

**Stellungnahme  
der Verbandsgemeinde Daaden  
im Anhörungsverfahren zum Entwurf eines Landesgesetzes über die Eingliederung der  
verbandsfreien Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden  
vom 15. August 2013**

**Inhaltsübersicht**

- 1. Sachverhalt**
  
- 2. Kommunal- und Verwaltungsreform in der Verbandsgemeinde Daaden**
  
- 3. Begründung der Ablehnung einer Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden**
  - 3.1 Allgemeiner Teil – Grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Kommunal- und Verwaltungsreform**
    - 3.1.1 Problem der fehlenden Beachtung des Konnexitätsprinzip**
    - 3.1.2 Problem der zeitlich gestuften Umsetzung der Reform**
    - 3.1.3 Problem der Gesetzesauslegung durch Gutachten**
    - 3.1.4 Keine gesetzliche Festschreibung des Disparitätenausgleichs**
    - 3.1.5 Keine passive Fusionspflicht**
    - 3.1.6 Kein gesetzliches Konvergenzgebot zwischen den Zielen der Raumordnung und den künftigen Verwaltungsstandorten**
    - 3.1.7 Fehlende Berücksichtigung historischer Gegebenheiten**
  
  - 3.2 Besonderer Teil – Bedenken hinsichtlich der konkreten Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden**
    - 3.2.1 Ausnahmegrund der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit**
    - 3.2.2 Sonstige Ausnahmegründe**
    - 3.2.3 Ergebnis der Beratungen in den Ortsgemeinderäten**
    - 3.2.4 Gesetzlich nicht formulierte Pflicht zur Fusion bei eigener Leistungsfähigkeit („Passivbetroffenheit“)**
    - 3.2.5 Inkonsequenz hinsichtlich der Lösung Daaden-Gebhardshain-Herdorf,**
    - 3.2.6 Anerkennung des historischen Wunsches der Stadt Herdorf nach Eigenständigkeit**
    - 3.2.7 Außerordentlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Eingliederung**
      - 3.2.7.1 Kommunalwahl 2014**

### **3.2.7.2 Zeit nach der Eingliederung am 01.07.2014**

### **3.2.8 Finanzielle Auswirkungen für die Verbandsgemeinde**

### **3.2.9 Finanzielle Auswirkungen für die Ortsgemeinden des Daadener Landes**

### **3.2.10 Finanzielle Auswirkungen für die Bürgerschaft des Daadener Landes**

## **4. Aufforderung an die Landesregierung und den Landtag für den Fall des Festhaltens an der Eingliederungsabsicht**

### **4.1 Sitz**

### **4.2 Namensführung**

### **4.3 Feuerwehrregelung ändern**

### **4.4 Einwohnerbezogene Aufteilung der Aufwendungen und Erträge**

### **4.5 Ortsgemeinden Dermbach und Sassenroth**

### **4.6 Konnexität**

## **5. Zusammenfassender Appell an die Landesregierung**

### **1. Sachverhalt**

Mit Schreiben vom 17.06.2013 hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (ISIM) u. a. der Verbandsgemeindeverwaltung Daaden und allen Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde den Entwurf des Landesgesetzes über die Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden übersandt und zur Stellungnahme bis zum 20.08.2013 aufgefordert.

Mit dem Landesgesetz soll die Stadt Herdorf ab 01.07.2014 in die Verbandsgemeinde Daaden integriert werden. Die Verbandsgemeinde soll gleichzeitig vorläufig umbenannt werden in „Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden“, der Sitz dieser Verbandsgemeinde bliebe Daaden.

Bürgermeister und Rat der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden werden voraussichtlich am 25.05.2014 neu gewählt. Bis 31.12.2014 muss ein neuer Wehrleiter für die VG-Feuerwehr bestimmt werden. Der Übergang der Beamten- und Arbeitsverhältnisse, des Vermögens, der Verbindlichkeiten und Schulden muss in einer Vereinbarung zwischen der Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden geregelt werden. Das Gesetz enthält weitere Regelungen zur Haushaltsführung im Jahr des Übergangs.

Mit der Vorlage dieses Gesetzentwurfes erfährt die seit vielen Monaten geführte Diskussion um die Kommunal- und Verwaltungsreform in der Verbandsgemeinde Daaden und ihren Nachbarkommunen eine juristische Konkretisierung. Die Absichten des Landes werden sowohl in ihren zeitlichen wie inhaltlichen Aspekten deutlich.

### **2. Kommunal- und Verwaltungsreform in der Verbandsgemeinde Daaden**

Die Verbandsgemeinde Daaden hat sich den Zielen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz nicht verschlossen, sondern im Gegenteil sehr offen und zukunftsorientiert gezeigt und versucht, durch eigene Anstrengungen und Verhandlungen zu einer Lösung zu kommen, die die

Bedürfnisse der Menschen in Einklang bringt mit den wirtschaftlichen Erfordernissen und einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung.

Seit den ersten konkreteren Informationen zur Kommunal- und Verwaltungsreform im Jahr 2007 haben sich die Gremien der Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden intensiv mit den Grundsatzfragen befasst. Nach Veröffentlichung der grundlegenden Ziele der Reform am 27.02.2009 durch Innenminister Bruch wurde deutlich, dass im Landkreis Altenkirchen nur für die Stadt Herdorf ein vordringlicher Gebietsänderungsbedarf gesehen wurde. Unabhängig davon blieb jedoch die Mindestanforderung für verbandsfreie Gemeinden von mindestens 10.000 Einwohnern und für Verbandsgemeinden von mindestens 12.000 Einwohnern bestehen. Als Zusatzkriterien neben der Einwohnerzahl wurden außerdem die Fläche und die Anzahl der Ortsgemeinden, aber auch die Wirtschaftskraft, die örtliche Lage, landsmannschaftliche Gegebenheiten, historische und religiöse Bezüge und auch die Stationierung von Streitkräften genannt. Die Verbandsgemeinde erfüllte diese Kriterien nicht ganz (knapp unter 12.000 Einwohner, 61 qkm, 9 Ortsgemeinden).

Um die Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde auf nachprüfbar und belastbare Grundlagen zu stellen und einen Quervergleich anstellen zu können, gab sie am 15.02.2010 eine gutachterliche Untersuchung in Form eines Kennzahlenvergleiches in Auftrag (BKC Kommunal-Consult GmbH).

Die beauftragte Analyse der Leistungsfähigkeit umfasste einen Vergleich der Grundlagendaten der Verbandsgemeinde Daaden mit benachbarten kommunalen Gebietskörperschaften und einem repräsentativen Durchschnitt von Verbandsgemeinden aus der gleichen Größenklasse anhand von Kennziffern und deren Interpretation in einer Stärken-Schwächen-Darstellung.

Einbezogen wurden neben den eigenen Daten die Daten der Verbandsgemeinde Gebhardshain und der Stadt Herdorf. Berücksichtigung fanden dabei Zahlen der Haushalts- und Wirtschaftspläne und der Jahresabschlüsse der Teilnehmer (Bilanzen, Jahresergebnisse, Schuldenstand), Daten zum Personal und der Verwaltungsorganisation, Einwohnerdaten, Flächendaten, Daten der Ortsgemeinden und sonstige Strukturdaten.

Dabei hatte der Nachweis der eigenständigen Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde Daaden Priorität. Für den Fall, dass ein Zusammenschluss deutlich messbare Vorteile für die Verbandsgemeinde Daaden mit sich bringt oder aus anderen Gründen unvermeidlich sein sollte, bevorzugte die Verbandsgemeinde einen Partner mit vergleichbarer Leistungsfähigkeit. Diese Prämisse und vom Gleichheitsprinzip getragene Zielsetzung würde notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger in der Verbandsgemeinde Daaden vermeiden.

Ergebnis der Standortbestimmung durch BKC Kommunal-Consult GmbH war ein Verbandsgemeindeprofil als Kennzahlenanalyse. Für die Verbandsgemeinde Daaden wurde gegenüber dem Vergleichskreis eine durchaus positive Bewertung abgegeben, allerdings auch auf die demografische Entwicklung mit dem absoluten Rückgang der Einwohnerzahlen, verbunden mit der Verschiebung des Durchschnittsalters und der Reduktion der aktiven Steuerzahler als Belastungsmoment hingewiesen. Vor diesem Hintergrund sollten die Möglichkeiten der Bildung einer deutlich größeren und neu gestalteten Körperschaft geprüft werden.

Nach dem Inkrafttreten des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform am 06.10.2010 war klar, dass die Verbandsgemeinde Daaden wegen ihrer zu geringen Einwohner- und Ortsgemeindeanzahl grundsätzlich weiter von den Reformabsichten betroffen sein würde. Die Freiwilligkeitsphase lief bis 30.06.2012, danach würde die Phase der einzelgesetzlichen Fusionsvorgaben durch das Land einsetzen. Eine finanzielle Unterstützung für freiwillige Gebietsänderungen stand nur bis Mitte 2012 in Aussicht, allerdings begann bereits 2011 die Abschmelzung dieser „Hochzeitsprämie“.

Vor diesem Hintergrund und mit den Ergebnissen der BKC-Untersuchung ausgestattet, beschloss der Verbandsgemeinderat am 25.11.2010, dass die Verbandsgemeinde Daaden die weitere Entwicklung nicht passiv abwarten, sondern aktiv in Fusionsgespräche eintreten würde. Aus dem Kennzahlenvergleich und der Gesetzeslage ließen sich als mögliche Fusionspartner realistischerweise die Verbandsgemeinde Gebhardshain und Stadt Herdorf ableiten. Die Verwaltung wurde beauftragt, mit beiden Körperschaften zu klären, ob sie grundsätzlich zu Fusionsgesprächen bereit wären.

Schon am 14.12.2010 beschloss der Verbandsgemeinderat dann – auch zur Wahrung der Zuweisung nach § 17a LFAG – die grundsätzliche Bereitschaft der Verbandsgemeinde, einen Zusammenschluss vorzunehmen. Dazu erklärte sich die Verbandsgemeinde weiter bereit, in Verhandlungen über eine Fusion mit den benachbarten, vom Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform ebenfalls betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften, und zwar der Verbandsgemeinde Gebhardshain und der Stadt Herdorf, einzutreten.

Mit Schreiben vom 13.12.2010 teilte die Stadt Herdorf mit, dass im dortigen Rat Einigkeit dahingehend bestehen würde, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um an erster Stelle die Eigenständigkeit der verbandsfreien Stadt Herdorf zu erhalten. Die geforderte Optimierung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft solle vorrangig durch interkommunale Kooperation erreicht werden. Außerdem sollten zur Frage des weiteren Vorgehens die Ergebnisse des Gutachtens zu Fragen der Reform für den nördlichen Teil des Landkreises Altenkirchen abgewartet werden. Der Stadtrat Herdorf würde sich erst wieder nach Vorlage dieses Gutachtens mit der Thematik auseinandersetzen. Die Stadt wies abschließend darauf hin, dass wegen der weitreichenden und nachhaltigen Folgen einer Gebietsänderung die angebotene Zuwendung des Landes für die Stadt Herdorf kein ausschlaggebendes Kriterium darstellen würde.

Am 20.12.2010 hat die Verbandsgemeinde Gebhardshain mitgeteilt, dass sich der dortige Verbandsgemeinderat mit der Frage befasst habe und dabei die Eigenständigkeit der Verbandsgemeinde nach wie vor in den Vordergrund stellen würde. Der Bürgermeister wurde allerdings beauftragt zu prüfen, ob durch eine Kooperation mit einer anderen Verbandsgemeinde die Wirtschaftlichkeit so verbessert werden kann, dass die Eigenständigkeit noch besser zu begründen ist. Daneben sollte jedoch die Fusionsbereitschaft bei den Verbandsgemeinden Betzdorf, Daaden und Wissen erfragt werden. Der Verbandsgemeinderat Gebhardshain machte allerdings seine künftigen Entscheidungen auch von dem Gutachten für den nördlichen Teil des Landkreises abhängig.

Auch die Verbandsgemeinde Daaden wirkte an der Erstellung des Gutachtens für die Kommunen im Oberkreis durch die Beantwortung eines Fragenkatalogs mit, den Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, der Gutachter der TU Kaiserslautern, im Nachgang zu einem Gespräch mit Vertretern der Verbandsgemeinden und der Stadt Herdorf am 15.02.2011 im Rathaus Daaden vorgelegt hatte.

In verschiedenen Gesprächen mit Vertretern der Verbandsgemeindeverwaltung Gebhardshain ergab sich die übereinstimmende Einschätzung der Beteiligten, dass eine Fusion eher Einsparpotentiale bietet als die in Gebhardshain diskutierte Kooperation.

Anfang August 2011 wurden die teilnehmenden Verwaltungen vom Innenministerium über die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchung der TU Kaiserslautern zur Entwicklung nachhaltiger Gebiets- und Verwaltungsstrukturen im Landkreis Altenkirchen unterrichtet. Erkennbar stand bei den Ergebnissen des Gutachtens der sog. Disparitätenausgleich im Vordergrund, wonach eine wirtschaftlich besser stehende Körperschaft mit einer schwächeren zusammengelegt wird, um im Schnitt einen Ausgleich zu erzielen. Damit würde aber gleichzeitig der Effekt erreicht, dass eine Verbandsgemeinde, die relativ gut gewirtschaftet und dementsprechend seine Bürger auch stärker belastet hat, Zuständigkeiten, Vermögenswerte und Wirtschaftskraft abgeben muss, ohne einen Vorteil zu erlangen.

Unter Berücksichtigung der Indikatoren Pendlerverflechtung, Entfernung, Fläche, Einwohnerzahl, Steuerkraft, Kassenkreditumfang und demografischer Entwicklung und unter Berücksichtigung von topografischen Gegebenheiten und bestehenden Kooperationen hielt das Gutachten unter vielen anderen geprüften Kombinationen zwei Fusionsvarianten für sinnvoll:

#### **Variante 1**

Fusion der Verbandsgemeinden Hamm (Sieg) und Wissen  
 Fusion der Verbandsgemeinden Betzdorf und Gebhardshain  
 Fusion der Verbandsgemeinde Daaden und der Stadt Herdorf

#### **Variante 2**

Fusion der Verbandsgemeinden Hamm (Sieg) und Wissen  
 Fusion der Verbandsgemeinden Betzdorf und Daaden sowie der Stadt Herdorf  
 Fusion der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Bad Marienberg

Variante 2 wies einen geringfügig besseren Punktwert auf, allerdings hätte dabei kreisübergreifend fusioniert werden müssen.

Die in Variante 1 vorgeschlagene Fusion der Verbandsgemeinde Daaden mit der Stadt Herdorf wurde mit einem Punktwert von 4,1 im Prüfungsschema der TU begründet. Die neue Verbandsgemeinde hätte 10 Ortsgemeinden und knapp 19.000 Einwohner, die sich bis 2020 auf knapp 17.800 verringern werden. Bei 79 qkm wird eine grundsätzlich leicht zu realisierende Bürgernähe unterstellt. Als verkehrstechnisches Verbindungselement wird die L 285 gesehen. Begründet wurde der Vorschlag weiter damit, dass sich eine Verbesserung des Jahresergebnisses, bei den Kassenkrediten und den sonstigen Verbindlichkeiten im Kernhaushalt zugunsten von Herdorf ergäbe. Außerdem werden eine enge Verflechtungsbeziehung bei Pendlern und Herdorf als Einkaufsschwerpunkt für den alltäglichen Bedarf und die bestehenden Kooperationen angeführt.

Der Ministerrat hatte am 16.08.2011 bekräftigt, dass an der bisher definierten Vorgehensweise festgehalten wird. Die Landesregierung empfahl, die Freiwilligkeitsphase und die damit verbundenen Chancen und Vorteile zu nutzen. Sie sagte aber auch klar, dass aus Gemeinwohlgründen erforderliche, von den kommunalen Körperschaften jedoch nicht selbst auf den Weg gebrachte Gebietsänderungen im Anschluss an die Freiwilligkeitsphase durch Landesgesetz geregelt würden.

Sie wies darauf hin, dass für eine Gebietsänderung einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde als Partner auch eine kommunale Gebietskörperschaft in Betracht kommen kann, deren Einwohnerzahl die festgelegte Mindesteinwohnerzahl übersteigt.

Die Diskussion in der Verbandsgemeinde Gebhardshain hatte durch das Ergebnis des Gutachtens Fahrt aufgenommen, weil die Bereitschaft, mit Betzdorf zu fusionieren, offensichtlich nicht sehr groß war. So wurde im Ortsgemeinderat Elkenroth diskutiert, aus der Verbandsgemeinde Gebhardshain auszuscheren und sich der Verbandsgemeinde Daaden anzuschließen.

Mit Schreiben vom 13.09.2011 teilte die Verbandsgemeinde Gebhardshain mit, dass das Innenministerium mit der rechtlichen Prüfung der Frage eines Ausscheidens der Ortsgemeinde Elkenroth gebeten wurde, aufgrund eines Beschlusses des dortigen Verbandsgemeinderates vom 08.09.2011 in Einwohnerversammlungen über mögliche Vor- und Nachteile von Fusionen informiert werden soll und außerdem bis Mitte November eine Bürgerbefragung durchgeführt würde.

Für Dezember 2011 wurde eine Entscheidung des Verbandsgemeinderates Gebhardshain über das weitere Vorgehen angekündigt. Damit wurde das Zeitfenster immer kleiner, innerhalb dessen eine freiwillige Fusion, für die realistischweise nur die Verbandsgemeinde Gebhardshain in Frage kam, verhandelt und vorbereitet werden konnte. Die bis zum Auslaufen der Freiwilligkeitsphase verbleibende Zeit von etwa 9 Monaten war mehr als knapp für die Bürger- und Ortsgemeindebeteiligung sowie die notwendigen Fusionsverhandlungen.

Der Verbandsgemeinderat Daaden beauftragte den Bürgermeister am 22.09.2011, hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit in gemeinsamen Einwohnerversammlungen mit den Ortsgemeinden über Hintergründe, Ziele und Auswirkungen einer Fusion der Verbandsgemeinde Daaden zu informieren. Die Einwohnerversammlungen sollten im Oktober/November 2011 stattfinden, so dass das Ergebnis in die Sitzung des Verbandsgemeinderates im Dezember einfließen konnte.

Diese Sitzung fand am 14.12.2011 statt. Es hatten gemeinsame Einwohnerversammlungen in den neun Ortsgemeinden in sachlicher Atmosphäre unter Beteiligung von insgesamt etwa 250 Bürgerinnen und Bürgern u. a. zum Thema Verbandsgemeindefusion stattgefunden.

Nahezu einhellig wurde darin die Auffassung vertreten, in offenen Gesprächen mit dem realistischweise nur übrig bleibenden Partner, der Verbandsgemeinde Gebhardshain, die Fusion der Verbandsgemeinden anzustreben.

Auch in den Ortsgemeinderäten ergab sich Zustimmung für eine freiwillige Fusion mit der Verbandsgemeinde Gebhardshain. Soweit nicht bereits die Einwilligung zur Fusion gegeben wurde (Weitfeld, Friedewald, Niederreisbach, Schutzbach, Derschen, Mauden) hatten die Ortsgemeinden zumindest ihr grundsätzliches Einverständnis mit einer Fusionslösung und die Zustimmung zur

Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der Verbandsgemeinde Gebhardshain erklärt (Emmerzhausen, Nisterberg).

Die Beschlusslage auf Seiten des möglichen Fusionspartners Gebhardshain war jedoch anders. Nachdem das Ergebnis der Bürgerbefragung in der Verbandsgemeinde Gebhardshain eine Pattsituation ergeben hatte (2.614 Personen haben für die Erhaltung der Eigenständigkeit und 2.605 Personen für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen votiert, dabei hatte sich aber unter „Bemerkungen“ eine deutliche Mehrheit für den potentiellen Fusionspartner Verbandsgemeinde Daaden ausgesprochen), wurde im Verbandsgemeinderat Gebhardshain am 08.12.2011 beschlossen, den Bürgermeister zu beauftragen, Gespräche mit den Verbandsgemeinden Betzdorf, Daaden und Wissen aufzunehmen.

Dementsprechend führten die Bürgermeister der Verbandsgemeinde Gebhardshain und Daaden in der 1. KW 2012 statt Fusionsverhandlungen lediglich Sondierungsgespräche. Das Ergebnis dieser Gespräche sollte im Verbandsgemeinderat Gebhardshain am 15.03.2012 behandelt werden.

Ergebnis der Sondierungsgespräche war ein Arbeitspapier, das über wichtige Fusionspunkte informierte und Lösungsansätze enthält. Dieses Papier wurde von den Ortsbürgermeistern/innen als Grundlage des Kriterienkataloges empfohlen. Dieser Kriterienkatalog wurde in der Ratssitzung am 23.02.2012 beschlossen.

Am 15.03.2012 hat der Verbandsgemeinderat Gebhardshain mit knapper Mehrheit entschieden, Fusionsverhandlungen nur noch mit der Verbandsgemeinde Daaden zu führen und den Bürgermeister entsprechend beauftragt. Dementsprechend haben in zwei Verhandlungsrunden die Bürgermeister, unterstützt durch die jeweiligen Büroleiter, eine Fusionsvereinbarung entworfen. Dieser Entwurf wurde in den Gremien der Verbandsgemeinde Daaden überarbeitet und dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur zugeleitet.

Am 10.05.2012 stimmte der Verbandsgemeinderat Daaden dem freiwilligen Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Daaden auf der Grundlage des Vereinbarungsentwurfs entsprechend § 3 (2) KomVwRGrG zu und beauftragte die Verwaltung, sie der Verbandsgemeinde Gebhardshain zuzuleiten.

Am 31.05.2012 hat dann allerdings der Verbandsgemeinderat Gebhardshain mit großer Mehrheit entschieden, die Fusionsverhandlungen mit der Verbandsgemeinde Daaden nicht fortzuführen.

Mit Datum vom 01.08.2012 hatte Professor Junkernheinrich von der Technische Universität Kaiserslautern, Teil A seiner Untersuchung zu Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden vorgelegt. Der Gutachterauftrag erstreckte sich auf die Fragen, ob und gegebenenfalls welche Ausnahmegründe für einen unveränderten Fortbestand der verbandsfreien Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und der Verbandsgemeinden mit weniger als 12.000 Einwohnern vorliegen, welche Gebietsänderungen bei Unterschreitung der Grenze in Betracht kommen und wie eine Bewertung der eventuell vorhandenen Gebietsänderungsalternativen jeweils aussieht. Die Untersuchungsergebnisse sollten der Vorbereitung von Vorschlägen der Landesregierung für kommende kommunale Gebietsänderungen dienen.

Für die Verbandsgemeinde Daaden stellt das Gutachten fest, dass sie eine Kommune in Grenzlage zu NRW ist, mit 651 € Steuereinnahmekraft pro Einwohner und Jahr den besonderen Ausnahmegrund der überdurchschnittlichen Finanzkraft erfüllt, den hinzutretenden Ausnahmegrund der dauerhaften Leistungsfähigkeit jedoch nicht erfüllt.

Dieser Ausnahmegrund wurde über die Finanzierungssalden der Jahre 2001 bis 2009 mittels zweier Kriterien beurteilt. Das erste Kriterium erfordert einen im 9-Jahresdurchschnitt ausgeglichenen Finanzierungssaldo, belegt also die langjährige Sicherstellung der kommunalen Leistungsfähigkeit. Das zweite Kriterium fordert, dass die jeweilige Körperschaft seit dem Jahr 2007 nur maximal ein Jahr mit negativem Finanzierungssaldo aufweist.

Das Gutachten sah sowohl Kriterium 1 als auch Kriterium 2 im Falle der Verbandsgemeinde Daaden nicht als erfüllt an. Dies war unverständlich, weil die Verbandsgemeinde nach den Jahresrechnungen 2001 bis 2009 einen durchschnittlichen jährlichen Überschuss von rd. 513.000 € erzielt hat. In den

Jahren 2007 bis 2009 schloss der Ergebnishaushalt ebenfalls in jedem Jahr mit einem z. T. erheblichen Überschuss ab.

Die Verwaltung nahm Kontakt sowohl mit dem Gutachter als auch mit dem Statistischen Landesamt, von dem die Ausgangsdaten stammen, auf um eine Klärung der widersprüchlichen Datenlage zu erhalten. Eine endgültige Klärung der Zusammenhänge erfolgte zunächst nicht. Der Gutachter sagte aber zu, die Bewertung der Verbandsgemeinde Daaden bei inhaltlich unzutreffenden Ausgangsgrößen zu korrigieren.

Sowohl die Verbandsgemeinde Gebhardshain als auch die verbandsfreie Stadt Herdorf waren nach der Gutachtenbeurteilung nicht von Ausnahmegründen betroffen und standen nach wie vor zur Fusion an.

Am 17.10.2012 hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur u. a. die Verbandsgemeinde Daaden und die Stadt Herdorf im Nachgang zu einem Ministerratsbeschluss vom Vortag darüber informiert, dass geplant ist, für **alle verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden**, die nach dem Grundsatzgesetz einen Änderungsbedarf haben, entsprechende Gebietsänderungen herbeizuführen. Die Landesregierung gab an, gesetzliche Regelungen bestimmter Gebietsänderungen bis zu den Kommunalwahlen im Jahr 2014 anzustreben. Zu diesen Gebietsänderungen gehörte auch der Zusammenschluss der Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden. Die Liste umfasste insgesamt 25 kommunale Gebietskörperschaften, die zu 12 neuen Verbandsgemeinden fusioniert werden sollen. Dagegen umfasst die zu Beginn der Reform veröffentlichte Liste von Gebietskörperschaften mit vordringlichem Gebietsänderungsbedarf, zu denen die Verbandsgemeinde Daaden nicht gehörte, 32 Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Nach der Kommunalwahl 2014 sollten in einer zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform die Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte optimiert werden und dann auch Gebietsänderungen, die derzeit mit Änderungen von Landkreisen verbunden wären, realisiert werden.

Gleiches gelte für die weiteren, nicht auf der jetzigen Reformstufe geregelten Gebietsänderungsmaßnahmen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Dazu würde ggf. auch die Verbandsgemeinde Gebhardshain gehören. Die zweite Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform soll 2019 abgeschlossen werden.

Für die verbandsfreie Stadt Herdorf und die Verbandsgemeinde Daaden wurde ein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf gesehen. Hinreichende Ausnahmegründe für einen unveränderten Fortbestand der beiden Kommunen konnte das Innenministerium nicht identifizieren. Das ISIM äußerte die Absicht, einen Zusammenschluss der verbandsfreien Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden Mitte 2014 herbeizuführen. Die Verbandsgemeinde wurde aufgefordert, dem Ministerium eine etwaige Stellungnahme dazu bis zum 14.12.2012 zu übersenden.

Zeitgleich mit der Mitteilung des Innenministeriums wurde auch Teil B des Berichts von Prof. Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern, mit dem zweiten Teil seiner Untersuchungen zu Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform veröffentlicht.

Diese Untersuchungen hatten sich auf Neugliederungsoptionen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, für die er einen Gebietsänderungsbedarf sieht, erstreckt. Konkret wurden die Untersuchungen zu den Fragen durchgeführt worden, welche Neugliederungsoptionen es gibt, wie diese Optionen bewertet werden und wie sie so kombiniert werden können, dass ein optimaler Gesamtlösungsvorschlag für eine territoriale Neugliederung von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz entsteht. Die Untersuchungsergebnisse sollten eine Grundlage für die Abwägungs- und Entscheidungsprozesse des Landes sein.

Demnach gehörte die Fusion mit der Stadt Herdorf zu den vier mit der geringsten Punktzahl bewerteten Möglichkeiten eines Zusammenschlusses und stellte die schlechtestbewertete Option ohne Kreisgrenzenüberschreitung dar.

Der ministeriellen Aufforderung nach einer Stellungnahme kam der Verbandsgemeinderat durch Beschluss vom 12.12.2012 nach. Darin wurde festgehalten, dass die Verbandsgemeinde Daaden einer territorialen Neugliederung der kommunalen Ebene nicht grundsätzlich negativ gegenüber steht.

Allerdings wurde moniert, dass die von der Landesregierung geplante Reformumsetzung zu kurz greift und daher von der Verbandsgemeinde Daaden abgelehnt wird.

Kritisiert wurde, dass die Landesregierung aus 11 geprüften Kombinationsmöglichkeiten für einen Zusammenschluss der Verbandsgemeinde Daaden die Option ausgewählt hat, die zusammen mit drei anderen die schlechteste Punktzahl im Gutachten (3,625 Punkte) erzielt. Die höchste Punktzahl mit 4,375 Punkten hätte eine Kombination der Stadt Herdorf mit der Verbandsgemeinde Daaden und der Verbandsgemeinde Gebhardshain erreicht.

Außerdem bestand die Verbandsgemeinde darauf, dass bei ihr die besonderen Ausnahmegründe nach dem KomVwRGrG wegen der guten und dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorliegen, so dass eine Pflicht zum Zusammenschluss nicht bestehe. Durch diese Klarstellung ergab sich gegenüber der bisherigen Einschätzung eine grundlegend andere Sichtweise, die ebenfalls zur Ablehnung einer Fusion führte. Nach dem Ende der Freiwilligkeitsphase war die Geschäftsgrundlage für die Fusionsbereitschaft der Verbandsgemeinde Daaden entfallen. Die grundsätzliche andere Ausgangslage, insbesondere hinsichtlich der fehlenden finanziellen Förderung des zwangsweisen Zusammenschlusses, führte dazu, dass die Verbandsgemeinde Daaden die Fusion mit nur einem möglichen Partner ablehnte.

Weiter wurde ausführlich begründet, warum die Grundlagendaten zur Prüfung der dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde Daaden unzutreffend waren und deshalb die Einschätzung in Teil A des Junkernheinrich-Gutachtens fehlerhaft sei.

Deshalb wurde gefordert, neben den im Gutachten bereits anerkannten Kriterien der Grenzlage und der überdurchschnittlichen Steuerkraft auch den besonderen Ausnahmegrund der dauerhaften Leistungsfähigkeit anzuerkennen und damit festzustellen, dass **für die Verbandsgemeinde Daaden ein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf nicht besteht.**

Für den Fall, dass das Land trotzdem einen immanenten Gebietsänderungsbedarf sieht, verlangte die Verbandsgemeinde eine Prüfung der Kombination mit der höchsten Punktzahl, nämlich den Zusammenschluss mit der verbandsfreien Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Gebhardshain („Dreier-Lösung“). Auf jeden Fall bestand die Verbandsgemeinde Daaden darauf, dass in jeglicher Fusionsvariante Daaden Sitz der Körperschaft bleibt oder wird, weil die weitaus überwiegende Zahl der Einwohnerschaft in diesem Einzugsbereich wohnt, sie räumlich, verkehrsmäßig und wirtschaftlich auf den Ort Daaden ausgerichtet ist und er eine entsprechende zentralörtliche Funktion hat. Außerdem verfügt die Verbandsgemeinde in ihrem Rathauskomplex über ausreichende Raumkapazitäten, um auch bei einer ggf. eintretenden Aufgabenausweitung am Standort Daaden zusätzliche Arbeitsplätze bereitstellen und Personal aufnehmen zu können.

Die Stellungnahme des Verbandsgemeinderates wurde dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur rechtzeitig zugeleitet. Die Verwaltung hatte ergänzend mit Schreiben vom 19.12.2012 speziell zur Frage der Berichtigung der Grundlagendaten um eine Vorab-Stellungnahme des Ministeriums gebeten, weil die Beurteilung der dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entscheidend von den Finanzdaten abhing. Mit Schreiben vom 07.01.2013 hat das Innenministerium geantwortet, dass die Untersuchungsergebnisse eine Grundlage für den Abwägungs- und Entscheidungsprozess bildeten und dass das Ministerium im Rahmen der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs auch die Untersuchungsergebnisse des Gutachters, soweit gesetzliche Regelungen darauf gestützt werden sollen, überprüfen würde.

Mitte April 2013 hatten die fusionsbetroffenen Gemeinden und Verbandsgemeinden besprochen, als letzten Versuch einer Abwendung der Zwangszusammenschlüsse zum 01.07.2014 das Gespräch mit Ministerpräsidentin Malu Dreyer zu suchen. Dieses Gespräch sollte dann jedoch mit Innenminister Roger Lewentz zeitnah terminiert werden, wie die Staatskanzlei Bürgermeister Erner, Herdorf als Koordinator mitgeteilt hatte.

Überraschenderweise schrieb das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur die fusionsbetroffenen Körperschaften dann jedoch unter dem 03.05.2012 an und informierte darüber, dass die Landesregierung bereit ist, in bestimmten Fällen im jeweiligen Fusions-Gesetzentwurf die Gebietsänderung erst für einen späteren Zeitpunkt als den 01.07.2014, spätestens aber zum 01.07.2019 vorzusehen. Voraussetzung hierfür sei, dass auf der Grundlage von Beschlüssen der



Verbandsgemeinderäte bzw. der Räte der verbandsfreien Gemeinden und Städte (ohne Ortsgemeinderäte) bis zum 31. August 2013 gegenüber dem Innenministerium seitens der beteiligten Kommunen eine übereinstimmende Erklärung erfolgt, dass und zu welchem Zeitpunkt bis 2019 der vorgesehenen Gebietsänderung zugestimmt wird. Allerdings würde mit der Zustimmung keine finanzielle Förderung des Zusammenschlusses durch das Land ausgelöst.

Innenminister Lewentz hatte bei der öffentlichen Informationsveranstaltung der SPD-Ortsvereine Daaden und Weitefeld am 06.05.2013 im Bürgerhaus Daaden u. a. ausgeführt, dass die Landesregierung grundsätzlich am Zeitplan festhält, wonach bis zum Beginn der Sommerpause die einzelnen Fusionsgesetze im Ministerrat behandelt und dann an die betroffenen Verbandsgemeinden und Gemeinden zur Anhörung weitergegeben würden. Der weitere Zeitplan sehe vor, dass nach der Sommerpause im Ministerium die Anhörungsergebnisse geprüft und dann in das weitere Gesetzgebungsverfahren im Landtag, das im Herbst weitergehe, eingebracht würden. Mit einer Beschlussfassung im Landtag sei noch im Jahr 2013 zu rechnen. Der Innenminister ging davon aus, dass die dann noch verbleibende ca. halbjährige Frist bis zur Kommunal- und Europawahl voraussichtlich im Mai 2014 zur Wahlvorbereitung für die Beteiligten ausreichend sei.

In dieser Veranstaltung wurde erstmals öffentlich durch Staatsminister Lewentz anerkannt, dass die Verbandsgemeinde Daaden entgegen den Feststellungen im Junkernheinrich-Gutachten über eine ausreichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügt und deshalb für sich genommen nicht zur Fusion anstehen würde sondern den gleichen Status wie die übrigen 11 Kommunen, für die Ausnahmegründe anerkannt wurden, genießt. Auf Nachfrage erteilte Staatsminister Lewentz der sog. Dreier-Lösung (Fusion der Stadt Herdorf mit den Verbandsgemeinden Gebhardshain und Daaden) derzeit eine klare Absage, weil damit innerhalb des Landkreises Altenkirchen eine zu starke Einzelverbandsgemeinde, die die kreisinterne Balance stören könnte, entstehen würde.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Verbandsgemeinderat am 16.05.2013,

- a) **eine Fusion der Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden abzulehnen und gegen ein entsprechendes Landesgesetz Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz einzulegen,**
- b) **einer Fusion der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Daaden mit der Stadt Herdorf (sog. „Dreier-Lösung“) zuzustimmen,**
- c) **die Ortsgemeinderäte in der Verbandsgemeinde zu der Fusionsfrage zu hören und deren Votum einzuholen,**
- d) zur wirksamen und effektiven Interessenvertretung im Rahmen des Anhörungsverfahrens und bei einer ggf. anschließenden kommunalen Verfassungsbeschwerde jetzt anwaltschaftliche Unterstützung hinzuzuziehen;
- e) die Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens neben den grundsätzlichen Argumenten aus dem Gutachten Dietlein/Thiel je nach Begründung des Gesetzentwurfs insbesondere auf das Ergebnis der Beratungen in den Ortsgemeinderäten, das Vorliegen von Ausnahmegründen, die falsche Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde durch das Gutachten Junkernheinrich, den nicht vorhandenen gemeindeimmanenten Gebietsänderungsbedarf, die Inkonsequenz hinsichtlich der Lösung Daaden-Gebhardshain-Herdorf, die gesetzlich nicht formulierte Pflicht zur Fusion bei eigener Leistungsfähigkeit („Passivbetroffenheit“) und die zu erwartenden außerordentlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Fusion zu stützen;
- f) die Option einer Fristverlängerung nach dem Schreiben des Innenministeriums vom 03.05.2013 nicht zu verfolgen und
- g) eine andere Form der Bürgerbeteiligung lediglich hilfsweise in Betracht zu ziehen und eine endgültige Entscheidung hierüber zu gegebener Zeit zu treffen.

Mit Schreiben vom 17.06.2013 wurde die Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden über den Entwurf des Landesgesetzes über die Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde informiert und zur Stellungnahme aufgefordert.

In der Gesetzesbegründung wurde anerkannt, dass für die Verbandsgemeinde Daaden **kein Gebietsänderungsbedarf besteht**, weil ein besonderer Ausnahmegrund wegen ihrer überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Finanzkraft gegeben ist. Im Zeitraum von 2001 bis 2009 lag die jahresdurchschnittliche Steuerkraft der Verbandsgemeinde 21,00 % über dem Durchschnitt. Im Jahr 2009 hatte die Verbandsgemeinde eine Steuerkraft von 628 Euro je Einwohner. Dieser Wert übertraf den durchschnittlichen Wert um 30 €/EW (+ 5,02 %). In den Jahren 2010 und 2011 lag die Verbandsgemeinde mit einer Steuerkraft von 815 und 842 €/EW wiederum deutlich über den Durchschnittswerten.

Am 31.12.2009 betragen die Schulden im Kernhaushalt der Verbandsgemeinde Daaden ohne Einbeziehung der Ortsgemeinden 131 €/EW und mit deren Einbeziehung 350 €/EW. Eine rheinland-pfälzische Verbandsgemeinde hatte im Vergleich durchschnittlich Schulden in Höhe von 305 €/EW bzw. 749 €/EW. Demnach lagen die Schulden um 57,05 % bzw. 53,27 % unter den einschlägigen Durchschnittswerten. Außerdem hatte die Verbandsgemeinde Daaden Ende 2009, 2010 und 2011 keine Kredite zur Liquiditätssicherung. Die Schulden der Verbandsgemeinde Daaden Ende 2010 (ohne Eigenbetriebe) lagen mit 122 €/EW deutlich unter dem Durchschnitt der Verbandsgemeinden gleicher Größenklasse in Höhe von 309 €/EW.

Die Einbeziehung in die Zusammenfassungenpläne der Landesregierung resultiert daraus, dass die Verbandsgemeinde als Fusionspartner für die verbandsfreie Stadt Herdorf benötigt wird. Im Gesetzentwurf wird festgestellt, dass der Gebietsänderungsbedarf bei der Stadt Herdorf liege und diese in erheblicher Weise von einem Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde profitiere.

### **3. Begründung der Ablehnung einer Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden**

#### **3.1 Allgemeiner Teil – Grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Kommunal- und Verwaltungsreform**

Die mit der Kommunal- und Verwaltungsreform beabsichtigten Neuzuschnitte von kommunalen Gebietskörperschaften müssen durch Erfordernisse des Gemeinwohls gerechtfertigt sein (Art. 1 (4) LV). Gemäß § 3 Abs. 5 KomVwRGrG wird eine Gebietsänderung, „die aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist und nicht freiwillig erfolgt“, nach vorheriger Anhörung der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften ohne deren Zustimmung durch Gesetz geregelt.

Dabei geht es nicht allein um die Frage der Auflösung einer Körperschaft, sondern es muss auch gerechtfertigt werden können, in welche Gebietskörperschaft die aufgelöste eingegliedert wird. Das Gutachten Dietlein/Thiel fordert in diesem Zusammenhang von der Rechtsprechung, „das Mandat des Gesetzgebers zur territorialen und funktionalen Ausgestaltung der kommunalen Körperschaften deutlicher als bislang mit der kommunalverfassungsrechtlichen Zielvorgabe einer dezentralen und bürgerschaftlichen Aufgabenwahrnehmung in Ausgleich zu bringen.“

##### **3.1.1 Problem der fehlenden Beachtung des Konnexitätsprinzips**

Mit einer territorialen Erweiterung fusionierter Gemeinden geht ein quantitativer und qualitativer Zuwachs an Verwaltungsaufgaben einher. Dies ist konnexitätsrechtlich relevant und macht über Art. 49 Abs. 5 LV eine gesetzliche Regelung zur Kostendeckung erforderlich. Der von einer territorialen Erweiterung hervorgerufene Aufgabenzuwachs ist als eine Form der Aufgabenübertragung im Sinne der o. a. Verfassungsregelung zu sehen. Dafür spricht die Regelung des § 8 Abs. 2 KomVwRGrG, der explizit von einem Aufgabenübergang ausgeht, wenn dort im Falle einer Gebietsreform ausgeführt wird, dass „die aufnehmende oder neu gebildete Verbandsgemeinde in die mit den übergehenden Aufgaben (...) verbundenen Rechte und Pflichten ein(tritt)“.

Bei der Eingliederung einer verbandsfreien Gemeinde in eine Verbandsgemeinde wird durch die gesetzliche Neugliederungsentscheidung bewusst und gewollt der Übergang von neuen Aufgaben auf

die „aufnehmende“ Verbandsgemeinde hervorgerufen. Dieser Aufgabenübergang löst Folgekosten aus, die in erster Linie über die Umlagenerhebung von den Ortsgemeinden zu finanzieren sind.

Im Entwurf der Begründung des Eingliederungsgesetzes wird behauptet, dass nicht auf die Belange der einzelnen Gemeinde Rücksicht genommen zu werden braucht, sondern dass überörtliche Gründe des Gemeinwohls ausreichen, selbst wenn der Zusammenschluss für die beteiligten Kommunen ein Minusgeschäft bedeutet. Diese Auffassung wird hier nicht geteilt, sondern gefordert, dass auf gesetzliche Maßnahmen verzichtet wird, die auf der einen Seite keine bürgerschaftliche Akzeptanz finden und auf der anderen Seite finanzielle Mehrbelastungen zur Folge haben.

Wegen des völligen Fehlens bzw. sogar der Verweigerung einer Ausgleichsregelung entspricht der Entwurf des Eingliederungsgesetzes nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

### **3.1.2 Problem der zeitlich gestuften Umsetzung der Reform**

Nach § 2 Abs. 5 KomVwRGrG sind bei dem Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften „vor allem die Erfordernisse der Raumordnung, landschaftliche topografische Gegebenheiten, die öffentliche Verkehrsinfrastruktur, die Wirtschaftsstruktur und historische und religiöse Bindungen und Beziehungen zu berücksichtigen.“

Die zeitliche Stufung der konkreten Umsetzungsphase ist unter dem Aspekt der systemgerechten Umsetzung des KomVwRGrG, aber auch mit Blick auf den Grundsatz der interkommunalen Gleichbehandlung problematisch. Die Einheitlichkeit der Entscheidungsfindung und –verwirklichung bleibt nicht gewahrt, wenn die Entscheidungszeiträume bis zu fünf Jahre voneinander abweichen. Gerade auch wegen den zwischen den Stufen liegenden Landtagswahlen ist die Einheitlichkeit nicht gesichert.

Genau dies kann aber bei dem eingeschlagenen Weg, der auf eine Vorabfestlegung der Leitbilder für die Neugliederung setzt, nicht hingenommen werden. Erforderlich ist eine flächendeckende, also landesweit abgestimmte Umsetzung der abstrakten Neugliederungsvorgaben, die systematisch folgerichtig auch nur auf zeitlich und räumlich einheitlicher Bewertungsbasis erfolgen kann.

Vor diesem Hintergrund widerspricht es dem systematischen Ansatz des KomVwRGrG, zunächst eine zwangsweise Zusammenlegung einzelner Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden vorzunehmen, die Resultate abzuwarten und dann je nach Entwicklung weitere Neugliederungsoptionen zu realisieren. Es ist dem Gesetzgeber aufgrund des von ihm selbst gewählten Reformkonzeptes verwehrt, eine auf die Realisierung eines in sich geschlossenen Gesamtkonzeptes gerichtete Gebietsreform zu zersplittern. Denn es soll nach dem Konzept des KomVwRGrG gerade nicht um eine punktuelle Korrektur von Fehlentwicklungen gehen, sondern um eine an materiellen Kriterien von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit orientierte umfassende und flächendeckende Gebietsreform auf Verbandsgemeindeebene. Dies bedarf vor allem einer einheitlichen Anwendung der Entscheidungsgrundlagen im Rahmen der erforderlichen Abwägungsprozesse. Denselben Überlegungen, dass die Neuordnung letztlich „aus einem Guss“ und in engem zeitlichen Zusammenhang zu erfolgen habe, folgt nicht zuletzt auch das Gutachten Junkernheinrich, wenn es dort heißt: „Gemeindefusionen müssen sich neben der Leistungsfähigkeit (...) auch durch ihre Gemeinwohlverträglichkeit aus Sicht des Gesamtlandes auszeichnen. Dies kann nicht allein aus der Sicht der einzelnen Kommunen beurteilt werden.“

Zugleich verletzt eine derartige Stufung aber auch das den Gemeinden zukommende Recht auf Gleichbehandlung. Neugliederungsteilakte auf dieser Basis sind bereits systemwidrig und verfassungsrechtlich angreifbar. Wenn sich der Gesetzgeber nicht imstande sieht, die Vorgaben des KomVwRGrG in einem einheitlichen Konzept bis 2014 flächendeckend umzusetzen, kann unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nur eine Gesamtverschiebung der Reform in Betracht kommen.

Durch die zeitliche Stufung der Gebietsreform werden Fakten geschaffen, die den Entscheidungsspielraum für die nächste Stufe einschränken. Um zu vermeiden, dass dadurch sachwidrige Ergebnisse entstehen, müssten die auf der nächsten Stufe verbleibenden Handlungsmöglichkeiten bereits auf der ersten Stufe in die Abwägung umfassend einbezogen werden. Das ist aber derzeit weder vorgesehen noch erfolgt.

### 3.1.3 Problem der Gesetzesauslegung durch Gutachten

Das Gutachten Junkernheinrich hat zunächst in Teil A eine grundlegende Untersuchung der Ausnahmegründe von der im Gutachten konstatierten „Fusionspflicht“ vorgenommen und dann in Teil B eine Vielzahl von Neugliederungsoptionen der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz untersucht, anhand eines von ihm entwickelten Punktesystems hinsichtlich ihrer Konformität mit den gesetzgeberischen Zielvorgaben und Kriterien bewertet und jeweils in eine Rangfolge der insoweit besten Fusionsvarianten gebracht.

Das Gutachten Junkernheinrich sieht in den Zielvorgaben des KomVwRGrG RLP ein ökonomisch zu begründendes, in einer „Ausgleichsfunktion“ der projektierten Gebietsreform zum Ausdruck kommendes und sogar verfassungsrechtlich zu findendes „Nivellierungsgebot“ bzw. den Grundsatz eines Ausgleichs bestehender „Disparitäten“. Der Gedanke einer „Ausgleichsfunktion der Reform“ durchzieht konsequent das gesamte Gutachten: „Die nivellierende Wirkung der territorialen Neugliederung beschränkt sich schließlich nicht nur auf die Annäherung an die landesweiten Mittelwerte für die Indikatoren Einwohnerzahl, Fläche und Ortsgemeindezahl, sondern bezieht auch Indikatoren für Steuerkraft und Schulden, Pendlerverflechtung und Entfernung mit in das Ausgleichsziel ein.“

Obwohl der Disparitätenausgleich zwar als „Ziel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Gebietsstrukturen“, nicht aber als unmittelbares gesetzgeberisches Ziel der Gebietsreform bezeichnet und auch nicht unmittelbar in die „Zieldimensionen und Kriterien“ des KomVwRGrG eingearbeitet wurde, ist die Funktion dieses Zieles in den Teilen A und B des Gutachtens Junkernheinrichs nicht einheitlich und klar definiert.

Gelegentlich wird der „räumliche Ausgleich sozioökonomischer Disparitäten“ als Mittel zur Erreichung erhöhter Leistungsfähigkeit, Verwaltungskraft und Wettbewerbsfähigkeit bezeichnet, teilweise als „Gemeinwohlgrund“ für kommunale Gebietszusammenschlüsse. So müssten sich Gemeindefusionen neben der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft sowie Bürgernähe auch durch ihre Gemeinwohlverträglichkeit aus Sicht des Gesamtlandes auszeichnen. Dies könne nicht allein aus der Sicht der einzelnen Kommune beurteilt werden. Vielmehr seien auch höherrangige verfassungsrechtliche Staatsziele und Einrichtungsgarantien in die Beurteilung einzubeziehen. Dabei sei „der räumliche Ausgleich bzw. Disparitätenabbau von zentraler Bedeutung“.

Diese Formulierungen verdeutlichen, dass das Gutachten Junkernheinrich, auch ohne dass dies im KomVwRGrG unmittelbar formuliert wurde, in seinen Auslegungen und Wertungen maßgeblich von der Vorstellung geleitet ist, die Vereinheitlichung nicht nur der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern auch der Flächengröße und des demografischen Potenzials sei ein generell bei jedem Neugliederungsvorhaben erstrebtes Ziel. Dies zeigt auch der Verweis auf Art. 72 Abs. 2 GG, der allerdings nicht als verfassungsrechtliches Gebot eines umfassenden „Disparitätenausgleichs“ verstanden werden kann.

### 3.1.4 Keine gesetzliche Festschreibung des Disparitätenausgleichs

Die häufige Erwähnung des „Disparitätenausgleichs“ im Junkernheinrich-Gutachten deutet darauf hin, dass dieses Prinzip den geprüften Gebietsänderungsoptionen jeweils als abstraktes Leitbild zugrunde gelegt wurde und zur Annahme einer „passiven Fusionspflicht“ wirtschaftlich stabiler und leistungsfähiger Gemeinden geführt hat.

Das im Gutachten Junkernheinrich angenommene „Nivellierungsgebot“ wirkt unmittelbar auf die dort in Teil B erarbeiteten und dokumentierten Neugliederungsvorschläge. Denn bei der Gebietsoptimierungsrechnung erfolgt eine Berechnung der optimalen Neugliederungsvariante durch das Bilden des arithmetischen Mittels der Punkte (0 bis 5 Punkte) für insgesamt acht „Indikatoren“ für die Zieldimensionen „kommunale Leistungsfähigkeit“ und „Bürgernähe“.

Die Zuweisung der Punktzahlen anhand der ermittelten Kennzahlen orientiert sich dabei sehr deutlich an der angenommenen „Ausgleichsfunktion“. So erhalten die Höchstpunktzahl bei den Indikatoren

Steuerkraft und (Liquiditäts-)Schulden diejenigen Neugliederungsoptionen, die eine möglichst geringe Abweichung vom Mittelwert der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz aufweisen. Es sei „Ziel“, „die in diesem Bereich auftretenden räumlichen Disparitäten auszugleichen“.

Beim Indikator „Einwohnerentwicklung“ werden durch die Vergabe der Höchstpunktzahl solche Neugliederungsoptionen präferiert, die nach der Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2020 in Zukunft eine ausgeglichene Einwohnerentwicklung aufweisen; neugegliederte Gemeindegebiete sollen „keinen extremen Einwohnerrückgang, aber auch kein extremes Einwohnerwachstum aufweisen“. Insgesamt wird bei sechs der acht Indikatoren (Steuerkraft, Liquiditätsschulden, Einwohnerentwicklung 2020, Einwohnerzahl 2020, bei Fläche und Einwohnerzahl 2009: „wachstumsorientierter Ausgleich“) die Höchstpunktzahl für die den größten „Nivellierungsgrad“ aufweisenden Neugliederungsoption vergeben.

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat sich im KomVwRGrG auf die von ihm für wesentlich gehaltenen Ziele und Gemeinwohlbelange der von ihm begonnenen Gebietsreform festgelegt. Da er im Grundsätzegesetz die von ihm für wesentlich gehaltenen Gemeinwohlgründe ausdrücklich normiert hat, ist es unzulässig, wenn er bei den konkreten Neugliederungsentscheidungen anderen Gemeinwohlaspekten, etwa der Vorstellung eines Abbaus des Leistungs- und Ausstattungsgefälles ein maßgebliches Gewicht einräumen würde.

Weder Wortlaut noch Systematik und Entstehungsgeschichte des KomVwRGrG lassen den Schluss zu, dass ein solches Gebot des „Disparitätenausgleichs“ existiert; dieser ist – wie auch das Gutachten Junkernheinrich zu Recht betont – kein explizites gesetzgeberisches Ziel. Die Auslegung des Gesetzes ergibt jedoch zudem, dass es auch nicht mittelbar auf eine „Nivellierung“ der sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen ausgerichtet ist, sondern auf die dauerhafte Zukunftsfähigkeit der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden unter Anerkennung regionaler Unterschiede der einzelnen Kommunen abzielt.

Es geht bei dem Grundsätze-Gesetz mithin um eine Optimierung der Funktionalität der einzelnen Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden, nicht um die Herstellung von Gleichförmigkeit.

Soweit die Vorschläge im Gutachten Junkernheinrich von dem Gedanken der erforderlichen „Nivellierung“ der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Rheinland-Pfalz getragen werden oder motiviert sind, findet diese Vorstellung keine Stütze in der gesetzgeberischen Konzeption des Grundsätzegesetzes.

### **3.1.5 Keine passive Fusionspflicht**

Das Gutachten Junkernheinrich geht von einer „Fusionspflicht“ für alle Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden im Sinne einer „passiven“ Pflicht, sich mit „notleidenden“ Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden zusammenschließen zu lassen, aus. Auch wenn diese Kommunen damit keinen eigenen „gemeindeimmanenten Gebietsänderungsbedarf“ aufweisen und die Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl damit nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG unbeachtlich sein kann, sollen sie gleichwohl uneingeschränkt in die gesetzgeberischen Neuordnungsmodelle und Fusionsentscheidungen einbezogen werden können. Das Gutachten Junkernheinrich nimmt damit eine „passive Fusionspflicht“ für die Mindesteinwohnerzahl unterschreitender, aber nach KomVwRGrG hinreichend leistungsfähiger Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreier Gemeinden an. Sie soll jedoch zudem für solche Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden bestehen, die die gesetzlich vorgesehene Mindesteinwohnerzahl überschreiten und für die damit aufgrund der Regelvermutung in § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG kein grundsätzlicher Gebietsänderungsbedarf besteht.

Die Tatsache der hinreichenden Leistungsfähigkeit von Fusionskandidaten im Rahmen der Abwägung hinsichtlich der konkret vorzunehmenden Gebietsänderungsoptionen fand im Gutachten keine vertiefte Berücksichtigung.

Das KomVwRGrG lässt eine solche Einbeziehung der nach gesetzlichen Kriterien als leistungsfähig anzusehender Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden als Fusionspartner für nicht hinreichend leistungsfähige Kommunen in Neugliederungsmodelle nicht ausdrücklich zu.

Der Wortlaut des Gesetzes gibt keine Anhaltspunkte für eine „passive Fusionspflicht“. § 2 Abs. 1 KomVwRGrG bestimmt lediglich, dass zur „Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden“ die „vorhandenen Gebietsstrukturen dieser kommunalen Gebietskörperschaften bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 verbessert“ werden. Die Annahme einer „passiven Fusionspflicht“ für hinreichend leistungsfähige und mit einer ausreichenden Einwohnerzahl versehene Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden widerspricht bereits dieser expliziten gesetzgeberischen Zielsetzung, weil ein Zusammenschluss mit einer nicht hinreichend leistungsfähigen Kommune die Gebietsstruktur jedenfalls aus Sicht der von der Fusionspflicht betroffenen, auch allein leistungsfähigen Kommune nicht verbessert werden, sondern verschlechtert.

Auch wenn man § 2 Abs. 1 KomVwRGrG allein im Sinne eines Zieles landesweit im Saldo verbesserter Gebietsstrukturen deuten wollte, ist es angesichts der Regelungssystematik nicht überzeugend, eine „passive Fusionspflicht“ letztlich jeder Verbandsgemeinde bzw. verbandsfreien Gemeinde anzunehmen. Es stellt sich die Frage, weshalb der Gesetzgeber Mindesteinwohnerzahlen festlegen und detailreiche Voraussetzungen für eine Unbeachtlichkeit von Unterschreitungen der Mindestgröße regeln sollte, wenn diese Kriterien letztlich doch durch die Konstruktion einer „passiven Fusionspflicht“ im Rahmen der Abwägung ausgehebelt werden könnten.

Das Gutachten Junkernheinrich stellt dem die Behauptung entgegen, die Gemeinwohlverträglichkeit dieser Reform lasse sich nicht allein aus Sicht der einzelnen Kommunen bewerten. So hätten sich „auch wirtschafts- und finanzkräftige Klein- und Kleinstkommunen dem Ausgleichsziel unterzuordnen“, weshalb ein Gebietsänderungsbedarf keine „Stigmatisierung“ für die betroffenen Kommunen darstelle. Damit wird die „Fusionspflicht“ als durch das Gemeinwohl und den Ausgleichsgedanken gerechtfertigt ausgewiesen; diese Kombination aus nicht begründbarer Nivellierungsfunktion und Fusionspflicht findet keine Stütze im Gesetz. Der Gesetzgeber hat im KomVwRGrG ausdrücklich die Leitlinien für die Gebietsreform benannt: Im Fokus steht die Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der Verbandsgemeindeebene. Damit hat der Gesetzgeber die Gemeinwohlgründe für die Gebietsreform selbst klar festgelegt. Hier zusätzliche Gemeinwohlziele wie eine diffuse Nivellierungs- oder Ausgleichsfunktion hineinzulesen, überzeugt nicht.

Nach Sinn und Zweck des Gesetzes trifft die Fusionsregel des § 2 Abs. 4 KomVwRGrG damit im Ergebnis nur solche Gemeinden, die die erforderliche Leistungsfähigkeit nicht besitzen. Als leistungsfähige Gemeinden sind auch diejenigen Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreier Gemeinden anzusehen, die zwar die (Regel-)Mindesteinwohnerzahl nicht erreichen, jedoch besondere Gründe für die Unbeachtlichkeit für sich geltend machen können und zudem die Gewähr einer langfristig den Zielvorgaben des KomVwRGrG RLP entsprechenden Aufgabenerfüllung bieten. Sollen die gesetzlich geregelten Unbeachtlichkeitsgründe nicht leer laufen, wird man bei Vorliegen hinreichender besonderer Gründe für den Erhalt der gemeindlichen Eigenständigkeit und der Gewähr für eine dauerhaft leistungsfähige Aufgabenerfüllung von einer Bindung des Gesetzgebers dahingehend auszugehen haben, die Eigenständigkeit der dauerhaft leistungsfähigen Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinde zu erhalten.

Die nach derzeitigem Stand und Prognose dauerhaft „stabile“ Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreie Gemeinden sind nach der Konzeption des KomVwRGrG zu schonen. Dies muss allein schon deshalb gelten, um einerseits eine Systemwidrigkeit des KomVwRGrG auszuschließen und andererseits willkürlichen Entscheidungen vorzubeugen. Denn das Grundsatzgesetz geht nach der Begründung davon aus, dass in einer Abwägung die besonderen Gründe, die für den Fortbestand einer kommunalen Gebietskörperschaft sprechen, desto schwerer wiegen müssen, je stärker die Einwohnerzahl einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde hinter den Werten nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG zurückbleiben. Damit müssen Konstellationen denkbar sein, in denen in der Abwägung aufgrund der besonderen Gründe, die für den Erhalt sprechen, nur der Erhalt der Eigenständigkeit der fraglichen Kommune als abwägungsfehlerfreies Ergebnis in Betracht kommt.

### **3.1.6 Kein gesetzliches Konvergenzgebot zwischen den Zielen der Raumordnung und den künftigen Verwaltungsstandorten**

Bei der Darlegung des besonderen Grundes „Erfordernisse der Raumordnung“ erklärt das

Junkernheinrich-Gutachten die Herstellung einer „zumindest annähernden Kongruenz des Verflechtungsraums mit dem Verwaltungsraum“ für ein erstrebenswertes Ziel. Es seien „zwischen den landesplanerischen Entwicklungsansätzen und denjenigen der Kommunal- und Verwaltungsreform deutliche Kongruenzen zu konstatieren“. Das Maß der Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum wird sogar als ein konstituierendes Element der gesetzlichen Zieldimension „Bürgernähe“ eingeordnet. Das Gutachten betont die wachsende Bedeutung der Zentralorte und ihrer Verflechtungsräume auch angesichts der demografischen Entwicklung und der Problematik des ländlichen Raums und bewertet es als „vorrangiges Ziel“ der Kommunal- und Verwaltungsreform, die Zentralorte zu stärken und die ländlichen Bereiche des Landes zu stabilisieren. Hinweise für eine sinnvolle Abgrenzung des Verwaltungsraumes gäben dabei „Pendler-, Schüler- und Einkaufsverflechtungen“.

Das Gesetz zielt auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der Kommunen der Verbandsgemeindeebene (§ 2 Abs. 1 Satz 1 KomVwRGrG), um diese in die Lage zu versetzen, „langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen“ (§ 1 Abs. 1 KomVwRGrG). Der Status Quo der Verflechtungsräume, insbesondere der Pendler-, Schüler- und Einkaufsverflechtungen, kann allenfalls mittelbar im Zusammenhang mit den Kriterien der Bürger-, Sach- und Ortsnähe Bedeutung erlangen; das Kriterium der Verflechtungsräume richtet sich nicht nach administrativen Grenzen, sondern nach der Lebenswirklichkeit der Bevölkerung. Das Ziel einer Anpassung der politischen Verwaltungsstrukturen an diese (ohnehin veränderlichen und daher nur eingeschränkt als Anhaltspunkte für den sachgerechten Gebietszuschnitt geeigneten) Verflechtungsräume oder auch nur eine vage „Kongruenzerwartung“ lassen sich dem KomVwRGrG nicht entnehmen.

### 3.1.7 Fehlende Berücksichtigung historischer Gegebenheiten

Zu beachten sind als weitere besondere Gründe etwa die historischen Besonderheiten. Gemeinden sind mit Blick auf ihre Geschichte in weitem Maße territorial vorgeformt. Diese Tatsache und ihren Charakter als Leitbild für jede Gebietsreform hat der rheinland-pfälzische Landtag in seinem Beschluss zur Kommunal- und Verwaltungsreform in besonderer Weise betont. Der später beschlossene Antrag der Fraktion der SPD „Grundlagen und Ziele einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ vom 04.12.2008 führt dazu aus: „(...) Bei allen Entscheidungen gilt das rheinland-pfälzische kommunalpolitische Grundverständnis der überschaubaren Größenverhältnisse, der besonderen Bürgernähe und der grundsätzliche Respekt vor gewachsenen Strukturen.“

Dieses seitens des Landtags vorgegebene Konzept bindet damit auch bei der Umsetzung an einen „grundsätzlichen Respekt vor gewachsenen Strukturen“. Dies gebietet es, diesbezügliche Besonderheiten als besonderen Grund bei der Entscheidung über einen bestehenden Gebietsänderungsbedarf in die Erwägungen einzubeziehen.

Dieser parlamentarischen Vorgabe wird auch durch die neuere Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte sekundiert. So betont das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg: „Die kommunale Selbstverwaltung hat nicht nur die Daseinsvorsorge der Bürger im Blick, sondern dient auch dazu, die Bürger zu integrieren, den Menschen ein Zugehörigkeitsgefühl (...) zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken.“

Von daher können zum Beispiel auch geographische Gegebenheiten (...) eine Rolle spielen. Ferner können geschichtliche Zusammenhänge (...) sowie sozio-kulturelle Gesichtspunkte (...) Berücksichtigung verdienen.“ So könne als geschichtlicher Aspekt etwa auch die „selbstbewusste Rolle“ einer Kommune in der Geschichte zu berücksichtigen sein. Im Rahmen seiner Abwägung sei es dem Gesetzgeber zudem verwehrt, „einem Kriterium zwingend Vorrang einzuräumen oder die Abwägung rein schematisch vorzunehmen und von den konkreten örtlichen Besonderheiten abzusehen“.

Schon diese aus der Selbstverwaltungsgarantie abgeleiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben gebieten es, derartige Aspekte als besondere Gründe in die Bewertung des konkreten Gebietsänderungsbedarfs einzubeziehen. Im Gutachten Junkernheinrich finden sie keine Berücksichtigung. Dort beschränkt sich die Untersuchung auf die demografische Entwicklung sowie

auf die Konsistenzergwägungen bezüglich Flächenzahl und Ortsgemeindeanzahl im sog. „Korridorbereich“.

Die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger bildet unter dem Gesichtspunkt der „örtlichen Gemeinschaft“ einen beachtlichen Gesichtspunkt für die Beantwortung der Frage, ob ein Neugliederungsakt das öffentliche Wohl fördert. Der Rechtsprechung des BVerfG lässt sich in der sog. „Papenburg“-Entscheidung entnehmen, dass „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 und einem derartigen Akzeptanzmangel immerhin dann maßgebliches Gewicht beimisst, „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“.

Vor diesem Hintergrund wird man eine legislative Gemeinwohlkonkretisierung unter Zurückstellung des Bürgerwillens dann nicht mehr für verfassungskonform erachten können, wenn der ablehnende Bürgerwille gegenüber dem Zusammenschluss derart gravierend ist, dass ein Zusammenwachsen der Bevölkerung auch nach Abschluss des Neugliederungsverfahrens nicht ohne Weiteres erwartet werden kann.

### **3.2 Besonderer Teil – Bedenken hinsichtlich der konkreten Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden**

#### **3.2.1 Ausnahmegrund der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit**

Mit dankenswerter Deutlichkeit hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur in der Begründung zum Eingliederungsgesetz bestätigt, dass im Falle der Verbandsgemeinde Daaden kein gemeindeimmanenter Gebietsänderungsbedarf besteht:

„Allerdings liegt bei der Verbandsgemeinde Daaden eine überdurchschnittliche Wirtschafts- und Finanzkraft als besonderer Ausnahmegrund des § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG vor. (...) Die Verbandsgemeinde Daaden erfüllt auch die Voraussetzung der Gewährleistung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG die ergänzend zu einem besonderen Ausnahmegrund gegeben sein muss. (...) Insgesamt kann daher bei der Verbandsgemeinde Daaden über den besonderen Ausnahmegrund der Wirtschafts- und Finanzkraft ein eigener Gebietsänderungsbedarf verneint werden.“

#### **3.2.2 Sonstige Ausnahmegründe**

Daneben erfüllt die Verbandsgemeinde Daaden auch den Ausnahmetatbestand nach § 2 (3) KomVwRGrG, weil sie eine ca. 9 km lange gemeinsame Grenze mit dem Land Nordrhein-Westfalen hat und diese Grenze durch das Fehlen unmittelbarer Verkehrsverbindungen einschränkend auf die Entwicklungsmöglichkeiten und die wirtschaftliche Anbindung der Verbandsgemeinde wirkt. Verkehrstechnisch ist die Verbandsgemeinde nicht unmittelbar, sondern nur über Herdorf bzw. Lippe mit dem Siegerland, einer Region mit wichtigen Wirtschaftsverflechtungen ins Daadener Land, verbunden.

#### **3.2.3 Ergebnis der Beratungen in den Ortsgemeinderäten**

Die Ortsgemeinden des Daadener Landes lehnen allesamt eine Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde mit unterschiedlicher Gewichtung zumindest zum jetzigen Zeitpunkt ab. Übereinstimmend haben alle Ortsgemeinderäte bis auf Friedewald und Weitefeld Folgendes beschlossen:



- a) „Wegen der im Ausmaß noch nicht endgültig zu beziffernden, in der Tendenz und der Erheblichkeit aber bereits aus der Gesetzesbegründung ablesbaren Mehrbelastung der Ortsgemeinde aus der künftigen Steigerung der Verbandsgemeindeumlage zur Finanzierung der hinzu kommenden Aufgaben und Schulden aus dem Zuständigkeitsbereich der Stadt wird die Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden abgelehnt.“
- b) „Die Ortsgemeinde befürwortet die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde durch die Verbandsgemeinde Daaden und behält sich vor, eine solche aus eigener Beschwer einzulegen.“
- c) „Ein Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Daaden mit der Stadt Herdorf (sog. „Dreier-Lösung“) wird zugestimmt, wenn sichergestellt ist, dass Daaden Sitz einer solchen neuen Verbandsgemeinde würde.“
- d) „Für den Fall, dass die Landesregierung an ihrer Eingliederungsabsicht festhält, wird nach dem Konnexitätsprinzip ein vollständiger Ausgleich der mit der Eingliederung verbundenen Kosten durch das Land gefordert.“

Zusätzlich hat der Ortsgemeinderat Derschen beschlossen: „Die Ortsgemeinde Derschen fordert eine angemessene Finanzausstattung um die eigenen kommunalen Aufgaben auf Dauer erbringen zu können.“

Zusätzlich hat der Ortsgemeinderat Emmerzhausen beschlossen: „Es wird eine Anerkennung der Tatsache gefordert, dass die Verbandsgemeinde Daaden bereits in der Freiwilligkeitsphase intensive Gespräche mit möglichen Fusionspartnern geführt hat. Das Scheitern dieser Gespräche und der Verlust der in Aussicht gestellten Geldleistungen kann nicht der Verbandsgemeinde Daaden angelastet werden. Hier muss die Verbandsgemeinde Daaden finanziell so gestellt werden wie bei einer Lösung während der Freiwilligkeitsphase, zumal in der Begründung zum Gesetzentwurf ein eigener Gebietsänderungsbedarf verneint und die Verbandsgemeinde nur als Fusionspartner für die verbandsfreie Stadt Herdorf benötigt wird. Die Ortsgemeinde Emmerzhausen spricht sich mit Nachdruck dafür aus, dass eine Kommunal- und Gebietsreform "aus einem Guss" unter Einbeziehung der Landkreise umgesetzt wird. Die jetzt praktizierte Lösung der kleinen Schritte über mehrere Jahre hinweg ist ineffektiv und kann nicht zu dem gewünschten Erfolg führen. Zugleich tangiert eine über mehrere Jahre vorgenommene Gebietsreform das Recht der Kommunen auf Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber.“

Zusätzlich hat der Ortsgemeinderat Nisterberg beschlossen: „Die Ortsgemeinde Nisterberg fordert, die Eingliederung der verbandsfreien Stadt Herdorf in das Jahr 2019 zu verschieben. Wenn dann eine kreisübergreifende Kommunal- und Gebietsreform ansteht bzw. die Verbandsgemeinde Gebhardshain, wie im Gesetz angedacht, auf verschiedene Nachbarverbandsgemeinden aufgeteilt wird, behält sich der Ortsgemeinderat Nisterberg vor, neu über eine veränderte Zuteilung der Ortsgemeinde Nisterberg zu beraten.“

Der Ortsgemeinderat Friedewald hat sich wie folgt geäußert: „Abschließend stellt Ortsbürgermeister Seiler allgemein noch die Frage, wie die Ratsmitglieder einer Fusion in Form eines „Zweier Modells“ der Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden und dem „Dreier Modell“ aus Daaden, Herdorf und Gebhardshain gegenüber stehen. Der Rat äußert sich dahingehend, dass, in so Fern man von einer Lösung sprechen könne, nur die Zusammenfassung der Verwaltungen in Daaden, Herdorf und Gebhardshain in Frage käme, wenn Verwaltungsreform, dann mit Zukunftsperspektive auch unter Berücksichtigung der prognostizierten demografischen Entwicklung.“

Der Ortsgemeinderat Weitfeld hat beschlossen: „Der Ortsgemeinderat Weitfeld lehnt die Eingliederung der verbandsfreien Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden zum 01.07.2014 aus zeitlichen Aspekten ab. Dagegen befürwortet sie die Eingliederung im Jahr 2019 unter der Prämisse, dass dann die Verbandsgemeinde Gebhardshain bzw. einzelne Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Gebhardshain in die Eingliederung/Fusion einbezogen werden.“

### 3.2.4 Gesetzlich nicht formulierte Pflicht zur Fusion bei eigener Leistungsfähigkeit („Passivbetroffenheit“)

Die Verbandsgemeinde macht unter Hinweis auf die unter Ziffer 3.1.5 aufgeführten grundsätzlichen Ausführungen für sich geltend, dass sie als nicht zur Fusion aufgerufenen Körperschaft von der Eingliederung einer weiteren, insbesondere einer finanziell weniger leistungsfähigen Gemeinde wie der Stadt Herdorf verschont bleibt, zumal fehlender eigener Gebietsänderungsbedarf in der Begründung des Gesetzentwurfes unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit zu Gunsten anderer Verbandsgemeinden berücksichtigt wird.

### 3.2.5 Inkonsequenz hinsichtlich der Lösung Daaden-Gebhardshain-Herdorf

Ein Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Daaden mit der Stadt Herdorf („Dreier-Lösung“) wird im Gesetzentwurf abgelehnt, weil diese Kombination in der kleinräumigen gutachterlichen Untersuchung für den Oberkreis Altenkirchen aus dem Jahr 2011 nicht als Ergebnis eine Neustrukturierung vorgesehen wurde. Außerdem wird angeführt, dass keine direkten Straßen- und ÖPNV-Verbindungen zwischen den Ortsgemeinden Daaden und Gebhardshain existieren würden und damit die Erreichbarkeit beeinträchtigt sei, die Raumordnung keine Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain erfordere, weil nur geringfügige schulische Verflechtungen und keine religiöse Übereinstimmung der jeweils überwiegenden Bevölkerungsteile in Daaden und Gebhardshain bestehe und ein strukturelles Übergewicht gegenüber den Verbandsgemeinden Betzdorf und Wissen vermieden werden solle. Stattdessen wird eine Aufteilung der Verbandsgemeinde Gebhardshain auf die Verbandsgemeinden Wissen, Betzdorf, Bad Marienberg, Hachenburg und Herdorf-Daaden auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform für denkbar gehalten.

Für die **Verbandsgemeinde Daaden** wurden in Teil B des Junkernheinrich-Gutachtens folgende Neugliederungsoptionen untersucht und bewertet:

#### Zusammenschluss mit Gesamtpunktzahl

Stadt Herdorf und Verbandsgemeinde Gebhardshain	4,375
Verbandsgemeinde Gebhardshain	4,125
Verbandsgemeinde Gebhardshain und Verbandsgemeinde Wissen	4,000
Verbandsgemeinde Gebhardshain und Verbandsgemeinde Betzdorf	4,000
Stadt Herdorf und Verbandsgemeinde Betzdorf	3,875
Verbandsgemeinde Betzdorf	3,750
Stadt Herdorf und Verbandsgemeinde Rennerod	3,750
Stadt Herdorf	3,625
Verbandsgemeinde Rennerod	3,625
Verbandsgemeinde Bad Marienberg (Westerwald)	3,625
Stadt Herdorf und Verbandsgemeinde Bad Marienberg (Westerwald)	3,625

Demnach gehörte die Fusion mit der Stadt Herdorf zu den vier mit der geringsten Punktzahl bewerteten Möglichkeiten eines Zusammenschlusses und stellte die schlechtestbewertete Option ohne Kreisgrenzenüberschreitung dar. Die höchste Punktzahl mit 4,375 Punkten hätte eine Kombination der Stadt Herdorf mit der Verbandsgemeinde Daaden und der Verbandsgemeinde Gebhardshain erreicht.

Diesem Ergebnis stehen die Aussagen im Junkernheinrich-Gutachten „Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete“ vom Juli 2011 für den Oberkreis Altenkirchen diametral entgegen. Trotzdem stützt sich die Gesetzesbegründung in diesem Punkt auf das ältere Gutachten, das nach seinem erläuternden Text die Option Daaden-Gebhardshain-Herdorf überhaupt nicht vertieft untersucht hat, sondern wohl nur rechnerisch berücksichtigt und im Tabellenwerk mit aufgeführt hat.

Ziel war die Prüfung von Fusionsoptionen zur Optimierung der gesamtäumlichen Leistungsfähigkeit – nicht zur einzelgemeindlichen Besserstellung – für vier Untersuchungsregionen. Region 3 betraf den aufgrund seiner Pendler- und Verkehrsverflechtungen stark auf Nordrhein-Westfalen ausgerichteten und durch die Höhenzüge und Täler im Westerwald geprägten Teilraum des Landkreises Altenkirchen

(Westerwald). Dabei kam Junkernheinrich bei der Prüfung der in Betracht kommenden Kombinationen für die Variante Gebhardshain/Daaden/Herdorf zu folgenden Durchschnittspunktwerten:

Verbandsgemeinde Daaden (Tabelle 10):	3,6 Punkte (7 Varianten; 4,1 bis 3,6 Punkte)
Verbandsgemeinde Gebhardshain (Tabelle 11):	4,1 Punkte (7 Varianten; 4,3 bis 3,6 Punkte)
Stadt Herdorf (Tabelle 13):	4,1 Punkte (8 Varianten; 4,4 bis 3,5 Punkte)

Aus Sicht der Verbandsgemeinde Daaden handelte es sich zwar um die in dieser Darstellung schlechtestmögliche Kombination (punktgleich mit einer isolierten Verbindung mit Gebhardshain oder Rennerod), aus Sicht der Verbandsgemeinde Gebhardshain und der Stadt Herdorf stellt sie allerdings immerhin jeweils die Variante mit der zweitbesten Punktzahl dar.

Unter dem Gesichtspunkt der Systematik bleibt allerdings auch dann noch unverständlich, warum zwei Gutachten, die sich ähnliche Zieldefinitionen geben, derart unterschiedliche Ergebnisse zeigen. Das deutet auf eine starke Abhängigkeit von der jeweiligen Gewichtung der Einzelparameter und damit einer zu befürchtenden Beliebigkeit der Ergebnisse hin.

Die Gesetzesbegründung erklärt nicht, warum in diesem Fall dem älteren Gutachten der Vorzug gegenüber dem jüngeren gegeben wird. Die hilfsweise gegen eine Dreier-Lösung herangezogenen Argumente werden von der Verbandsgemeinde Daaden zurückgewiesen.

Die Einbeziehung der Verbandsgemeinde Gebhardshain in die Zusammenfassungsüberlegungen war unter den Beteiligten vor Ort intensiv diskutiert und der Entwurf einer Vereinbarung weit entwickelt. Dabei war klar, dass es weiterhin zwei Schwerpunkte geben würde. Es besteht zwar keine direkte Straßenverbindung zwischen den Sitzgemeinden Daaden und Gebhardshain, jedoch mit der L 286 und der L 281 immerhin einigermaßen leistungsfähige Straßenanbindung zwischen den Verbandsgemeinderäumen. Das Fehlen von unmittelbaren Verbindungen kann einer Einbeziehung nicht entgegengehalten werden, weil bei den meisten aus den früheren Ämtern erwachsenen Verbandsgemeinden wegen ihrer natürlichen Ausrichtung auf das „natürliche“ Zentrum eher Anbindungen an überörtliche Verkehrsachsen als zwischen den bisherigen Zentralorten angestrebt wurden.

Fragwürdig ist auch, warum der Verteilung der religiösen Schwerpunkte im Verhältnis Daaden (59 % evangelisch) zu Gebhardshain (63 % katholisch) in der Gesetzesbegründung ablehnende Bedeutung für die Dreierlösung beigemessen wird, während dies im Verhältnis zu Herdorf (59 % katholisch) keine Rolle zu spielen scheint. Der Unterschied ist derart marginal, dass er für die substantielle Beurteilung auch für Herdorf Bedeutung erhalten muss.

Äußerst fragwürdig ist auch die Behauptung in der Begründung des Eingliederungsgesetzes, dass eine Verbindung der Verbandsgemeinden Gebhardshain und Daaden mit der Stadt Herdorf ein strukturelles Übergewicht im Kreis Altenkirchen schaffen würde. Das Gegenteil ist der Fall. Mit der Bildung der neuen Körperschaft (128 qmk, 22 Ortsgemeinden, 29.100 Einwohner) würde eine Vergleichbarkeit mit der Verbandsgemeinde Kirchen (127 qkm, 23.800 Einwohner, 6 Ortsgemeinden) oder der Verbandsgemeinde Altenkirchen (153 qkm, 22.800 Einwohner, 42 Ortsgemeinden) erst entstehen. Die anders als die umgebenden Verbandsgemeinden durch das städtische Zentrum Betzdorf geprägte Nachbarverbandsgemeinde behauptet sich aufgrund ihrer zentralörtlichen Besonderheiten gut gegen eine flächenbetonte Kommunalstruktur in ihrer Umgebung. Das rein zahlenmäßige Zurückbleiben der Verbandsgemeinde Betzdorf wird demnach ausgeglichen und muss kein Hinderungsgrund für die Dreierlösung sein.

Wenn – wie angekündigt – bei der 2. Stufe der Reform eine Aufteilung der Verbandsgemeinde Gebhardshain erfolgen würde, müsste die gebildete Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden mit erneut hohem Aufwand wieder umgestaltet und –organisiert werden. Dies kann bei einer zeitnahen Zusammenfassung mit der Stadt Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden vermieden werden.

Es stellt einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz dar, dass die Verbandsgemeinde Daaden trotz ihrer außerordentlichen Bemühungen und ihrer Integrationsbereitschaft während der Freiwilligkeitsphase und trotz der inzwischen festgestellten eigenen dauerhaften Leistungsfähigkeit jetzt, nur weil sie räumlich benachbart zur Stadt Herdorf liegt und zum Disparitätenausgleich benötigt wird, mit einer kostenmäßigen Mehrbelastung von 2 Mio. € innerhalb von 5 Jahren (bis zur geplanten Umsetzung der 2. Stufe der Kommunalreform) in Anspruch genommen wird. Die Verbandsgemeinde

Gebhardshain dagegen, die den Nachweis eigener wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht führen konnte und deshalb nach wie vor der Fusionspflicht des Grundsatzgesetzes unterfällt, kommt zumindest weitere 5 Jahre ungeschoren davon. Diese Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes ist verfassungswidrig.

### **3.2.6 Anerkennung des historischen Wunsches der Stadt Herdorf nach Eigenständigkeit**

Die heutige Stadt Herdorf hat nach jahrzehntelangen kommunalpolitischen Auseinandersetzungen im Jahr 1955 die Ausamtung aus dem damaligen Amt Daaden erreicht. Dieser Erfolg gehört zur Identität der „Herdorfer“ und wird gerade im Verhältnis zu den „Daadenern“ betont und hervorgehoben. Trotz gewisser Annäherungen ist die Auseinandersetzung mit der regelmäßigen Erinnerung an den „Rickes-Marsch“ ins Daadener Gefängnis oder der Verballhornung der „Hahnengel“ aus Daaden fester Bestandteil des Herdorfer Brauchtums (Karneval, Vereinsleben).

Die Verbandsgemeinde Daaden respektiert den Wunsch nach Unabhängigkeit. Eine Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden würde diesen früheren Erfolg mit einem Schlag negieren und die vorherigen Verhältnisse, unter denen sich Herdorf – ob zu Recht oder nicht - ausgenutzt gefühlt hat, wieder einführen. Die Fortsetzung einer grundsätzlich oppositionellen Haltung wäre zu befürchten.

Bei einem Zusammenschluss dreier Körperschaften wäre das Gefühl des Wiederauflebens der alten Verhältnisse sehr gemildert. Durch die Einbringung in eine für alle neue Zusammensetzung, bei der die Teilbereiche Gebhardshain und Herdorf aufgrund der überwiegend katholischen Bevölkerungsanteile ohnehin eine gewisse gemeinsame Identität herausbilden würden und sogar gegenüber Daaden dominierend sein könnten, würde die Akzeptanz für Herdorf stark erleichtern.

### **3.2.7 Außerordentlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Eingliederung**

Die Umsetzung des Eingliederungsgesetzes wird nicht möglich sein. Der Zeitraum zwischen Verkündung des Gesetzes voraussichtlich gegen Ende des Jahres und dem Eintritt der Rechtswirkung zur Kommunalwahl 2014 bzw. zum 01.07.2014 ist zu kurz. Selbst die rudimentärsten Umsetzungsschritte werden nicht leistbar sein, so dass es zu einer nur rechtlichen Fiktion der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden kommen wird.

#### **3.2.7.1 Kommunalwahl 2014**

Die Vorbereitungszeit für Parteien und vor allem Wählergruppen reicht nicht mehr aus, um alle Verfahrensschritte zur ordnungsgemäßen Aufstellung von Wahlvorschlägen rechtlich einwandfrei vorzunehmen. Das führt dazu, dass die Möglichkeiten der politischen Partizipation der Bürgerschaft in der neugebildeten Einheit bei einer bereits zum 01.07.2014 erzwungenen Gebietsänderung massiv beeinträchtigt würden. Den Bürgerinnen und Bürgern bleibt nicht ausreichend Zeit, um sich auf die Kommunalwahlen am 25.05.2014 vorzubereiten. Die politischen Vereinigungen auf lokaler Ebene müssen sich zunächst neu formieren bzw. neu gebildet werden, die Aufstellung der Listen bedarf eines gewissen Vorlaufs (z.B. durch Wahl von Delegierten aus den Ortsgemeinden in die Delegiertenversammlung auf Verbandsgemeindeebene). Der zeitliche Rahmen für die Information der Bürgerinnen und Bürger über die inhaltlichen Ziele und die wählbaren Vertreter der politischen Gruppierungen wäre unzureichend.

In besonderer Weise gilt dies für die Wählervereinigungen, die nicht über einen parteigebundenen Verwaltungsapparat verfügen, der die lokalen Ortsverbände bei der Vorbereitung der Kommunalwahlen unterstützen kann und die bislang nur in einer der beiden Körperschaften repräsentiert waren.

Neue Wählervereinigungen können sich in der verbleibenden Zeit bis zum spätesten Zeitpunkt der Einreichung von Wahlvorschlägen nicht mehr neu organisieren. Neugründungen von gebietsübergreifenden Wählervereinigungen wären damit faktisch ausgeschlossen. Damit wird die Chancengleichheit massiv beeinträchtigt. Die demokratische Legitimität des erstmals für das

Gesamtgebiet der Verbandsgemeinden Herdorf-Daaden gewählten Rates stünde damit vom ersten Tag an in Zweifel und könnte zum Gegenstand von Wahlanfechtungsverfahren gemacht werden.

### **3.2.7.2 Zeit nach der Eingliederung am 01.07.2014**

Die Stadt Herdorf und die Verbandsgemeinde Daaden haben erklärt, das Eingliederungsgesetz verfassungsgerichtlich überprüfen zu lassen. Eine endgültige juristische Festlegung wird deshalb erst nach diesem Richterspruch eintreten. Bis dahin muss es Prinzip der Zusammenarbeit sein, so wenig Aufwand für die Eingliederung wie möglich zu betreiben, damit eine denkbare Rückabwicklung ebenfalls so einfach wie möglich wird. Auf absehbare Zeit wird es damit nicht zu einer wirklichen Zusammenarbeit kommen.

Aber auch für den Fall, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit die Eingliederung bestätigt, muss damit gerechnet werden, dass vor allem auf Seiten der Stadt Herdorf der Zusammenschluss dauerhaft innerlich abgelehnt, die kommunale Arbeit mit der permanenten Forderung nach erneuter Unabhängigkeit verbunden und der Schwerpunkt nicht auf Gemeinsamkeiten, sondern auf die Verfolgung von Separatinteressen gelegt werden wird. Unter diesen Voraussetzungen ist eine langfristige gedeihliche Zusammenarbeit nicht möglich, so macht aber auch eine zwangsweise Eingliederung keinen Sinn.

Die Zeit für einen geordneten Aufgabenübergang ist, selbst wenn man dieses Argument außer acht lässt, zu kurz. Wenn man die Prüfung der notwendigen Eingliederungsmaßnahmen beginnt, wird schnell deutlich, dass eine derartige Vielzahl von Detailaufgaben entstehen, dass eine reguläre Verwaltungsfunktion nur mit sehr hohem Zusatzaufwand und nach langer Frist erreichbar sein wird. Auf einen Zeitraum von mindestens 15 Jahren wird jeglicher Synergieeffekt wegen des hohen Umstellungsaufwandes für Rechtsgrundlagen, Personal, Verwaltungsräume, IT-Systeme und Datenhaltung, Organisationsmittel u. v. m. aufgezehrt.

### **3.2.8 Finanzielle Auswirkungen für die Verbandsgemeinde**

Die Verbandsgemeindeverwaltung Daaden hat eine Fiktivberechnung für den Fall der Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden mit der Ermittlung der daraus entstehenden Folgen aus dem kommunalen Finanzausgleich, d. h. bei den zu erwartenden Schlüsselzuweisungen, der Kreis-, Verbandsgemeinde- und Grundschulumlage und der auf die Verbandsgemeinde zukommenden zusätzlichen Personal- und Sachaufwendungen aus dem übergehenden Aufgabenkreis erstellt. Bei dieser Berechnung wurde die derzeit mögliche Genauigkeit und Detaillierung eingehalten. Dabei wurde für die Verteilung des Schuldendienstes für Investitionskredite der Stadt Herdorf der Maßstab die um Sonderposten bereinigten Restbuchwerte des Anlagevermögens zugrunde gelegt. Neue Investitionen konnten nicht berücksichtigt werden, weil sie zwar auf jeden Fall notwendig sein werden, Dimension und zeitliche Verteilung aber der Entscheidung des Verbandsgemeinderates obliegt und deshalb nicht vorweggenommen werden sollen. Auch ohne Berücksichtigung des Investitionsvolumens entsteht bereits eine außerordentliche Lastenverschiebung zu Ungunsten der Verbandsgemeinde Daaden.

Ergebnis dieser Berechnung ist, dass die Verbandsgemeinde durch zusätzliche Kosten für laufende Aufwendungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Stadt Herdorf in Höhe von ca. 3,5 Mio. € jährlich in Anspruch genommen würde, denen lediglich Erträge in Höhe von 2,8 Mio. €, davon 2,0 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich (Schlüsselzuweisungen) gegenüber stehen. Per Saldo entsteht eine Mehrbelastung für die Verbandsgemeinde von rd. 700.000 € auf der Grundlage des Ergebnishaushaltes.

Im Finanzhaushalt stehen den Mehrauszahlungen in Höhe von 3,3 Mio. € (ohne Investitionstätigkeit) Mehreinzahlungen von 2,75 Mio. € gegenüber. Dies ruft einen jährlichen Liquiditätsbedarf von zusätzlich 550.000 € hervor.

Diesen Betrag müssen die Bürgerinnen und Bürger und die in der Verbandsgemeinde ansässigen Unternehmen jedes Jahr zusätzlich zu den bisherigen Belastungen aufbringen.

### 3.2.9 Finanzielle Auswirkungen für die Ortsgemeinden des Daadener Landes

Um den Haushalt der Verbandsgemeinde künftig auszugleichen, wird nur eine Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage in Betracht kommen. Diese Erhöhung bemisst sich nach dem Bedarf im Finanzhaushalt. Selbst wenn – wie oben erläutert – der investive Teil des Finanzhaushaltes hier zunächst unberücksichtigt bleibt, ist eine Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage um 3,5 Prozentpunkte erforderlich, um nur den laufenden Zusatzbedarf zu decken. Selbst wenn man den Umlageanteil von Herdorf einrechnet, verbleibt für die Ortsgemeinden des Daadener Landes eine Mehrbelastung gegenüber dem status quo von 380.000 € jährlich.

Besonders hervorzuheben ist dabei, dass die Ortsgemeinde Daaden, selbst wenn sie den Zentralortansatz aus der Schlüsselzuweisung B 2 in Höhe von 70 v. H. weiter zugeleitet bekommt, trotzdem jährlich 61.000 € Schlüsselzuweisungen verliert, weil die Stadt Herdorf ebenfalls an der Verteilung teilnehmen würde und in der Innerverteilung mehr Einwohner hat als Daaden.

### 3.2.10 Finanzielle Auswirkungen für die Bürgerschaft des Daadener Landes

Die Bürgerinnen und Bürger der Verbandsgemeinde Daaden werden durch die Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden Mehrbelastungen erfahren. Dies wirkt sich mittelbar durch die Notwendigkeit der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben durch Verbands- und Ortsgemeinden und damit der Notwendigkeit von Hebesatzanpassungen bei der Grund- und Gewerbesteuer aus. Deren Ausmaß kann derzeit nur überschlägig festgestellt werden, allerdings ist es möglich, Tendenz und Größenordnung aus der Dimension der Mehrbelastung des Haushaltes der Verbandsgemeinde abzulesen (s. 3.2.8 und 3.2.9). Die auf die Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden zukommenden Mehrbelastungen werden sich durch Hebesatzanpassungen, ggf. Gebührenerhöhungen und Einsparmaßnahmen auf die Bürgerschaft mit einem gewissen zeitlichen Nachlauf auswirken. Wie die Mehrbelastungen im Einzelnen übergewälzt werden, ist der Entscheidung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft überlassen und auch von anderen Faktoren der Haushaltslage abhängig.

Unmittelbar werden die Einwohner des Daadener Landes über die Höhe der Gebühren- und Beitragssätze für die leitungsgebundenen Einrichtungen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung betroffen sein. Die Ausgangslage zeigen die folgenden Tabellen:

#### Wasserversorgung

Entgeltart (2013)	Verbandsgemeinde Daaden	Stadt Herdorf
Benutzungsgebühr pro cbm Wasser	1,77 €	1,71 €
Grundgebühr (WZ bis 10 cbm) pro Jahr		151,56 €
Wiederkehrender Beitrag Wasserversorgung pro qm Grundstücksfläche mit Zuschlägen für Vollgeschosse	0,11 €	

Entgeltsbedarf I im Jahr 2010 pro cbm	2,57 €	2,71 €
Eigenkapitalquote im Jahr 2010	47,24 %	32,8 %
Fremdkapitalquote im Jahr 2010	52,76 %	67,2 %
Anlagevermögen 2010	9.818 T€	4.229 T€
Anlagevermögen 2010 pro Einwohner	833 €	614 €
Langfristige Verbindlichkeiten 2010	4.663 T€	2.948 T€
Langfristige Verbindlichkeiten pro Einwohner 2010	395 €	428 €
Empfangene Ertragszuschüsse/Sonderposten für Investitionszuschüsse (z. B. Einmalbeiträge) Stand 2010	455 T€	123 T€
Empf. Ertragszuschüsse/Sonderposten für Investitionszuschüsse pro Einwohner Stand 2010	39 €	18 €

**Abwasserbeseitigung**

Entgeltart (2013)	Verbandsgemeinde Daaden	Stadt Herdorf
Benutzungsgebühr pro cbm gewichtetes Schmutzwasser	2,35 €	3,55 €
Fäkalschlambeseitigung pro cbm	46,00 €	60,30 €
Wiederkehrender Beitrag Niederschlagswasser pro qm mit Grundflächenzahl bzw. Abflussbeiwert vervielfachter Grundstücksfläche	0,39 €	0,50 €
Einmalbeitrag Niederschlagswasser pro qm mit Grundflächenzahl bzw. Abflussbeiwert vervielfachter Grundstücksfläche	3,89 €	3,79 €
Einmalbeitrag Schmutzwasser pro qm Grundstücksfläche mit Zuschlägen für Vollgeschosse	1,18 €	

Entgeltsbedarf I im Jahr 2010 pro Einwohner	150,88 €	176,75 €
Eigenkapitalquote im Jahr 2010	54,77 %	43,6 %
Fremdkapitalquote im Jahr 2010	45,23 %	56,4 %
Anlagevermögen 2010	28.472 T€	13.415 T€
Anlagevermögen 2010 pro Einwohner	2.415 €	1.948 €
Langfristige Verbindlichkeiten 2010	11.266 T€	7.833 T€
Langfristige Verbindlichkeiten pro Einwohner 2010	955 €	1.138 €
Empfangene Ertragszuschüsse (z. B. Einmalbeiträge) Stand 2010	6.426 T€	3.504 T€
Empf. Ertragszuschüsse/Sonderposten für Investitionszuschüsse pro Einwohner Stand 2010	545 €	509 €

Die Übersicht zeigt, dass trotz der erheblich höheren Verdichtung und damit dem Vorteil der wirtschaftlicheren Erschließung im Stadtgebiet der Entgeltbedarf in Herdorf sowohl bei der Wasserversorgung als auch bei der Abwasserbeseitigung höher ist als in der Verbandsgemeinde Daaden. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied beim Abwasser.

In beiden Aufgabenbereichen liegt eine deutlich höhere Fremdfinanzierungsquote auf Seiten der Stadt Herdorf vor. Das korreliert mit dem geringeren Stand an Empfangenen Ertragszuschüssen (z. B. Einmalbeiträge), auch wenn man sie auf die jeweilige Einwohnerzahl bezieht. Demnach hat die Stadt Herdorf zu Lasten der laufenden Entgelte eine Schonung der Beitragspflichtigen praktiziert. Dies führt nach der Eingliederung zu einem tendenziellen Ausgleich zu Lasten der Zahlungspflichtigen aus der bisherigen Verbandsgemeinde Daaden.

Selbst wenn man von der Regelung des § 10 KomVwRGrG Gebrauch macht, wäre eine verursachergerechte Kostenzuordnung innerhalb der getrennten Einrichtungen nur für die Dauer von zehn Jahren möglich. Langfristig würde der Entgeltausgleich dazu führen, dass die Gebühren- und Beitragspflichtigen im Bereich der Verbandsgemeinde Daaden höhere Entgelte zahlen müssten, die der Finanzierung der Einrichtungen in Herdorf dienen und damit zur Entlastung der dortigen Zahler beitragen.

#### **4. Aufforderung an die Landesregierung und den Landtag für den Fall des Festhaltens an der Eingliederungsabsicht**

Es ist nicht auszuschließen, dass die Landesregierung trotz der Argumentation der Verbandsgemeinde Daaden, ihrer Ortsgemeinden und der Stadt Herdorf das Eingliederungsgesetz in den Landtag einbringt und der Landtag auch ein entsprechendes Gesetz beschließt.

Für diesen Fall gibt sie folgende Hinweise und Anregungen, allerdings ohne Präjudiz und unter dem Vorbehalt der vollständigen verfassungsrechtlichen Angreifbarkeit aller Regelungen und Begründungen des Eingliederungsgesetzes.

#### 4.1 Sitz

Die Verbandsgemeinde Daaden befürwortet ausdrücklich die Festlegung des Sitzes der Verbandsgemeinde in Daaden.

#### 4.2 Namensführung

Die Verbandsgemeinde Daaden fordert, dass keine Regelung zur **vorläufigen Namensführung** getroffen wird. Die vorläufige Regelung würde bedeuten, dass bereits im Vorfeld der Eingliederung umfangreiche Änderungen im Schriftverkehr, den Formularen und Briefbögen, in der Informationstechnik, der Beschilderung u. v. m. bei beiden Verwaltungen mit hohem Kostenaufwand vorgenommen werden müssten. Der gleiche Aufwand entstünde erneut, wenn dann die endgültige Namensführung durch das Innenministerium bestimmt würde.

Ein einfacherer Weg wäre es, zunächst die Bezeichnung „Verbandsgemeinde Daaden“ zu belassen. Dann könnten alle bei der Verbandsgemeinde Daaden vorhandenen Verwaltungs- und Organisationsmittel weiter genutzt und der Stadtverwaltung Herdorf zur Verfügung gestellt werden. Der hohe Änderungsaufwand entstünde erst, wenn die Namensführung endgültig feststeht. Diese Lösung gäbe Gelegenheit, mit der Stadt Herdorf in einen Dialog hinsichtlich der Namensführung einzutreten, um ggf. auch einen gemeinsam getragenen und stärker touristisch nutzbaren Namen, z. B. „Erzland“ o. ä. zu finden.

Weil das Eingliederungsgesetz mit Sicherheit einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen wird, wäre es sinnvoll, die Festlegung der endgültigen Namensführung durch das Innenministerium nicht kalendarisch (ein Jahr nach Eingliederung) zu befristen, sondern die Frist flexibel an den Zeitpunkt der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Eingliederungsgesetzes anzulehnen.

#### 4.3 Feuerwehrregelung ändern

Die in § 5 des Eingliederungsgesetzes vorgesehene Regelung zur Neubildung der Feuerwehrleitung steht nicht im Einklang mit den allgemeinen Regeln des LBKG. Die Stadtfeuerwehr Herdorf wird geleitet von einem Wehrleiter. Er hat einen Stellvertreter. Die Stadtfeuerwehr besteht aus drei Löschzügen, die vom Wehrführer und ihren Stellvertretern geführt werden.

Nach § 14 (1) Ziffer 2 LBKG wird in Verbandsgemeinden der Wehrleiter und ein oder mehrere Vertreter nach Wahl durch die Wehrführer und Führer mit Aufgaben, die mit denen eines Wehrführers vergleichbar sind, bestellt.

Nach Inkrafttreten der Eingliederungsregelung soll innerhalb eines halben Jahres für die Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden ein neuer Wehrleiter (m/w) und seine Vertretung gewählt und bestellt werden. Wahlberechtigt sollen abweichend von § 14 LBKG der bisherige Wehrleiter der Stadt Herdorf und die Wehrführer innerhalb der bisherigen Verbandsgemeinde Daaden sein. Außerdem wird bestimmt, dass der Wehrleiter der bisherigen verbandsfreien Stadt Herdorf und dessen Vertretung nach der Wahl des Wehrleiters der umgebildeten Verbandsgemeinde bis zum Ende seiner Amtszeit Wehrführer der Stadt Herdorf wird. Diese Regelung lässt außer acht, dass die in den Ortsteilen bestehenden Löschzüge der Stadt Herdorf über bestellte Wehrführer und deren Stellvertreter/innen verfügen.

Die Verbandsgemeinde Daaden ist der Auffassung, dass der neue Wehrleiter (m/w) und seine Stellvertretung von den Wehrführern der Löschzüge der bisherigen Verbandsgemeinde Daaden und der Stadt Herdorf gewählt werden sollte. Damit würde der Grundregelung in § 14 LBKG am ehesten entsprochen.

Wer von den amtierenden Wehrleitern und Stellvertretern nicht gewählt wird, sollte unmittelbar durch Gesetz für den Rest der bisherigen Wahlzeit zum weiteren Stellvertretenden Wehrleiter der umgebildeten Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden bestimmt werden, damit es nicht zur Entfernung von amtierenden Wehrführern aus deren Funktion käme. Stattdessen blieben die bisherigen Wehrführer und deren Stellvertretung unangetastet.



#### 4.4 Einwohnerbezogene Aufteilung der Aufwendungen und Erträge

§ 9 des Eingliederungsgesetzes sieht die einwohnerbezogene Aufteilung der Aufwendungen und Erträge sowie der Einzahlungen und Auszahlungen der **Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden** auf die Haushalte Verbandsgemeinde und Stadt im zweiten Halbjahr 2014 vor. Diese Regelung ist für die Eingliederung der Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden nicht nachvollziehbar und ungeeignet. Wenn tatsächlich alle Aufwendungen und Erträge sowie Auszahlungen und Einzahlungen der neu gebildeten Verbandsgemeinde einwohnerbezogen aufgeteilt würden, käme es für das zweite Halbjahr 2014 zu einer vollständigen Vermischung der beiden Haushalte, der in ihnen dokumentierten Aufgaben und ihrer Finanzierung.

Durch die Eingliederung kommt es zu einer Aufgabenverlagerung, während beide kommunalen Gebietskörperschaften weiter fortbestehen. Für eine sinnvolle Zuordnung der Aufwendungen, Erträge, Aus- und Einzahlungen ist es entscheidend, welchem Aufgabenbereich der jeweilige Geschäftsvorfall zugeordnet werden muss. Dies ist für die Ausgabe- und Einnahmenseite im Einzelfall möglich.

Wegen des Fehlens entsprechender Grundlagen bedarf es einer abstrakten Verteilung der Steuereinnahmen der Stadt Herdorf für die zweite Jahreshälfte, weil eine Heranziehung zur Verbandsgemeindeumlage nicht mehr in Betracht kommt. Hier einen einwohnerbezogenen Maßstab zu wählen ist aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung naheliegend. Das muss sich aber auf die nicht speziell aufgabenbezogenen Einnahmen und Einzahlungen der Stadt Herdorf beziehen. Insofern bedarf die Regelung des § 9 einer Klar- bzw. Richtigstellung.

#### 4.5 Ortsgemeinden Dermbach und Sassenroth

Die Verbandsgemeinde ist eine Form der kommunalen Gebietskörperschaft, die sich außerordentlich bewährt hat, weil sie auf Ortsebene an der unmittelbaren Teilhabe der Bürgerschaft an Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen festhält, gleichzeitig aber aufgabenbezogen eine leistungsfähige Einheit oberhalb der Ortsebene bereitstellt. In den Genuss dieser Struktur sind die Ortsteile Sassenroth und Dermbach der Stadt Herdorf bisher nicht gekommen, sie sind lediglich durch Ortsvorsteher und –beiräte repräsentiert.

In die Gesamtstruktur der Verbandsgemeinde Herdorf-Daaden würde es im Hinblick auf die neun Ortsgemeinden des Daadener Landes viel besser passen, wenn auch die Ortsteile von Herdorf zu Ortsgemeinden umgestaltet würden und damit eine entsprechende Aufwertung erfahren könnten, zumal sie territorial und topographisch für sich stehen und eigene Identitäten, Traditionen und Vereine haben.

Die kommunale Selbstverwaltung würde außerordentlich gestärkt und der Aufwand wäre vertretbar, weil dort auch jetzt kommunale Gremien mit beratender Funktion existieren. Die Verbandsgemeindeverwaltung ist auf die Betreuung von Ortsgemeinden spezialisiert und kann auch mit zwei weiteren Einheiten erfolgreich arbeiten. Die Bildung von Ortsgemeinden aus den Ortsteilen würde außerdem die Akzeptanz der Eingliederung stärken und den Unwillen und die Ablehnung abmildern.

#### 4.6 Konnexität

Nach Artikel 49 (5) der Landesverfassung muss das Land einen finanziellen Ausgleich schaffen, wenn für die Kommunen Mehrbelastungen bei der Übertragung von neuen öffentlichen Aufgaben entstehen oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben vom Land gestellt werden. Dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten (vgl. 3.2.8 bis 3.2.10).

Durch die Eingliederung, einer gesetzlichen Maßnahme des Landes, entstehen für die bisherige Verbandsgemeinde Daaden zusätzliche Aufgaben, die weitere Kosten und neue Finanzierungspflichten, insbesondere aus der Übernahme von Investitions- und Liquiditätskrediten der Stadt Herdorf nach sich ziehen. Diese Mehrbelastungen sind vom Land im direkten Ausgleich zu übernehmen. Der lapidare Satz „Die finanziellen Disparitäten zwischen der verbandsfreien Stadt

Herdorf und der Verbandsgemeinde Daaden sind nicht so hoch, dass es eines finanziellen Ausgleichs von Landesseite aus bedarf“ ist unzutreffend.

Es kann nicht sein, dass auf der einen Seite festgestellt wird, „Bei der verbandsfreien Stadt Herdorf besteht sowohl im Hinblick auf die demografische Entwicklung als auch in fiskalischer Hinsicht ein dringender Handlungs- und Gebietsänderungsbedarf“, andererseits aber ausschließlich der Verbandsgemeinde Daaden, ihren Bürgerinnen und Bürgern und den Ortsgemeinden der Ausgleich dieser Sonderlasten aufgebürdet wird. Der in der Gesetzesbegründung häufig gebrauchte Begriff des Disparitätenausgleichs bedeutet immer, dass einem Beteiligten etwas genommen und dem anderen letztlich zugute gebracht wird. Warum hier die Einwohnerschaft und Unternehmen der Verbandsgemeinde Daaden, die in der Vergangenheit durch ihre Leistungskraft und Finanzierungsbeiträge allein dafür verantwortlich sind, dass die Verbandsgemeinde wirtschaftlich relativ gut dasteht, jetzt dafür mit Zusatzbelastungen und der Forderung nach Egalisierungsleistungen bestraft wird, ist nicht einsehbar.

Wenn das Land einen Ausgleichsbedarf sieht, muss es diesen auch tragen. Dem entspricht die Anreizfinanzierung in der Freiwilligkeitsphase. Es kann nicht sein, dass die Verbandsgemeinde Daaden und ihre Bevölkerung, die freiwillig unter Inanspruchnahme der „Hochzeitsprämie“ zu Gebietsänderungen bereit war, jetzt ohne Landesförderung alleine zur Trägerin der Nachteile aus der Kommunalreform gemacht wird. Analog zu der Zusage des Landes, aus der Teilnahme an der Untersuchung Junkernheinrich für den Oberkreis Altenkirchen keine finanziellen bzw. terminlichen Nachteile während der Freiwilligkeitsphase zu haben, muss es jetzt Regelungen für die Mehrbelastungen aus dem Disparitätenausgleich geben. Dies kann durch eine vollständige Übernahme der auf die Verbandsgemeinde-Aufgaben der Stadt Herdorf entfallenden Investitions- und Liquiditätsschulden der Stadt Herdorf durch das Land oder direkte Zuwendungen in entsprechender Höhe geschehen.

## 5. Zusammenfassender Appell an die Landesregierung

Sowohl im Beschluss über die Erste Stellungnahme vom 12.12.2012 als auch im Beschluss vom 16.05.2013 hat der Verbandsgemeinderat seinen Willen bekundet, einen Zusammenschluss mit der Stadt Herdorf **nicht zu akzeptieren**. Daran hält die Verbandsgemeinde nach Maßgabe der geschilderten Gründe fest und fordert die Landesregierung auf, den Entwurf des Eingliederungsgesetzes **nicht dem Landtag** vorzulegen.