehalten. Die im Gutachten aufgeführten „Risiken“ sind aber unterschiedlichster Provenienz, und die genannten demokratischen wie die demographischen „Folgekosten“ finden allenfalls marginale Berücksichtigung.

Wenngleich es den Autoren des Gutachtens der Universität Trier aufgrund der methodischen Festlegung auf die wirtschaftlich-finanzielle Bewertung der denkbaren Fusionsszenarien nicht vorzuwerfen ist, dass diese Kosten von gesetzlich angeordneten Zwangszusammenschlüssen keine hinreichende Berücksichtigung gefunden haben, darf sie der Gesetzgeber bei der Entscheidung über diese Zusammenschlüsse schon von Verfassungs wegen nicht außer Acht lassen.

## **B. „Binnendefizite“ der wirtschaftlichen Betrachtung**

Die gutachterliche Bewertung vor allem hinsichtlich des Vergleichs der Fusionsmodelle VE02 (Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun sowie der übrigen drei Verbandsgemeinden) und VE14 (Eigenständigkeit der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun, aber Fusion der übrigen drei Verbandsgemeinden) leidet neben diesem eingeschränkten, aus verfassungsrechtlicher Sicht wohl unzulässig verengten methodischen Blickwinkel zudem unter gewissen „Binnendefiziten“. So lässt die angestellte wirtschaftliche Betrachtung auch verschiedene genuin wirtschaftliche Gesichtspunkte ohne erkennbaren Grund außer Acht. Dies mag eine Konsequenz des spezifischen fachwissenschaftli-

chen Zugangs sein; immerhin erscheint es zweifelhaft, einzelne wirtschaftlich relevante Positionen abzugrenzen bzw. mangels eindeutiger Bewertbarkeit oder Abschätzbarkeit auszuscheiden, sodann aber konkrete Einsparpotenziale eindeutig beziffern zu wollen. Insoweit erscheint die als Ergebnis des Gutachtens ausgewiesene Einsparmöglichkeit von € 16,00 je Einwohnerin bzw. Einwohner bei einer Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun

- S. 94 -

als „gegriffen“

- für die ebenfalls vorgeschlagene (vor dem Hintergrund der hier angestellten Erwägungen nicht minder problematischen) Fusion der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim und Obere Kyll weist das Gutachten ein weitaus höheres Pro-Kopf-Einsparpotenzial von ca. € 34,00 aus -.

Zudem basieren die Zahlen in wesentlichen Teilen auf Schätzungen und aus Befragungen, sind daher in ihrem Informationsgehalt durchaus subjektiv geprägt.

## **I. Keine hinreichende Berücksichtigung fusionsbedingter Mehrkosten**

So werden – selbst wenn man die bei Fusionen erfahrungsgemäß zu verzeichnenden Zusatzkosten in der Startphase außer Betracht lässt – bei der Berechnung der Einsparpotenziale verschiedene fusionsbedingte Mehrkosten nicht oder jedenfalls nicht hinreichend berücksichtigt.

### **1. Zusammenlegung und Ausbau/Neubau von Verwaltungsgebäuden**

Unberücksichtigt geblieben sind offenbar die (allerdings auch nur schwierig wirtschaftlich zu bewertenden) erforderlichen Aufwendungen für den Neuzuschnitt der Verwaltungsgebäudeinfrastruktur. Während das Rathaus in Kelberg Platzreserven aufweist, bestehen solche Reserven im Rathaus in Daun – soweit ersichtlich – nicht oder lassen sich nur durch einen Anbau, der allerdings aufgrund einer Flächenreserve wohl durchaus möglich wäre, realisieren. Bei einer Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun mit einer Verlagerung des Sitzes der Verbandsgemeindeverwaltung nach Daun gestaltet sich die Unterbringung der dann ehemals Kelberger Beschäftigten als äußerst problematisch. Erforderlich wäre eine bauliche Erweiterung oder sogar eine Neuerrichtung, die zu weiteren Kosten führt, während das Rathaus in Kelberg geschlossen oder einer anderen Verwendung zugeführt werden müsste. Immerhin weist das Gutachten darauf hin, dass die Überleitung von Personal an den Hauptverwaltungsstandort einer fusionierten Verbandsgemeinde einen Anbau zwingend erforderlich macht

- S. 102 -.

Es ist aber nicht ersichtlich, dass diese Kosten den ermittelten Einsparpotenzialen nachvollziehbar gegengerechnet wurden – dies ist mangels einer belastbaren Schätzungsgrundlage hinsichtlich der Kosten für Anbau bzw. Neuerrichtung allerdings auch kaum möglich. Im Gutachten wird zudem diskutiert, dass an den „alten“ Verbandsgemeindestandorten Bürgerbüros eingerichtet werden könnten, in denen Fachmitarbeiter regelmäßig für Bürgerkontakte zur Verfügung stehen

- S. 149 -.

Diese Vorschläge sind inhaltlich durchaus plausibel und zu begrüßen, dennoch würden die finanziellen Aufwendungen derartigen Maßnahmen die errechneten Einsparpotenziale weiter schmälern – das Gutachten weist selbst darauf hin, dass eine „schlanke Kostenbasis der Bürgerbüros von entscheidender Bedeutung“ sei

- S. 150 -.

## **2. Kurz- und mittelfristige Steigerung der Personal- und Sachkosten vor und nach einer Fusion**

Unterschätzt wird ferner die Steigerung der Personal- und Sachkosten im Verlauf und im Anschluss an eine Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun. Das Gutachten geht von einer „Vorbereitungs- und Integrationsphase“ in den Jahren 2012 und 2013 aus. Dies ist eine mehr als optimistische Einschätzung und zudem in der Sache wenig überzeugend, würde die Fusion doch erst 2014 umgesetzt werden.

Die in Rheinland-Pfalz und anderen Bundesländern in den 1970er Jahren durchgeführten Gebietsreformen, die auf breiter Front als gescheitert qualifiziert werden, haben erwiesenermaßen über Jahrzehnte hinweg zu erhöhten Integrationskosten für Personal und Sachmittel geführt

- so die Stellungnahme der Verbandsgemeinde Kelberg zum Gutachten der Universität Trier „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“, S. 2 -.

Dies entspricht der allgemeinen verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnis, dass die Vergrößerung kommunaler Körperschaften mit überschreiten bestimmter Ausmaße z. T. signifikante Kostensprünge insbesondere bei den Personalkosten erwarten lässt

- *J. Dietlein/M. Thiel*, Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, 2006, S. 45 -.

Die Prognose an lediglich zwei Jahren *vor* der Fusion anzuknüpfen, erscheint daher durchaus gewagt. Die ermittelten Einsparpotenziale dürften allein aus diesen Gründen realistischer Weise deutlich zu reduzieren sein.



### **3. Verkehrsinfrastruktur**

Eng mit der örtlichen Verlegung der Verbandsgemeindeverwaltung hängt zusammen, dass für die Bürgerinnen und Bürger der zur Verbandsgemeinde Kelberg gehörenden Ortsgemeinden die öffentliche (Nah-)Verkehrsinfrastruktur erfahrungsgemäß weiter ausgebaut werden müsste, um den neuen Verwaltungssitz zeitnah erreichen zu können. Dies führte zu weiteren Kosten, die – soweit ersichtlich – nicht in die wirtschaftlichen Bewertungen des Trierer Gutachtens eingeflossen sind.

## **II. Spekulativer Charakter des Zahlenwerks**

Das dem Gutachten zugrunde gelegte Zahlen- und Informationsmaterial weist zudem zumindest teilweise spekulativen Charakter auf. Dies mag insoweit hinnehmbar sein, als es sich um eine vergleichende Abwägung verschiedener potenzieller Neuordnungsszenarien handelt. Allerdings erscheint es wenig überzeugend, auf der Grundlage von Schätzungen bis auf den Euro exakte Einsparpotenziale beziffern zu wollen.

Dazu tritt, dass augenscheinlich keineswegs alle Ortsbürgermeister der betroffenen Verbandsgemeinden telefonisch zur Frage der regionalen Verbundenheit interviewt wurden, sondern eine Auswahl vorgenommen wurde. So wurden ausweislich der Darstellung der Projektergebnisse 205 Ortsbürgermeister befragt

- S. 15 -

– und zwar überwiegend solcher Ortsgemeinden, deren Verbandsgemeinden durch das KomVwRGrG unmittelbar betroffen waren oder jedenfalls potenzielle Fusionspartner sind, darüber hinaus 600 Bürger. Insoweit bestehen gewisse Zweifel an der Repräsentativität des aus den Befragungen gewonnenen Zahlen- und Informationsmaterials. So wurden etwa in der Verbandsgemeinde Kelberg 33 Ortsbürgermeister befragt, in der Verbandsgemeinde Daun allerdings nur 7. Eine Bürgerbefragung in der Verbandsgemeinde Daun zur Ermittlung der regionalen Verbundenheit ist offenbar gänzlich unterblieben

- S. 21 f. -.

## **III. Schwachpunkte ökonomischer Methoden und ihrer konkreten Anwendung**

Das Gutachten kommt aufgrund eines ökonomischen Modells zu dem Ergebnis, dass eine Fusion zu deutlichen Personalkosteneinsparungen führen würde. Die zugrunde gelegten Formeln und Berechnungsansätze können im Rahmen eines rechts- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Gutachtens nicht gewürdigt werden. Hervorzuheben ist aber immerhin, dass es sich bei diesen Ergebnissen – auch wenn auf Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz beruhen

- vgl. S. 6 -

allein aufgrund der Auswahl dieser Daten um bloße Schätzungen handelt, was durch die Art und Weise der Darstellung im Gutachten jedenfalls nicht völlig offen zutage tritt. Vielmehr werden die Daten und Ergebnisse der computergestützten statistischen Datenanalyse so „interpretiert“, dass eine Erhöhung der Einwohnerzahl um 1 % den Stellenbedarf in der Kernverwaltung nur um ca. 0,8 % steigen lässt. Dies soll zunehmende Einsparpotenziale durch eine Erhöhung der Einwohnerzahl pro Verwaltungseinheit, also die – fachlich hoch umstrittene, nach hiesiger Auffassung sachlich nicht haltbare – These belegen, dass größere Einheiten geringere Personal- und Sachkosten verursachen

- zur Frage der Effizienz kleinerer und größerer Verwaltungseinheiten ausführlich *J. Dietlein*, Gemeinde und Stadt, Beilage 6/2009 zu Heft 12/2009, S. 1 ff. -.

Methodisch bedenklich erscheint es, zur Bestimmung möglicher Einsparpotenziale bei den Personalkosten auf Vergleichsdaten gegenwärtig bestehender Verbandsgemeinden ähnlicher Flächengröße zurückzugreifen. Denn die Höhe der Personalkosten hängt nicht allein von der zu verwaltenden Fläche oder der Vergleichbarkeit des sachlichen Aufgabenbestands

- vgl. S. 43 -

ab, sondern – und entscheidender – von der Anzahl der in der Verbandsgemeinde zusammengeschlossenen Ortsgemeinden sowie den Gebiets- und Wohnstrukturen. Diese wird zwar im ökonomischen Modell des Gutachtens als ein Parameter genutzt, allerdings als Variable „Ortsgemeinden pro 10.000 Einwohner“

- vgl. S. 45 -.

Sachgerechter wäre es gewesen, die Zahl der Ortsgemeinden jedenfalls auch im Verhältnis zur Gesamtfläche der Verbandsgemeinde einzubeziehen. Die Fusion der Verbandsgemeinden Daun und Kelberg würde zu einer Verbandsgemeinde mit 71 Ortsgemeinden führen – dies übersteigt die durchschnittliche Anzahl der Ortsgemeinden in den rheinland-pfälzischen ganz erheblich und führt zu einem erheblichen Mehraufwand an Personal-, Zeit- und Sachmitteleinsatz im Vergleich mit ähnlich großen, aber deutlich weniger Ortsgemeinden umfassenden Verbandsgemeinden. Eine Verbandsgemeinde mit über 70 Ortsgemeinden dürfte jedenfalls nicht mehr in der bislang bekannten Form zu verwalten sein und würde aller Voraussicht nach auf mittlere Sicht Folgediskussionen um eine Zusammenlegung von Ortsgemeinden nach sich ziehen.

Unberücksichtigt bleibt ferner bei der ökonomischen Bewertung, dass der Fortfall der hauptamtlichen Bürgermeisterstelle bei einer Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun keineswegs ohne weiteres zu einer Einsparung führen würde. Während die nach der Besoldungsgruppe A 16 BBesG besoldete Bürgermeisterstelle in Kelberg fortfallen würde, hätte die Einwohnerzahl der neuen Verbandsgemeinde von über 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zur Konsequenz, dass der Bürgermeister nicht mehr wie derjenige der Verbandsgemeinde Daun nach der Besoldungsgruppe B 4, sondern

nach B 5 besoldet werden könnte (vgl. § 2 LBesG RP i.V.m. § 2 Abs. 1 LKomBVO). Entscheidend ist aber, dass die erhöhte Einwohnerzahl voraussichtlich die Einrichtung einer hauptamtlichen Beigeordnetenstelle zur Folge hätte. Denn nach § 64 Abs. 2 Nr. 7 GemO RP kann in einer Verbandsgemeinde mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein Beigeordneter auch hauptamtlich tätig sein. Bei einer Einwohnerzahl von über 30.000 ist davon auszugehen, dass in der Hauptsatzung eine entsprechende Regelung getroffen wird, um den Bürgermeister zu entlasten. Ein hauptamtlicher Beigeordneter wäre sodann nach Besoldungsgruppe B 2 oder B 3 zu besolden (§ 3 Abs. 1 LKomBVO)

- Stellungnahme der Verbandsgemeinde Kelberg zum Gutachten der Universität Trier „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz“, S. 5 -.

#### **IV. Kein ganz erhebliches Einsparpotenzial bei rein wirtschaftlicher Betrachtung**

Nach alledem erweist sich das Gutachten selbst bei einer reinen „Binnenbetrachtung“ als in sich nicht uneingeschränkt schlüssig. Nicht zuletzt wegen der Ausblendung der genannten Kostenfaktoren ergibt sich zwar rechnerisch ein durchaus relevantes jährliches Einsparpotenzial; dieses reduziert sich jedoch erheblich, wenn man die nicht berücksichtigten Aspekte in die wirtschaftliche Betrachtung einbezieht. Aufgrund des hohen Komplexitätsgrades erscheint es methodisch nicht plausibel, verschiedene Kostenfaktoren ohne erkennbaren Grund unberücksichtigt zu lassen.

Darüber hinaus wird nicht ganz deutlich, weshalb die (vermeintlichen) Einsparpotenziale in der Punktwertung des Gutachtens mit doppelter bzw. vierfacher Punktzahl eingeflossen sind. Zudem enthält die Punktwertung zwei einzelne Positionen in den Rubriken „Einsparpotenzial“ und „Barwertbetrachtung“; das Zahlenmaterial ist jedoch in beiden Rubriken – unterschiedlich aufbereitet – verwendet worden. So erhalten die nicht ohne weiteres nachvollziehbaren Einsparpotenziale in der Gesamtbetrachtung nochmal ein höheres Gewicht.

#### **C. Praktische Umsetzungsprobleme**

Die im Gutachten als zu favorisierend dargestellte Fusionsoption VE02 würde schließlich zu erheblichen praktischen Umsetzungsproblemen führen.

#### **I. Räumliche Ausdehnung der „Fusionsverbandsgemeinde“**

Auf die Schwierigkeiten der erheblichen räumlichen Ausdehnung der aus dem Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun entstehenden neuen Verbandsgemeinde wurde bereits mehrfach hingewiesen. Eine durch Fusion geschaffene Verbandsgemeinde, die die Fläche des halben Landkreises einnimmt, erscheint aus verwaltungspraktischen Gründen nicht ohne weitere Umstrukturierungen geeignet, die ihr über-

tragenen und die von ihr übernommenen Aufgaben ordnungsgemäß und unter Beachtung der im KomVwRGrG vorgegebenen Kriterien zu erfüllen. Jedenfalls soweit die betroffenen Kommunen auch weiterhin zu einer nachhaltigen Aufgabenerfüllung in der Lage sind, dürften sich tragfähige Gründe für die mit einer Zwangsfusion einhergehende Schwächung der Integrationswirkung kommunaler Körperschaften nicht ergeben.

## **II. Zahl der Ortsgemeinden in der „Fusionsverbandsgemeinde“**

Erhebliche praktische Probleme würden zudem aus der Anzahl der Ortsgemeinden resultieren. Eine fusionierte Verbandsgemeinde Daun/Kelberg umfasste insgesamt 71 Ortsgemeinden

Die vor allem haushaltsbezogenen Verwaltungsleistungen

- Die Verbandsgemeinden führen – neben der Erfüllung der eigenen Aufgaben (Übertragung bzw. Übernahme von Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden nach § 67 GemO RP) – gemäß § 68 GemO RP die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag. Zu diesen Verwaltungsgeschäften gehören nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 auch die Führung des Rechnungswesens, die Erstellung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans mit seinen Anlagen, die Erteilung der Kassenanordnungen sowie die Erstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses.

künftig für über 70 Ortsgemeinden erbringen zu müssen, führte zu einer erheblichen und dauerhaft nicht ohne weiteres tragbaren Belastung der Verbandsgemeindeverwaltung. Zwar geht das Gutachten davon aus, dass eine Betreuung von bis zu 95 Ortsgemeinden denkbar, eine Zielgröße von 75 Ortsgemeinden möglich sei. Diese Zahlen erscheinen indes nach hiesiger Einschätzung durchaus fragwürdig. So sind verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen aus den neuen Ländern entgegen zu halten, die für das Konstrukt der Verbandsgemeinde eine Größe von maximal acht (!) Ortsgemeinden für optimal erachten, um die Vorteile der örtlichen Verwurzelung für die ehrenamtliche Mitwirkung zu wahren

- *M. T. W. Rosenfeld/W. Kluth* u. a., Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Abschlussbericht zu einem Gutachtenauftrag des Innenministeriums des Landes Sachsen-Anhalt, Typoskript vom 19.6.2007, S. 220 -.

Auch wenn derartige Größenordnungen in einem Land wie Rheinland-Pfalz nicht realisierbar sein dürften, erscheinen die in dem Gutachten der Universität Trier genannten Größenordnungen dennoch nicht dauerhaft exekutierbar. Abhilfe wäre in letzter Konsequenz allein durch eine Zusammenlegung auch von Ortsgemeinden zu schaffen, die indes politisch als nicht erwünscht gilt. Darüber hinaus würde auch eine (Zwangsfusion) von Ortsgemeinden zu ganz erheblichen Nachteilen im Hinblick auf Bürgernähe, Identifikation, ehrenamtliches Engagement und sonstige „demokratische Kosten“ führen. Abweichend von dieser bislang allgemein konsentierten Ausgangslage verweist das Gutachten der Projektgruppe der Universität Trier denn auch – ungeachtet der genannten Zielgröße

hinsichtlich der Ortsgemeinden - ausdrücklich auf die in §§ 10, 11 Abs. 3 GemO RP vorgesehene Möglichkeit, Ortsgemeinden mit weniger als 300 Einwohnern auch gegen deren Willen durch Rechtsverordnung aufzulösen und in eine andere oder in eine neugebildete Gemeinde innerhalb derselben Verbandsgemeinde einzugliedern

- S. 27 ff. -.

Die hierbei ebenfalls vorgetragene Auffassung, eine neue Verbandsgemeinde könne deutlich mehr Ortsgemeinden haben als die Verbandsgemeinden mit den aktuell meisten Ortsgemeinden, weil u. a. die Zahl der Ortsgemeinden reduziert werden könnte, deckt sich weder mit den politischen Absichtserklärungen der Landesregierung noch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Auch hier zeigen sich die erheblichen demokratischen „Kollateralschäden“ einer primär wirtschaftlich-finanziellen Betrachtung.

### **III. Schuldenlastverlagerung**

Eine Fusion der Verbandsgemeinden Kelberg und Daun führte nach hiesiger Einschätzung zudem zu einer erheblichen (Mehr-)Belastung der bislang der Verbandsgemeinde Kelberg zugehörigen Ortsgemeinden im Rahmen der Verbandsgemeindeumlage. Die Schuldenlast der Verbandsgemeinde Daun ist ausweislich des Gutachtens der Universität Trier etwa dreimal so hoch wie diejenige der Verbandsgemeinde Kelberg. Zu erwarten ist mithin eine deutliche Steigerung des Umlagehebesatzes für die „Gesamtverbandsgemeinde“ gegenüber dem gegenwärtig für die Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Kelberg bestehenden Umlagehebesatz. Das Gutachten weist für die Fusionsvariante VE02 eine Summe der Belastungen durch Erhöhung der Schuldenlast von € 4.123.225,00 aus

- S. 76 -.

Dies ist im Hinblick auf das Gleichgewicht der Schuldenlast die höchste Belastung unter allen finanziell betrachteten Fusionsmodellen, mithin das hinsichtlich dieses Kriteriums ungünstigste Szenario.

Das Gutachten der Universität Trier erkennt diese Problematik und hat (unter „normaler“ Gewichtung) das Kriterium des Gleichgewichts der Schuldenlast in die Bewertung der untersuchten Fusionsszenarien einfließen lassen

- S. 68 ff. -.

Dabei sollen die betrachteten Fusionsmodelle ein Gleichgewicht herstellen, so dass die Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner so gering wie möglich gehalten wird. Die hierzu angestellten Berechnungen vermögen aber die Tatsache nicht zu beseitigen, dass eine schon derzeit hinreichend leistungsfähige und verwaltungskräftige Verbandsgemeinde durch die Fusion mit einer höher verschuldeten Verbandsgemeinde schlichtweg benachteiligt wird. Dieser Umstand ist in die Abwägung der Erforderlichkeit einer Fusion aus Gemeinwohlgründen jedenfalls einzubeziehen.

#### **D. Ergebnis: Umkehrung der Variantenreihung zugunsten eines Fortbestands der Verbandsgemeinde Kelberg**

Nach hiesiger Einschätzung sprechen gewichtige Argumente dafür, die Unterschreitung der gesetzlich vorgesehenen Mindesteinwohnerzahl in vorliegendem Kontext als unbeachtlich anzusehen, da die Verbandsgemeinde Kelberg besondere Gründe für den Erhalt ihrer Eigenständigkeit für sich geltend machen kann. Allein der Umstand, dass ein anderes Szenario als der Fortbestand möglicherweise zusätzliche Einsparpotenziale realisierte, stellt die Zukunftstauglichkeit der existierenden Verbandsgemeinde nicht in Frage und reicht zum Nachweis der Erforderlichkeit einer Zwangsfusionierung nicht aus. Wie aufgezeigt, sind wirtschaftliche Aspekte zudem zwar wichtige Kriterien für die Bewertung der Fähigkeit einer Verbandsgemeinde zur eigenständigen Aufgabenwahrnehmung, können aber – nach auch von den Verfassungsgerichten der Länder geteilter Auffassung – eine Fusion für sich genommen nicht rechtfertigen.

Das Gutachten der Universität Trier ist aufgrund seiner rein ökonomischen Ausrichtung nicht dazu geeignet, einen tragfähigen Gemeinwohlgrund für eine Zwangsfusionierung der Verbandsgemeinde Kelberg zu liefern. Vielmehr bedürfte es hierzu eine Auflistung, Gewichtung und Saldierung aller abwägungsrelevanten Belange, die weit über rein ökonomischen Faktoren hinausgehen.

Soweit das Gutachten der Universität Trier zu dem Ergebnis kommt, die Fusion der beiden Verbandsgemeinden (sowie der übrigen drei Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel) sei das im Ergebnis zu favorisierende Modell, beruht diese Einschätzung zumindest teilweise auf durchaus anfechtbaren Grundannahmen. Namentlich sei insoweit auf den aus hiesiger Sicht auch ökonomisch kontraproduktiven (die Verbandsgemeinde Kelberg allerdings nicht unmittelbar berührenden) Vorschlag einer Verlagerung der Grundschule verwiesen, der nach hiesiger Einschätzung eine zusätzliche Verschärfung der demographischen Problemlage zur Folge hätte.

Aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Betrachtung sprechen daher nach gegenwärtigem Sach- und Kenntnisstand gewichtige Argumente dafür, in Ansehung der Verbandsgemeinde Kelberg die Voraussetzungen einer Zwangsfusion für nicht gegeben zu erachten. Insoweit ist nicht zuletzt auf das Gutachten der Universität Trier zu verweisen, wenn es den Erhalt der Eigenständigkeit der Verbandsgemeinde Kelberg als nicht nur gangbares, sondern mit Platz 2 sogar als eines der Spitzenmodelle mit auch wirtschaftlichen Vorzügen im Vergleich zu einer Vielzahl anderer, bereits im Vorfeld des Modellierungsvorschlags ausgeschiedener Varianten qualifiziert.

Düsseldorf, den 29. Juni 2012

Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein