

# THEMA FUSION • ENTSCHEIDUNG

Text der Vorlage zum Beschluss des Verbandsgemeinderates Linz, Sitzung vom 17. Januar 2019

## Sachverhalt und Begründung:

### Vorbemerkung:

Wegen der weitreichenden Bedeutung des Tagesordnungspunktes wird in dieser Begründung ausführlich auf den Hergang und die Gründe für die Beschlussempfehlung eingegangen.

### Sachverhalt:

Das Innenministerium des Landes Rheinland-Pfalz hat für „Anfang des Jahres 2019“ eine Stellungnahme der Verbandsgemeinde (VG) Linz zu den Vorschlägen für eine Fusion der VG Linz mit der VG Bad Hönningen bzw. einer Dreierfusion mit zusätzlich der VG Unkel erbeten.

### Begründung der Beschlussempfehlung:

Mit **Schreiben vom 07.07.2016** teilte das **Innenministerium** des Landes Rheinland-Pfalz - ohne jede vorherige Konsultation - der Verbandsgemeinde Linz am Rhein mit, dass nach Auffassung des Ministeriums auf Grundlage des Kommunalreformgesetzes ein „Zusammenschluss der VG Bad Hönningen mit der VG Linz eine sehr gute Lösung wäre“.

**Die VG Linz hat gegen** eine solchermaßen drohende **Zwangsfusion „von oben“** mit guten Argumenten und in vielfältiger Weise Protest und Widerstand organisiert. Dazu zählte u.a. die enge Abstimmung mit der VG Bad Hönningen, die ebenfalls eine Zwangsfusion ablehnte sowie die Ankündigung eines Bürgerentscheids in der VG Linz.

Vor allem mit Blick auf den zentralen Mechanismus des Gesetzes, einer inzwischen um ein Jahrzehnt veralteten, weithin umstrittenen, da willkürlich gesetzten Schwelle von 12.000 Einwohnern, ist die **VG Bad Hönningen keineswegs „fusionspflichtig“**.

Mit ihren Initiativen vor Ort, gegenüber dem Innenminister sowie anderen Gesprächen gelang es der VG Linz letztlich, in einem **Gespräch mit Staatssekretär Kern im Innenministerium am 14.11.2016** zu erreichen, dass zunächst die übereilt angekündigte Zwangsfusion nicht umgesetzt wurde. Stattdessen wurde in Übereinstimmung mit dem Ministerium eine weitere Option, namentlich eine **freiwillige Fusion der drei Verbandsgemeinden Bad Hönningen, Linz und Unkel untersucht**, um deren Optionen im Sinne der Kommunen und der Bürgerschaft auszuloten.

Insgesamt fanden zum Thema Fusion **Dutzende Gespräche und hunderte Stunden an Analysen** von Zahlen, Fakten und Optionen statt. In **zahlreichen Treffen** sowohl innerhalb der **Verwaltungen**, zwischen den **Verbandsgemeinden** sowie mit den **betroffenen Kommunen** und **Bürgern** hier in der VG Linz, aber auch mit **Experten** u.a. aus den **Bereichen Organisation, Wirtschaft und Recht**, kommt die VG Linz zu einem **klaren Ergebnis: Zwang und Fusion sind die falsche Strategie**.

Eigenständigkeit und **kommunale Selbstbestimmung** bedeuten mit Blick auf **Bürgernähe** und **partnerschaftliche Kooperation** der Kommunen sowohl praktisch wie politisch die **deutlich überlegene Alternative** gegenüber einer Zwangsfusion vom „grünen Tisch“.

Dies gilt umso mehr als die **Kooperation der drei Verbandsgemeinden** in jeweils unterschiedlicher Konstellation von Abwasser über Datenverarbeitung bis hin zu Feuerwehr und Tourismus sowie zahlreichen weiteren Bereichen **seit Jahren, teils seit Jahrzehnten** eng und vertrauensvoll ist und **ausgezeichnet eingespielt** ist.

Dagegen wäre eine **Fusion** der Verbandsgemeinden mit **deutlichen Strukturbrüchen**, zudem mit **steigenden Kosten** und überdies **sinkender Bürgernähe** verbunden.

**Vor allem in politischen Zeiten wie diesen sind Bürgernähe und Akzeptanz ein mehr als wertvolles und schützenswertes Gut.**

Auch haben sich die in den **umstrittenen Gutachten der Landesregierung vor einem Jahrzehnt unterstellten Kosteneinsparungen** in der Praxis bei den bisherigen Fusionen **nicht eingestellt**; allzu oft ist **das Gegenteil** eingetreten. **Vielfach** sind teils **deutlich höhere Belastungen** für **Kommunen** (z.B. bei Umlagen) und **Bürgerschaft** (z.B. bei Gebühren) zu beklagen.

**Das** von den **Gutachtern** der **Landesregierung** ausgedachte **theoretische Konzept funktioniert** nach allgemeiner Einschätzung **in der Praxis** einfach **nicht**.

Es war von Beginn an nicht hinreichend durchdacht; es wurde mit einer **Kombination aus Drohung (mit Zwangsfusion) und Beeinflussung durch Geld („Hochzeitsprämie“)** gegen den Willen der Kommunen vor Ort „durchgepeitscht“. Wer sich kritisch äußerte, wurde nicht selten „abgestraft“, das Konzept trotz erkennbarer Fehler weiter stur durchgezogen.

Viele Kosten und Risiken wurden von der Landesregierung nicht gesehen oder gar ausgeblendet. Dies gilt auch für politische Nachteile, wie mangelnde Bürgernähe der Verwaltung, auch Fragen der Akzeptanz in der Bevölkerung.

Kommunale und andere, auch wissenschaftliche **Experten, warnen** vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen schon seit einiger Zeit davor, dass derartige kommunale **Bürgerferne zu Frustration oder gar Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung** führt. So hat u.a. der **Deutsche Städte- und Gemeindebund** vor dem Hintergrund beunruhigender Zusammenhänge zwischen falscher kommunaler Neugliederung und dem **Aufstieg von radikalen Parteien** vor allem die Länder gewarnt und dringend zu einer **Kurskorrektur** aufgerufen.

Derlei **politische und gesellschaftliche Kosten** für Demokratie und Gesellschaft haben leider überhaupt keinen Eingang in die Kostenaufstellung der Landesregierung zur Kommunalreform gefunden. Allerdings sind diese politischen und gesellschaftlichen Risiken inzwischen unübersehbar und dürfen von der politischen Führung des Landes nicht länger abgetan werden.

Bei der als nächstes ins Auge gefassten Stufe der Gebietsreform bei den Landkreisen sind die Gutachter und die Landesregierung jüngst auf so viel Widerstand gestoßen, dass sich der Innenminister gezwungen sah, die Freiwilligkeit von Zusammenschlüssen zu betonen. Dieser Zugewinn an Erkenntnis sollte auch für die Fusion von Verbandsgemeinden Geltung haben.

Mit Recht hat bereits 2016 der heute amtierende **Bevollmächtigte der VG Bad Hönningen** harte Kritik an der Kommunalreform der Landesregierung geübt. In einem Leserbrief mit der **Überschrift: „Diese Verwaltungsreform gehört in die Tonne“** hat er dabei **grobe Fehler in der Berechnung** der behaupteten Einsparung der Fusion aufgedeckt.

So werden von den Gutachtern kommende Kosten (z.B. im Bereich Personal) gar nicht erst berücksichtigt, und die nur groben Schätzungen und die inzwischen widerlegten Prognosen für die Kommunalreform bergen große Risiken und weisen Fehlannahmen auf, die für die Verbandsgemeinde Bad Hönningen von existenzieller Konsequenz sein könnten.

Diese **vom Innenministerium aus unerfindlichen Gründen ausgelassene Sorgfalt** wurde mit Blick auf Fusionspläne von den Verantwortlichen in der VG Linz - in Verwaltung wie im Rat - mit Hilfe gründlicher Analyse sowie unter Hinzuziehung von externem Sachverstand umso mehr nachgeholt.

Das Ergebnis dieser aufwändigen Gesamtprüfung und der Berechnungen ergibt sowohl mit Blick auf eine Zweierfusion der VG Bad Hönningen und VG Linz wie auch auf die ebenfalls untersuchte Dreierfusion mit der VG Unkel ein eindeutiges Ergebnis:

### **Die vom Land angenommenen Grundlagen sind falsch und als Grund für eine Fusion fehlerhaft und daher äußerst problematisch.**

Was selten bei einem Gesetz dieses Gewichts festzustellen ist, trifft in diesem Einzelfall leider zu: Die **beiden zentralen Annahmen für das Gesetz sind von der Realität widerlegt. Weder stimmen die dem Gesetz seinerzeit zugrunde gelegten Einsparungen - die Kosten sind weit höher als der Nutzen - noch sind die in der Begründung des Gesetzes getroffenen Prognosen einer schrumpfenden Bevölkerung eingetroffen - die Einwohnerzahlen steigen.**

Vor allem ist, bundesweit wie auch hier vor Ort, die Zahl der Einwohner in den Kommunen nicht etwa gesunken, wie es die Gutachten aus dem Jahre 2009 unterstellen.

Vom Statistischen Bundesamt bis zu der für Rheinland-Pfalz nach Gesetz z.B. für die Ermittlung aktueller Zahlen vor Wahlen verantwortliche Gesellschaft für Kommunikation und Wissenstransfer mbH (KommWis) ergibt sich ein klarer Trend: Die Bevölkerungszahlen steigen. Sie liegen in der **VG Bad Hönningen sogar über dem Schwellenwert von 12.000 Einwohnern**. Die Zeit des Bevölkerungsrückgangs ist vorbei, es ist bereits seit längerem ein Anstieg der Einwohnerzahlen zu verzeichnen.

Die für eine Fusion geltend gemachten Gründe und Fakten halten also einer Überprüfung nicht stand. Eine überzeugende Argumentation, jenseits nicht substantiierter politischer Erklärungen, für eine Fusion der drei Verbandsgemeinden konnte es vor dem Hintergrund dieser Datenlage nicht geben. Wenn von der Landesregierung oder auch von einzelnen Vertretern vor Ort bezüglich der Einwohnerzahlen generelle Behauptungen aufgestellt werden, die sich weder in Zahlen noch durch Erfahrungen mit bisherigen Fusionen aufrechterhalten lassen, sind diese durch die aktuellen Zahlen widerlegt. Die Motive für derartige Äußerungen mögen politisch sein, sie liegen jedoch im Widerspruch zu den berechtigten Interessen der Bürgerschaft und der Kommunen hier in der Region, der sich die VG Linz verpflichtet fühlt.

Dabei gilt der Grundsatz: Es ist nicht Bringschuld der Kommunen, ihrerseits Gründe gegen eine falsche Maßnahme zu ihren Lasten vorzutragen, im Falle der VG Bad Hönningen sogar zulasten ihrer Existenz.

Es ist vielmehr generelle **Verpflichtung des Landes**, von Landesregierung wie Landtag, keine Gesetze auf den Weg zu bringen und keine Maßnahmen anzukündigen, die weder von der Grundlage noch von den Zahlen stimmen. So muss die Begründung der Landesregierung für die Fusion einer Überprüfung der Fakten und der politischen Zielrichtung standhalten, wenn sie akzeptiert werden will. Die Daten sowie die Begründung aus dem Jahre 2009 halten einer Überprüfung durch die Realität des Jahres 2019 nicht stand.

Zu Unrecht verweist die Landesregierung auf die in ihrem Gesetzentwurf von 2010 zugrunde gelegten Daten des Statistischen Landesamtes aus dem Jahre 2009 - die inzwischen ein Jahrzehnt veraltet sind und die lediglich auf Schätzungen und Fortschreibungen beruhen.

Für die Kommunalwahl 2019 und andere Wahlen zieht die Landesregierung dagegen die tatsächlichen Einwohnerzahlen heran, die im vorliegenden Fall die Realität des Jahres 2018 anhand der Daten der Einwohnermeldeämter aktualisiert darstellen.

Die Zahlen des Jahres **2017 und 2018** weisen aus, dass die Verbandsgemeinde Bad Hönningen oberhalb der Grenze von 12.000 Einwohnern liegt, zuletzt am 31. Dezember 2018 bei 12.089 Einwohnern mit Hauptwohnsitz.

Es wäre fatal für das politische Klima und die Akzeptanz der Demokratie in unserem Land, wenn die Landesregierung neue Erkenntnisse und Fehler schlicht übergeht und nicht zur Korrektur bereit wäre. Im Gegenteil zählt es zu den Prinzipien der Demokratie, wesentliche neue Sachverhalte zu akzeptieren und in politische Entscheidungen umzusetzen. Wer sich dem widersetzt, setzt sich dem Vorwurf einer autoritären Haltung aus und fördert Politikverdrossenheit.

Wäre die Landesregierung etwa nicht bereit, ihre Fehleinschätzung und die falschen Zahlen zu korrigieren und würde sie die Existenz der Verbandsgemeinde Bad Hönningen beenden wollen und deren „kommunale Zwangsehe“ mit der Verbandsgemeinde Linz weiter betreiben, würde nach Beschluss des Rates der Verbandsgemeinde Linz jeder politische und auch rechtliche Schritt gegen dieses Vorhaben der Landesregierung zu gehen sein.

Wenn das Argument, das den Dreh- und Angelpunkt eines Gesetzes ausmacht, namentlich die angeblich sinkende Bevölkerungsentwicklung, von der Realität komplett Lügen gestraft wird, dann muss das betreffende Gesetz geändert oder außer Kraft gesetzt werden. Alles andere wäre in der Wirkung fatal.

Dass die sogenannte Hochzeitsprämie i.H.v. je 1 Mio. Euro angesichts der vielfach höheren Kosten einer keineswegs kosteneffizienten Zwangsfusion nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein betrachtet werden kann, wissen hier vor Ort die Beteiligten.

### **Schutz der Kommunen durch das Bundesverfassungsgericht**

Die Landesregierung wie auch die kommunalen Verantwortlichen hier vor Ort konnten zum Zeitpunkt des Schreibens aus dem Innenministerium im Juli 2016 nicht erahnen, dass der kommunalen Selbstverwaltung gegen Zwangsmaßnahmen von oben eine unerwartete und sehr mächtige Unterstützung zuteil würde.

In einer aufsehenerregenden **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 2017** wurde der Landesregierung eines anderen Bundeslandes sowie dem Landesverfassungsgericht eine dort getroffene Entscheidung als verfassungswidrig aus den Händen genommen und zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung entschieden.

Damit hat das **Bundesverfassungsgericht** eine 70 Jahre geltende Praxis der Auslegung des **Art. 28 Grundgesetz** verändert und sich zum **Schutz der kommunalen Selbstverwaltung** zum **Eingriff in die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte der Länder** entschieden.

Diese dem **Bundesverfassungsgericht** vorbehaltene, sogenannte „Reservezuständigkeit“ bedeutet, dass die Hüter unserer Verfassung in solchen Fällen fehlerhafte Urteile von Landesverfassungsgerichten korrigieren, in denen **in unzulässiger Weise in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen** wurde.

Diese Entscheidung in Karlsruhe wurde erreicht von dem Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Universität Düsseldorf, zugleich Präsident der von den Kommunalen Spitzenverbänden getragenen Freiherr-vom-Stein-Akademie, **Prof. Dr. Johannes Dietlein**. Herr Prof. **Dietlein** hat sich bereit erklärt, angesichts des grundsätzlichen Charakters der erkennbaren verfassungswidrigen Fragen zum Gesetz der Landesregierung die **Vertretung** der Interessen der **Verbandsgemeinde Linz**, gegebenenfalls bis hin zum **Bundesverfassungsgericht**, zu übernehmen.

In einer ausführlichen Darstellung der rechtlichen Probleme des Gesetzes sowie der Entscheidungen der Landesregierung mit Blick auf die Auslöschung der Existenz der VG Bad Hönningen hat Prof. Dietlein **am 11. Dezember 2018 in der Verbandsgemeinde Linz** überzeugend dargelegt, welche verfassungswidrigen Elemente bei dem Versuch einer Zwangsfusion erkennbar sind, sodass es auch bei diesem Gesetz zu einem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts kommen könnte.

Vor allem lasse sich mit Blick auf die Gesetzesgrundlage im Jahre 2018 feststellen, „dass sich Neugliederungsmaßnahmen auf der **Grundlage von heute überholten Daten zur Einwohnerentwicklung** in der betroffenen Verbandsgemeinde Bad Hönningen **massiven verfassungsrechtlichen Bedenken** ausgesetzt sähen. Ein kommunales **Verfassungsbeschwerdeverfahren der VG Linz** wäre nach erster Einschätzung insoweit allemal mit **realistischen Erfolgsaussichten** verbunden.“

So haben der Rat und die Verwaltung die **berechtigte Hoffnung**, dass im Falle einer fortgesetzten Verweigerung des Innenministeriums für eine kommunalfreundliche Lösung die Bestrebungen der Landesregierung für eine kommunale Gebietsänderung spätestens vor dem **Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig** und damit ungültig erklärt würde.

Insoweit die Entscheidungen des übergeordneten Bundesverfassungsgerichtes auch eine Bindungswirkung gegenüber den Verfassungsgerichten der Länder entfalten, ist davon auszugehen, dass auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz eine entsprechende Klage der Verbandsgemeinde Linz anders bewerten könnte als andere Fälle, die vor der von Prof. Dietlein erwirkten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von 2017 entschieden worden waren.

Im Ergebnis bedeutet das nichts weniger als dass sich die **Landesregierung auf politisch wie rechtlich sehr dünnes Eis begeben würde, falls sie trotz der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes eine Zwangsfusion** auf widerlegten Zahlen und Prognosen erzwingen wollte.

### **VG Linz sucht Kooperation mit Land statt streitiger Auseinandersetzung - Unterstützung für „Modellregion kommunaler Kooperation“**

**Der VG Linz war nie und ist nicht an einer streitigen Auseinandersetzung mit der Landesregierung gelegen, im Gegenteil.** Von Anfang an war es die Position der VG Linz, die Eigenständigkeit der VG Bad Hönningen und vor allem die Unversehrtheit der VG Linz zu bewahren und die erfolgreiche kommunale Selbstverwaltung durch noch intensivere kommunale Kooperation zu vertiefen.

Seit **Jahrzehnten** gibt es zwischen den **Verbandsgemeinden Linz, Unkel und Bad Hönningen** sowie auch mit der **VG Asbach** und der alten **VG Waldbreitbach** eine enge Abstimmung und sehr vertrauensvolle Zusammenarbeit in zahlreichen kommunalen Bereichen.

Diese reicht von A wie Abwasser und AktivRegion über B wie Bildung, D wie Datenverarbeitung, F wie Feuerwehr, K wie Katastrophenschutz, über O wie

Ordnungsverwaltung und T wie Tourismus, W wie Wirtschaftsförderung und Z wie Zweckverbände - um einzelne Bereiche der bisherigen engen Kooperation aufzuführen.

### **In allen diesen Bereichen und darüber hinaus bieten sich erhebliche Möglichkeiten weiterer Vertiefung der kommunalen Kooperation.**

Wir sind davon überzeugt, dass aufgrund der schon bisher außergewöhnlich engen Kooperation in zahlreichen Feldern die Kommunen hier vor Ort ein Beispiel dafür geben können, wie **ohne Zwang und freiwillig**, auf Grundlage der **verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung**, in zahlreichen Feldern, vor allem bei Digitalisierung und gemeinschaftlicher Vertretung der regionalen Interessen eine „**Modellregion kommunaler Kooperation**“ entwickelt werden kann.

Hierzu kann in einem Zeitraum von 3 Jahren die vor dem Hintergrund der Fusionsdebatte begonnene Untersuchung möglicher Zusammenarbeit in zahlreichen Feldern wie Datenverarbeitung, Bürgerdienste und anderer kommunaler Dienstleistungen und Projekte intensiviert und fortgesetzt werden.

**Wir laden das Land dazu ein**, diese **freiwillige kommunale Kooperation** als Modellvorhaben zu unterstützen. Die Drohung einer kommunalen Zwangsehe wäre damit umgewandelt in **echte Unterstützung zur Stärkung bürgernaher Kommunalverwaltung**. Die für die Fusion in Aussicht gestellte sogenannte „**Hochzeitsprämie**“ wäre in dem **Modellvorhaben gut investiert**.

Mit einer solchen Förderung einer „Modellregion der kommunalen Kooperation“ könnte die Landesregierung nicht nur dokumentieren, dass sie neue Fakten und neue Zahlen anerkennt und in demokratischer Souveränität daraus die erforderlichen Schlussfolgerungen zieht.

Die **Landesregierung** würde mit diesem Kurs auch dokumentieren, dass sie sich einer von der Bürgerschaft und den Kommunen vor Ort als sehr wichtig und wertvoll anerkannten **kommunalen Selbstverwaltung verpflichtet** fühlt.

Mit der konkreten Unterstützung eines solchen Modellvorhabens würde zudem über die Region hier am Rhein und auf der Höhe hinaus ein Nutzen für viele Kommunen im Land Rheinland-Pfalz entstehen, den die Landesregierung auf ihrer Seite als Erfolg verbuchen könnte. Selbstverständlich werden die Verbandsgemeinden hier vor Ort ihre partnerschaftliche Kooperation auch ohne Unterstützung von Mainz weiter vorantreiben.

Dennoch bietet die Diskussion um einen falschen Ansatz immer auch die Chance, daraus eine richtige Antwort zu entwickeln. Diese Chance sollte von der Landesregierung ergriffen werden.

---

### **Beschlussempfehlung:**

Der Rat der Verbandsgemeinde Linz möge beschließen:

1. Die Verbandsgemeinde Linz am Rhein lehnt auf Grundlage einer monatelangen intensiven Prüfung einen Zusammenschluss mit anderen Verbandsgemeinden zugunsten kommunaler Eigenständigkeit und einer weiteren Vertiefung der schon bisher erfolgreichen freiwilligen kommunalen Kooperation ab.
2. Die Verbandsgemeinde Linz am Rhein tritt für die Eigenständigkeit der Verbandsgemeinde Linz und der Verbandsgemeinde Bad Hönningen ein. Eine Auflösung der Verbandsgemeinde Bad Hönningen ist weder auf Grundlage der aktuellen Gesetzeslage noch vor dem Hintergrund der auch dort wachsenden Einwohnerzahl gerechtfertigt.
3. Die Verbandsgemeinde Linz würde sich gegen jeden ungerechtfertigten Zwang von Seiten der Landesregierung mit allen politischen und auch rechtlichen Möglichkeiten zur Wehr setzen. Dazu zählt gegebenenfalls auch der Weg einer Verfassungsbeschwerde bis hin zum Bundesverfassungsgericht.
4. Der Rat der Verbandsgemeinde Linz beauftragt die Verwaltung, alle erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten, um die berechtigten Interessen der Verbandsgemeinde Linz und ihrer Bürgerschaft und ihrer Kommunen politisch wie rechtlich wahrzunehmen.
5. Statt dieses falschen Weges und einer damit verbundenen politischen und rechtlichen Auseinandersetzung schlägt die Verbandsgemeinde Linz der Landesregierung vielmehr eine Erörterung und Unterstützung einer freiwilligen Kooperation unter Wahrung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung vor.

In einer „Modellregion kommunaler Kooperation“ könnte die weitere Vertiefung der bereits seit Jahrzehnten erfolgreichen kommunalen Kooperation auf weitere Bereiche ausgedehnt und als Modellvorhaben für das ganze Land durchgeführt werden. Die Verbandsgemeinde Linz fordert das Innenministerium auf, die ausgestreckte Hand als Chance zu ergreifen und das Potenzial eines solchen Weges unvoreingenommen zu prüfen.

---

### **Abstimmungsergebnis im Rat der Verbandsgemeinde Linz am Rhein am 17. Januar 2019**

Mit JA stimmten: 21 Mitglieder des Rates, mit NEIN stimmten: 9 Mitglieder des Rates. Enthaltungen: 0