

Joachim Ammermann

Die Struktur der Gemeinden im kreisangehörigen Raum

Vergleichend dargestellt am Beispiel
des Kreises Euskirchen und des Landkreises Vulkaneifel



SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Band 225

Dr. Joachim Ammermann

Die Struktur der Gemeinden im kreisangehörigen Raum

Vergleichend dargestellt am Beispiel des Kreises Euskirchen
und des Landkreises Vulkaneifel



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2821-0

Zugl.: Universität Trier, Fachbereich IV, Diss. 2012

© 1. Auflage 2012 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich IV (Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Mathematik, Informatik und Wirtschaftsinformatik) der Universität Trier im Februar 2012 als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Georg Müller Fürstenberger. Er gewährte mir während der Anfertigung der Arbeit viele Freiheiten und begleitete mich fortwährend mit seinem konstruktiven Rat. Ebenso gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Ludwig von Auer, der schon während der Bearbeitung meine Gedankengänge kritisch hinterfragte und anschließend die Erstellung des Zweitgutachtens übernahm.

Danken möchte ich auch denjenigen, die mich in vielfacher Weise unterstützt haben:

Dem gesamten Projektteam „Nachhaltige Kommunalstrukturen in Rheinland Pfalz“, insbesondere: Martin Paletzki, Alireza Dorfar und Alissa Krewer, für die kollegiale Zusammenarbeit während der Projektphase und den gedanklichen Austausch in der Dissertationszeit.

Den Mitarbeitern der Gemeinden des Untersuchungsraumes, die mir den Einblick in die Praxis ermöglichten, für ihr großes Engagement, stellvertretend Herrn Herbert Mastiaux und Herrn Johannes Saxler, die über den gesamten Zeitraum jederzeit für meine Fragen und Anliegen zur Verfügung standen.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie, vor allem meinen Eltern und Katrin. Sie haben mich jederzeit bedingungslos unterstützt.

Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand vom 31. Dezember 2011.

Joachim Ammermann

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
Abbildungsverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis	XXI
Anhangverzeichnis	XXII

Problemstellung und Vorgehensweise	1
A. Problemstellung	1
B. Aufbau der Arbeit	2

Erstes Kapitel: Ausgangssituation	5
A. Einordnung in die volkswirtschaftliche Theorie	5
I. Einleitung	5
II. Effizienz und Effektivitätsaspekte dezentraler Strukturen	6
1. Dezentralisierungstheorem	6
2. Asymmetrische Informationsverteilung	9
3. Skalenerträge	10
4. Externe Effekte	13
5. Externe Effekte in dezentralen Systemen	16
6. Wettbewerb	17
7. Demokratie als Kontrollmechanismus	19
8. Experimentierrahmen	20
III. Die Verbandsgemeinde als dezentrales Gemeindesystem	21
B. Aktuelle Situation/Diskussion	24
I. Veränderte Rahmenbedingungen	24
1. Finanzsituation der öffentlichen Haushalte	24

2.	Demographischer Wandel	29
3.	Weitere Veränderungen der Rahmenbedingungen	32
II.	Vergleich der Kommunalstrukturen in den Flächenländern	33
III.	Kommunale Reformdebatten	38
1.	Nationale Reformdiskussion	38
a.	Funktionalreformen	41
b.	Gebietsreformen	41
c.	Strukturreformen	42
2.	Aktuelle Reformdiskussion/ maßnahmen in Rheinland Pfalz	42
3.	Zwischenfazit	45
C.	Verwaltungsstruktur und Aufgabenwahrnehmung in den Vergleichsräumen	47
I.	Rheinland Pfalz	47
1.	Verwaltungsstrukturen	47
2.	Organe	47
3.	Aufgabenwahrnehmung	48
II.	Nordrhein Westfalen	51
1.	Verwaltungsstrukturen	51
2.	Organe	52
3.	Aufgabenwahrnehmung	53
III.	Zwischenfazit	54
D.	Historische Entwicklung der Verwaltungsstruktur in den Vergleichsräumen	56
I.	Rheinland Pfalz	56
1.	Entwicklung vor der Reformphase 1946 1965	56
2.	Entwicklung während der Reformphase 1966 1974	57
3.	Entwicklung nach der Reformphase 1975 2010	58
II.	Nordrhein Westfalen	59
1.	Entwicklung vor der Reformphase 1946 1965	59

2.	Entwicklung während der Reformphase 1966 1975	60
3.	Entwicklung nach der Reformphase 1976 2010	61
III.	Zwischenfazit	62
Zweites Kapitel: Quantitative Analyse des Vergleichsraums		65
A.	Auswahl des Vergleichsraums	65
I.	Vergleichende Raumbeschreibung	67
1.	Topographie	67
2.	Soziale/kulturelle Faktoren	70
3.	Wirtschaftliche Faktoren	72
4.	Siedlungsstruktur	76
II.	Verwaltungsstruktur	77
1.	Landkreis Vulkaneifel	77
2.	Kreis Euskirchen	78
3.	Festlegung der Vergleichsräume	79
III.	Zwischenfazit	83
B.	Auswahl Vergleichswerte/Methodik	85
I.	Haushaltsdaten	85
1.	Vergleichsmethodik	85
2.	Auswahl Aufgabenbereiche	88
II.	Weitere Kennzahlenvergleiche	93
III.	Zwischenfazit	94
C.	Auswertungsergebnisse	96
I.	Nettoausgaben	96
1.	Zentrale Verwaltung	96
a.	Politische Gremien	97
b.	Zentrale Dienste/Personal	99
c.	Finanzmanagement/Rechnungswesen	101

d.	Grundstücks und Gebäudemanagement	103
e.	Ordnungsangelegenheiten	104
f.	Brandschutz/Katastrophenschutz	106
2.	Weitere Aufgabenbereiche	107
a.	Tageseinrichtungen für Kinder	108
b.	Jugendarbeit	111
c.	Sportplätze/Förderung des Sports	112
d.	Gemeindestraßen/Straßenreinigung	114
e.	Friedhofs und Bestattungswesen	118
f.	Wirtschaftsförderung	120
g.	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	121
h.	Tourismus	123
II.	Personal	125
III.	Steuerhebesätze	128
IV.	Wahlbeteiligung	132
V.	Bevölkerungswanderung	134
D.	Zusammenfassende Betrachtung	137
 Drittes Kapitel: Qualitative Analyse des Vergleichsraums		139
A.	Methodisches Vorgehen Experteninterviews	139
I.	Auswahl der Fragen	139
II.	Auswahl der Interviewpartner	140
B.	Auswertung	142
I.	Auswirkungen einer Zentralisierung auf die Nettoausgaben	142
1.	Zentrale Verwaltung	142
2.	Weitere Aufgabenbereiche	144
3.	Steuerhebesätze	149
II.	Bewertung qualitativer Aspekte	150

1.	Ausprägung der Bürgernähe	150
a.	Verwaltungsperspektive	150
b.	Bürger /Unternehmerperspektive	153
2.	Ausprägung des Ehrenamtes	155
a.	Identifikation der Bürger	155
b.	Ehrenamtlicher Einsatz für politische Mandate	156
c.	Ehrenamtlicher Einsatz in weiteren Aufgabenbereichen	158
III.	Bewertung weiterer Effizienz und Effektivitätsaspekte dezentraler Systeme	160
1.	Externe Effekte in dezentralen Systemen	160
2.	Wettbewerb	161
3.	Demokratie als Kontrollmechanismus	162
4.	Experimentierrahmen	163
5.	Verwaltungskraft	164
IV.	Zusammenfassende Bewertung der Zentralisierung	165
1.	Bewertung der Zentralisierung in Nordrhein Westfalen	165
2.	Bewertung einer potenziellen Zentralisierung in Rheinland Pfalz	166
C.	Zusammenfassende Betrachtung	169

**Viertes Kapitel: Übertragung der Ergebnisse in konkrete
Handlungsempfehlungen** **171**

A.	Einordnung der Ergebnisse in den volkswirtschaftlichen Zusammenhang	171
I.	Einzelbetrachtung der Effizienz und Effektivitätsaspekte dezentraler Strukturen	171
II.	Zwischenfazit	175
B.	Einordnung der Ergebnisse in die aktuelle politische Situation/Diskussion	177
I.	Fortschritt der Reformmaßnahmen in Rheinland Pfalz	177

II.	Einzelbetrachtung der Argumente für zwei bzw. dreistufige Kommunalstrukturen	179
III.	Zwischenfazit	182
C.	Handlungsempfehlungen für Gesetzgeber	184
I.	Rechtsrahmen	184
II.	Schaffung von Anreizoptionen	185
III.	Zwischenfazit	187
D.	Handlungsempfehlungen für Gemeinden	188
I.	Erhalt von Bürgernähe	188
II.	Erhalt von Ehrenamt	189
III.	Zwischenfazit	190
 Fünftes Kapitel: Zusammenfassung und Ausblick		191
	Abstract	195
	Anhang	199
	Literaturverzeichnis	217
	Internetquellenverzeichnis	235
	Verzeichnis der Expertengespräche	239
	Index	241
	Namensregister	241

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
ADD	Aufsichts und Dienstleistungsdirektion
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung (Band, Seitenzahl)
Aufl.	Auflage
B	Bundesstraße
BB	Brandenburg
ber.	berichtigt
Bev.	Bevölkerung
BGBI.	Bundesgesetzblatt, Teil I
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichtes (Band, Seite)
BW	Baden Württemberg
BWS	Bruttowertschöpfung
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Jahr, Seite)
Dr.	Doktor
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EhrensoldG	Landesgesetz über die Zahlung eines Ehrensoldes an frühere ehrenamtliche Bürgermeister, Beigeordnete und Ortsvorsteher Ehrensoldgesetz vom 18. Dezember 1972 (GVBl. RLP S. 376), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. RLP S. 319)
einschl.	einschließlich

EN ISO	Normstandard der Internationalen Organisation für Normung
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
Ew.	Einwohner
f., ff.	folgende, fortfolgende
FEU	öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
G	Gemeinde
gem.	gemäß
GemNeuglGrG LSA	Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen Anhalt Gemeindefinanzierungsgrundsatzgesetz vom 14. Februar 2008 (GVBl. LSA S. 40)
GemO RLP	Gemeindeordnung für Rheinland Pfalz i.d.F. der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (GVBl. RLP S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. RLP S. 319)
GFG NRW	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2010 (Gemeindefinanzierungsgesetz GFG 2010) vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 871, ber. S. 889)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944)
GK	Grenzkosten
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein Westfalen i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2011 (GV. NRW. S. 271)
GVBl. RLP	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Rheinland Pfalz

GVBl. LSA	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Sachsen Anhalt
GV. NRW.	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein Westfalen
GVOBl. M V	Gesetz und Verordnungsblatt für Mecklenburg Vorpommern
ha	Hektar
Hauptproduktb.	Hauptproduktbereich
HE	Hessen
HGrGMoG	Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätze gesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580)
HIGIS	Handwerk, Industrie, Gründer, Innovation, Service (Gründerzentrum in der Verbandsgemeinde Hillesheim)
hrsg., Hrsg.	herausgegeben, Herausgeber
http	Hypertext Transfer Protocol
i.d.F.	in der Fassung
incl.	inklusive
IT	Informationstechnik
Jg.	Jahrgang
K	Kreis
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln
Kita	Kindertagesstätte
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
KomAEVO	Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter (KomAEVO) vom 27. November 1997 (GVBl. RLP S. 435), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. RLP S. 319)
KommWIS	Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer
KomVwRGrG	Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal und Verwaltungsreform (Artikel 1 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal und Verwaltungsreform vom 28. September 2010, GVBl. RLP S. 272)

KrO NRW	Kreisordnung für das Land Nordrhein Westfalen i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2011 (GV. NRW. S. 270)
KWahlG NRW	Gesetz über die Kommunalwahlen in Nordrhein Westfalen (Kommunalwahlgesetz) i.d.F. der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW. S. 454, ber. S. 509, ber. 1999 S. 70), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Mai 2011 (GV. NRW. S. 238)
KWG RLP	Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalwahlgesetz) i.d.F. vom 31. Januar 1994 (GVBl. RLP S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 26. November 2008 (GVBl. RLP S. 294)
LFAG RLP	Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30. November 1999 (GVBl. RLP S. 415), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (GVBl. RLP S. 277)
LK	Landkreis
LKO RLP	Landkreisordnung für Rheinland Pfalz i.d.F. der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (GVBl. RLP S. 188), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. April 2009 (GVBl. RLP, S. 162)
LS	Leitsatz
LSA	Land Sachsen Anhalt
LVerfG LSA	Landesverfassungsgericht Sachsen Anhalt
LVerfG MV	Landesverfassungsgericht Mecklenburg Vorpommern
LVG	Aktenzeichen des Landesverfassungsgerichtes Sachsen Anhalt
M	Menge
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg Vorpommern
MZB	marginale Zahlungsbereitschaft
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein Westfalen
o.	ohne

ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OG, OGen	Ortsgemeinde, Ortsgemeinden
PKW	Personenkraftwagen
Prof.	Professor
RdNr.	Randnummer
RLP	Rheinland Pfalz
S.	Satz, Seite
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch Grundsicherung für Arbeitssuchende (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954) i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850 (2094)), zuletzt geändert durch Artikel 3a des Gesetzes vom 20. Juni 2011 (BGBl. I S. 1114)
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch Kinder und Jugendhilfe (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3134), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Juni 2011 (BGBl. I S. 1306)
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch Sozialhilfe (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Artikel 3b des Gesetzes vom 20. Juni 2011 (BGBl. I S. 1114)
SGD	Struktur und Genehmigungsdirektion
SH	Schleswig Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Städteregion
T	Tausend
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
tlw	teilweise
u.a.	und andere, unter anderem
Urt.	Urteil
U2/U3	unter Zweijährige/unter Dreijährige
v.	von
VerfGH RLP	Verfassungsgerichtshof Rheinland Pfalz

Verf RLP	Verfassung für Rheinland Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 269), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. RLP S. 495)
vgl.	vergleiche
VG, VGen	Verbandsgemeinde, Verbandsgemeinden
VO	Verordnung
VOBl.	Verordnungsblatt
Vol.	Volume
VZÄ	Vollzeitäquivalente
www	World Wide Web
z.B.	zum Beispiel
1. AG KJHG NRW	Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder und Jugendhilfegesetzes vom 12. Dezember 1990 (GV. NRW. S. 664), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Juli 2011 (GV. NRW. S. 385)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Effektivitätsverluste durch Zentralisierung bei konstanten GK je Ew.	7
Abbildung 2:	Effizienzgewinn durch Skalenerträge neben Effektivitätsverlust	11
Abbildung 3:	Effektivitätsverlust durch Zentralisierung neben Skalenerträgen	12
Abbildung 4:	Effektivitätsverlust in dezentralen Strukturen durch externe Effekte	14
Abbildung 5:	Argumente für Zentralisierung bzw. Dezentralisierung	22
Abbildung 6:	Schuldenstand der öffentlichen Haushalte	24
Abbildung 7:	Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	25
Abbildung 8:	Kommunale Einnahmen und aufgeschlüsselte Ausgaben	26
Abbildung 9:	Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern (2009)	27
Abbildung 10:	Kommunales Jahresergebnis im Bundesländervergleich (2008)	28
Abbildung 11:	Schulden der Gemeinden und G. Verbände im Untersuchungsraum (2008)	29
Abbildung 12:	Bevölkerungsfortschreibung und Prognose für Länder und Kreise	30
Abbildung 13:	Altersstruktur der Länder im zeitlichen Verlauf	31
Abbildung 14:	Altersstruktur des Untersuchungsraums im zeitlichen Verlauf	32
Abbildung 15:	Kommunalverwaltung in den Ländern	34
Abbildung 16:	Gemeindeanzahl je 10.000 Ew. und 100 km ² (2009)	36
Abbildung 17:	Auswirkung der Gemeindereformen in 1960er/70er Jahren	37
Abbildung 18:	Argumente für die zwei bzw. dreistufige Kommunalstruktur	45
Abbildung 19:	Kommunalstrukturen in RLP	47
Abbildung 20:	Kommunalstrukturen in NRW	52
Abbildung 21:	Lage des Untersuchungsraums	68
Abbildung 22:	Flächennutzung in % (31. Dezember 2009)	69
Abbildung 23:	Arbeitslose je 100 Ew. (Durchschnitt 2009)	70
Abbildung 24:	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in T€ je Ew. (2008)	71

Abbildung 25: Altersstruktur in % (31. Dezember 2009)	72
Abbildung 26: BIP zu Marktpreisen in T € je Ew. (2008)	73
Abbildung 27: Verteilung der BWS zu Herstellungspreisen in % (2008)	74
Abbildung 28: Ausgewählte Gemeindesteuereinnahmen je Ew. in € (2008)	75
Abbildung 29: Einwohner je km ² (31. Dezember 2009)	76
Abbildung 30: Kommunalstruktur Landkreis Vulkaneifel	78
Abbildung 31: Kommunalstruktur Kreis Euskirchen	79
Abbildung 32: (Verbands)Gemeinden des Untersuchungsraums (31. Dezember 2009)	80
Abbildung 33: Gemeinden im Untersuchungsraum	82
Abbildung 34: Flächennutzung der Gemeinden in % (31. Dezember 2009)	83
Abbildung 35: Nettoausgabenverteilung zwischen VGen und OGen je Gemeinde in %	89
Abbildung 36: Nettoausgabenverteilung zwischen VGen und OGen je Hauptproduktbereich in %	90
Abbildung 37: Nettoausgaben für Zentrale Verwaltung	96
Abbildung 38: Nettoausgaben für Politische Gremien	98
Abbildung 39: Nettoausgaben für Zentrale Dienste/Personal	100
Abbildung 40: Nettoausgaben für Finanzmanagement/Rechnungswesen	102
Abbildung 41: Nettoausgaben für Grundstücks und Gebäudemanagement	104
Abbildung 42: Nettoausgaben für Ordnungsangelegenheiten	105
Abbildung 43: Nettoausgaben für Brandschutz/Katastrophenschutz	106
Abbildung 44: Nettoausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder je Ew.	108
Abbildung 45: Nettoausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder je 0 6 Jährigen	109
Abbildung 46: Nettoausgaben für Jugendarbeit/Einrichtungen der Jugendarbeit	111
Abbildung 47: Nettoausgaben für Sportplätze/Förderung des Sports	113
Abbildung 48: Nettoausgaben für Gemeindestraßen/Straßenreinigung je Ew.	115
Abbildung 49: Nettoausgaben für Gemeindestraßen/Straßenreinigung je ha Verkehrsfläche	116
Abbildung 50: Nettoausgaben für Friedhofs und Bestattungswesen	118
Abbildung 51: Nettoausgaben für Wirtschaftsförderung	120
Abbildung 52: Nettoausgaben für Gemeinwohlorientierte Einrichtungen	122
Abbildung 53: Nettoausgaben für Tourismus	124
Abbildung 54: Vollzeitäquivalente für Zentrale Verwaltung je 10.000 Ew. (Juni 2009)	126

Abbildung 55:	Vollzeitäquivalente für Brandschutz/Katastrophenschutz je 10.000 Ew. (Juni 2009)	127
Abbildung 56:	Hebesätze Gewerbesteuer 2010	129
Abbildung 57:	Hebesätze Grundsteuer A 2010	130
Abbildung 58:	Hebesätze Grundsteuer B 2010	131
Abbildung 59:	Wahlbeteiligungen im Untersuchungsraum	133
Abbildung 60:	Entwicklung Verbands /Gemeinderatswahlen (1974/75 2009)	134
Abbildung 61:	Entwicklung Wanderungssaldo (1975 2009)	135
Abbildung 62:	Argumente für Zentralisierung bzw. Dezentralisierung auf der Gemeindeebene im kreisangehörigen ländlichen Raum	175

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Präferenzverteilung in Beispielregion	18
Tabelle 2:	Aufgabenkatalog der Kreise in RLP (auszugsweise)	49
Tabelle 3:	Aufgabenkatalog der Kreise in NRW (auszugsweise)	54
Tabelle 4:	Aufgabenbereiche der Nettoausgabenuntersuchung	91

Anhangverzeichnis

Anhang 1:	Gemeinden und Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen am 31. Dezember 2009	199
Anhang 2:	Verwaltungsgliederung der Länder am 1. Januar 2009	200
Anhang 3:	Gegenüberstellung (Gemeinde)Ratssitze RLP und NRW	200
Anhang 4:	Aufgaben mittlerer und großer kreisangehöriger Städte im Rahmen des gestuften Aufgabenmodells in NRW	201
Anhang 5:	Kommunalisierungsgrad nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben bzw. des Betriebsaufwands in %, Kernhaushalte und FEU (2005)	201
Anhang 6:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort je 100 Ew. (30. Juni 2009)	202
Anhang 7:	Ausländeranteil in % (31. Dezember 2009)	202
Anhang 8:	Angebotene Betten je 100 Ew. (2009)	203
Anhang 9:	Einwohnerzahl der Ortsgemeinden im Landkreis Vulkaneifel (31. Dezember 2009)	204
Anhang 10:	Sitze/Mandate in den Verbandsgemeinden und zugehörigen Ortsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel (2009)	205
Anhang 11:	Sitze/Mandate in den Gemeinden des Kreises Euskirchen (2009)	205
Anhang 12:	Ursprungsgemeinden des heutigen Kreises Euskirchen	206
Anhang 13:	Altersstruktur in % nach Gemeinden (31. Dezember 2009)	207
Anhang 14:	Arbeitslose je 100 Ew. nach Gemeinden (Durchschnitt 2009)	207
Anhang 15:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort je 100 Ew. nach Gemeinden (30. Juni 2009)	208
Anhang 16:	Angebotene Betten je 100 Ew. nach Gemeinden (2009)	209
Anhang 17:	Ausgewählte Gemeindesteuereinnahmen je Ew. in € nach Gemeinden (2008)	210
Anhang 18:	Untersuchungsspezifischer Produktrahmen	211
Anhang 19:	Nettoausgabenverteilung zwischen VGen und OGen in % für ausgewählte Produktbereiche (Durchschnitt 2009/10)	212
Anhang 20:	Berechnung Aufwandsentschädigung der Ortsbürgermeister je Monat	212
Anhang 21:	Exemplarischer Interviewleitfaden für Verbandsgemeinden	213
Anhang 22:	Exemplarischer Interviewleitfaden für Unternehmen	215

Problemstellung und Vorgehensweise

A. Problemstellung

Die vorliegende Arbeit hat einen Vergleich der Gemeindestruktur im kreisangehörigen Raum zum Gegenstand, dargestellt am Beispiel der fünf Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel (Rheinland Pfalz) und fünf ausgewählter Gemeinden im Kreis Euskirchen (Nordrhein Westfalen).

Die beiden aneinander grenzenden Regionen gehörten historisch zur preußischen Rheinprovinz und wurden erst nach dem Zweiten Weltkrieg verschiedenen Bundesländern zugeordnet. Auch heute noch weisen die beiden benachbarten Kreise wie zu zeigen sein wird in ihren geographischen, ökonomischen und sozialen Merkmalen viele Ähnlichkeiten auf. Gravierende Unterschiede zeigen sie bei den kommunalen Verwaltungsstrukturen. Der Kreis Euskirchen im Land Nordrhein Westfalen besteht seit den tief greifenden Verwaltungs- und Gebietsreformen in den 1960er/70er Jahren aus elf Einheitsgemeinden und weist somit eine zweistufige kommunale Gliederung auf. Hingegen hat sich im Landkreis Vulkaneifel wie generell in den ländlichen Gebieten von Rheinland Pfalz auch nach den Reformen eine dreistufige kommunale Gliederung mit Kreis, Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde erhalten.

Eine seit Jahren kritische Situation der Kommunalfinanzen, die sich auch in Rheinland Pfalz durch einen dauerhaft negativen Finanzierungssaldo und eine hohe Pro Kopf Verschuldung ausdrückt, führt in allen Bundesländern zur erneuten Diskussion und teilweise zur Umsetzung weiterer Verwaltungsreformen. Rheinland Pfalz strebt nach einer Reform der Mittelinstanz im Jahr 2000 auch eine Reform der kommunalen Verwaltungsstrukturen an. Die Zielvorgaben und konkreten Maßnahmen ergeben sich aus dem Ersten und Zweiten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010.¹ Die Reform lässt dabei die Dreiteilung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Kreis, Verbands- und Ortsgemeinde in Rheinland Pfalz ausdrücklich unberührt.

In Nordrhein Westfalen wurde die dreistufige kommunale Gliederung vor 40 Jahren abgeschafft. Eine Rückentwicklung steht weder im Kreis Euskirchen noch sonst in Nordrhein Westfalen zur Debatte. Trotz ähnlicher Voraussetzungen wird im Landkreis Vulkaneifel wie auch sonst in Rheinland Pfalz mit Hinweis

1 Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. RLP S. 272 ff.), Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. RLP S. 280 ff.).

auf die bedeutende Stellung der Ortsgemeinden, die die ehrenamtliche, das heißt eine vermeintlich kostengünstigere, Aufgabenerfüllung und Bürgernähe sicher stelle, an der dreistufigen kommunalen Gliederung festgehalten.

Die Arbeit wird hinterfragen, welche finanzwirtschaftlichen und weiteren Effekte bei einer Reform der Verbandsgemeinden im Landkreis Vulkaneifel hin zu Einheitsgemeinden zu erwarten sind. Dazu sollen ausgehend von den Haushaltsdaten der untersuchten Gemeinden Finanzkennzahlen ermittelt und ausgewertet werden, um so die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der beiden Verwaltungsstrukturen detailliert zu vergleichen. Experteninterviews mit Vertretern der Gemeinden im Untersuchungsraum sollen Erkenntnisse über weitere Auswirkungen der Gemeindestruktur und ihrer möglichen Veränderung liefern. Zudem sind Handlungsempfehlungen im Kontext mit den aktuellen Reformmaßnahmen in Rheinland Pfalz abzuleiten.

B. Aufbau der Arbeit

Im Ersten Kapitel wird zunächst eine Einordnung der Fragestellung in die volkswirtschaftliche Theorie vorgenommen. Mit der Beschreibung der veränderten Rahmenbedingungen und der kommunalen Reformdebatten wird ein einführender Überblick zur aktuellen Situation und Diskussion gegeben. Vertiefend wird danach auf die Verwaltungsstruktur und Aufgabenverteilung in Rheinland Pfalz und Nordrhein Westfalen eingegangen, um das Leistungsspektrum der Institutionen in den Vergleichsräumen zu definieren. Zudem wird die historische Verwaltungsentwicklung der beiden Länder betrachtet, um Rückschlüsse aus vergangenen Reformen ableiten zu können.

Im Zweiten Kapitel werden der Landkreis Vulkaneifel und der Kreis Euskirchen einer genaueren Raumbeschreibung unterzogen, um die Verwaltungsstrukturen in den Untersuchungsräumen zu vergleichen und vorhandene räumliche Gemeinsamkeiten, aber auch Differenzen aufzudecken. Auf dieser Grundlage werden Erwartungen für die Untersuchung abgeleitet, bevor Nettoausgaben, Personal und weitere Kennzahlenvergleiche durchgeführt werden. Hierzu werden geeignete Teilbereiche des kommunalen Aufgabenspektrums wie etwa Finanzmanagement/ Rechnungswesen oder Gemeindestraßen/Straßenreinigung für einen detaillierten Vergleich ausgewählt.

Das Dritte Kapitel wird nach der vorangegangenen quantitativen Analyse verstärkt qualitative Aspekte beleuchten. Hierzu wurden Expertengespräche mit Vertretern der Verwaltungen im Untersuchungsraum geführt, die neben einer Bewertung der Ergebnisse aus dem Zweiten Kapitel vor allem einen Vergleich