

Besuch von sozusagen höchster verfassungsrechtlicher Kompetenz hatte die Verbandsgemeinde Linz am 11. Dezember 2018 in **Sankt Katharinen**

In einer inhaltlichen Präsentation vor kommunalen Vertretern unserer Verbandsgemeinde gab Herr **Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein**, Inhaber des **Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**, einen umfassenden Überblick und Ausblick zur rechtlichen Debatte um eine Zwangsfusion der Verbandsgemeinden Linz und Bad Hönningen.

Prof. Dietlein, der zudem **Präsident** der **Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften** der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland, ist, unterzog dabei die aktuelle Gesetzeslage des Landes, die konkreten Zahlen der Einwohner vor Ort sowie die rechtlichen Möglichkeiten einer Klage gegen die von der Landesregierung betriebene Zwangsfusion einer genauen Betrachtung.

Dabei spielte eine besondere Rolle, ob das entsprechende Landesgesetz aus dem Jahre 2010 und die darin festgeschriebenen Einwohnerzahlen noch dem heutigen Stand entsprechen. Eigentlich war das Gesetz mit Umsetzung bis 2014 beschlossen. Inzwischen aber sind viele weitere Jahre vergangen, und wesentliche Daten haben sich dabei anders entwickelt als es die Landesregierung voraussehen konnte.

Die Zusammenfassung der Thesen von Prof. Dietlein aus seiner Präsentation war von der Verbandsgemeinde Linz auf der Veranstaltung zugesagt worden. Damit tragen wir auch der Zusage einer umfassenden Information der Öffentlichkeit Rechnung.

Auf der Grundlage des Vortrages werden hier die wichtigsten Thesen von der VG Linz in allgemeinverständlicher Sprache vorgestellt. Für weitere Rückfragen oder zu Details der Debatte werden in den nächsten Ausgaben das Mitteilungsblatt der Verbandsgemeinde Linz und im Internet weitere Information zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung von Prof. Dietlein zur Abwehr einer Zwangsfusion der Verbandsgemeinden Linz am Rhein und Bad Hönningen:

1. Das Kommunalverwaltungsreformgesetz und das dazugehörige Grundsätze-Gesetz aus dem Jahre 2010 waren von einer Frist bis 2014 zur Umsetzung der Neugliederungen ausgegangen. Obwohl dieser Zeitpunkt weit hinter uns liegt, werden die Leitprinzipien noch immer angewendet.
2. Die in der Begründung des Gesetzes genannte Zahl von bis zu 20 % Kosteneinsparungen sind in hohem Maße fragwürdig. Aufgrund der Erfahrungen mit den ersten Fusionen lässt sich nach Jahren sagen, dass diese Begründung nicht trägt. So muss der Gesetzgeber vor dem Umsetzen weiterer Fusionen erst einmal die wirtschaftlichen Folgen, sprich: Einsparungen oder höhere Kosten, der bisher abgeschlossenen Fusionen seriös untersuchen.
3. Um nicht verfassungsrechtliche Probleme zu riskieren, hätte der Gesetzgeber die auf das Jahr 2014 gerichteten Zielvorgaben an die tatsächliche Realität aktualisieren und neu bewerten sollen. Dies betrifft vor allem die ökonomischen Daten, und hier vor

allem die Zahlen zur Einwohnerentwicklung. Diese an die veralteten Zahlen des Jahres 2009 zu knüpfen, ist verfassungsrechtlich hoch problematisch.

4. Zugleich müssen die Daten der Bevölkerungsentwicklung aus dem Regierungsgutachten aus verfassungsrechtlichen Gründen aktualisiert werden. Da es bei diesen Prognosen um die Frage der Notwendigkeit einer Neugliederung geht, wäre ein Rückgriff auf inzwischen veraltetes Datenmaterial aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig.
5. Der Rückgriff auf veraltetes Datenmaterial ist auch aus anderen Gründen unzulässig. So hat die Landesregierung bei Verbandsgemeinden mit einer Einwohnerzahl von mindestens 12.000 zum alten Stichtag 30. Juni 2009 stets unterstellt, dass in Zukunft ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten wäre. Damit unvereinbar wäre es, die tatsächlich eingetretene Entwicklung, namentlich kein Absinken, sondern teils sogar einen Anstieg der Bevölkerung, einfach zu ignorieren.
6. So ist es auch problematisch, eine fast ein Jahrzehnt alte Stichtagsregelung zur Ermittlung der Einwohnerzahlen auch noch fünf Jahre nach dem seinerzeit vorgesehenen Abschluss im Jahre 2014 immer noch als Grundlage heranzuziehen. Eine verfassungskonforme Anwendung des sogenannten Grundsatzgesetzes kann dabei entweder durch eine Aktualisierung des Stichtages auf das aktuelle Datum bewirkt werden oder dadurch, dass die Anwendung des Tatbestandes in § 2 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes systemkonform und nicht systemwidrig angewendet wird.
7. Zudem müssen bei der Prüfung besonderer Ausnahmegründe die schon bisher angewendeten gutachterlichen Maßstäbe auf die neue Realität übertragen werden. Dies kann dazu führen, dass zuvor für eine Gebietsänderung vorgesehene Verbandsgemeinden durch die neue Entwicklung inzwischen von einer Fusionspflicht befreit sind.
8. In der Verbandsgemeinde Bad Hönningen ist es, völlig entgegen der Prognosen im Bericht des Regierungsgutachtens, nicht zu einem weiteren Bevölkerungsrückgang gekommen. Im Gegenteil hat es eine ansteigende Einwohnerentwicklung gegeben. Nach der aktuellen Gemeindestatistik 2018 der Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz (GStB) hat die Verbandsgemeinde sogar die maßgebliche Schwelle von 12.000 Einwohnern nach oben durchbrochen.
9. Spätestens mit dem Erreichen der 12.000-Einwohner-Marke gibt es keinen eigenen Änderungsbedarf nach den Vorgaben des Kommunalverwaltungsreformgesetzes. Zudem steht die VG Bad Hönningen auch nach den letzten Zahlen des Statistischen Landesamtes für 2017 (ebenfalls entgegen den Prognosen des Regierungsgutachtens) bevölkerungszahlenmäßig an der Spitze der Gruppe von Verbandsgemeinden, die für eine Gebietsänderung ins Auge gefasst worden waren.
10. Es ist mit dem Verfassungsgebot der „interkommunalen Gleichbehandlung“ nicht vereinbar, dass trotz Aktualisierung der Daten Verbandsgemeinden mit Bevölkerungszahlen wie Bad Hönningen so behandelt werden, als hätte es die Veränderungen nicht gegeben. Im Gegenteil entspricht es dem rechtlich gebotenen Gleichheitsgrundsatz, auf veränderte Umstände auch veränderte Antworten zu geben.
11. Würde trotz dieser einschneidenden Veränderungen auf dem Gebietsänderungsbedarf der VG Bad Hönningen bestanden, würde sich aus einer „passiven Fusionspflicht“ eine Eingliederung der Kommunen der bisherigen VG Bad Hönningen in die dann größer werdende Verbandsgemeinde Linz ergeben. Die

sogenannte „passive Fusionspflicht“ kann nur zurückhaltend umgesetzt werden und darf den rechtlichen Fortbestand der aufnehmenden Verbandsgemeinde (hier die VG Linz) grundsätzlich nicht infrage stellen. Insoweit ist eine Fusion in der Form, dass etwa beide VG aufgelöst und zu einer neuen Verbandsgemeinde zusammengeschlossen würden, im vorliegenden Fall nicht zulässig.

12. Gegen die zwangsweise Eingliederung einer Verbandsgemeinde können sich sowohl die zur Eingliederung vorgesehene als auch die zur Aufnahme vorgesehene Verbandsgemeinde vor Gericht zur Wehr setzen. Dies durch Art. 130 Abs. 1 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz garantiert.
13. Das Bundesverfassungsgericht behält sich seit 2017 eine sogenannte „Reservezuständigkeit“ selbst gegenüber Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten vor, wenn das von den Landesverfassungsgerichten zugesprochene Schutzniveau der Kommunen unterhalb des vom Grundgesetz garantierten Schutzes der sogenannten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie fallen sollte. Namentlich das rechtliche Gemeinwohlerfordernis für territoriale Neugliederung unterliegt damit als eines der wesentlichen Elemente der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz einer doppelten gerichtlichen Absicherung. Somit ist seit dem Jahre 2017 die Ebene der Landesverfassungsgerichte nicht mehr die letzte Instanz in Fragen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Hierfür ist nach diesem Urteil Bundesverfassungsgerichts im Falle eines Verstoßes gegen diese Garantie eine Klage auch vor dem Bundesverfassungsgericht möglich.

Abschließende Hinweise der Verbandsgemeinde Linz am Rhein

Das Bundesverfassungsgericht hat 2017 ein Urteil eines Landesverfassungsgerichts zu kommunaler Selbstverwaltung aufgehoben. Dieses bahnbrechende Urteil des Bundesverfassungsgerichts zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung aus dem Jahre 2017 gegen ein entsprechendes Landesgesetz wurde von Herrn Prof. Dietlein in Karlsruhe erstritten.

Künftige Klagen von Kommunen gegen unzulässige Eingriffe des Landes in die kommunale Selbstverwaltung vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz sind somit seit dem Urteil aus dem Jahre 2017 grundsätzlich vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfbar. Der Verfassungsgerichtshof hat somit hier nicht mehr das „allerletzte Wort“, wenn die im Grundgesetz verankerte Selbstverwaltungsgarantie in Gefahr ist. Und diese steht bei der von der Landesregierung beabsichtigten Zwangsfusion zwischen den Verbandsgemeinden Linz am Rhein und Bad Hönningen in Rede.

Die Verbandsgemeinde Linz hat Herrn Prof. Dietlein mit der Ausarbeitung einer Untersuchung sowie nötigenfalls mit der Vertretung der rechtlichen Interessen der Verbandsgemeinde Linz zum Erhalt ihrer Eigenständigkeit beauftragt.

Wie bisher setzen die kommunalen Verantwortlichen hier vor Ort noch immer darauf, dass die Landesregierung statt Zwang und Fusion auf der Grundlage alter Zahlen die freiwillige Kooperation der Verbandsgemeinden Linz, Bad Hönningen und Unkel in zahlreichen Feldern durch finanzielle Hilfe und Durchführung von Modellvorhaben unterstützt. Davon hätten sowohl die Kommunen vor Ort und vor allem die Bürgerschaft, aber auch andere Kommunen

in Rheinland-Pfalz einen großen Nutzen. Gute Beispiele effizienter kommunaler Kooperation und Praxis bringen deutlich mehr als ein Rechtsstreit bis zum Bundesverfassungsgericht, den die Kommunen vor Ort nicht wollen, aber zum Schutz gegen die Landesregierung und deren verfassungswidriges Handeln anstrengen müssten.

Für die Verbandsgemeinde Linz

Hans-Günter Fischer
Bürgermeister