

# **Gemeindliche Zusammenschlüsse - Zwischen Zwang und Freiwilligkeit**

**RA Karl-Christian Schelzke  
Geschäftsführender Direktor  
Hessische5 Städte- und Gemeindebund**



Die Gemeinden Steffenberg (Bräutigam) und Angelburg (Braut) beraten über eine „Hochzeit“.

Serie: Aus zwei mach eins

## "Das wird keine Liebesheirat"

GEMEINDEFUSION Rund 100 Zuhörer bei erster Bürgerversammlung in Steinperf

**STEFFENBERG-STEINPERF Rund 100 Zuhörer haben an der Auftaktveranstaltung im Steinperfer Bürgerhaus an der Auftaktveranstaltung zur Gemeindefusion teilgenommen. Eines wurde dabei sehr deutlich: "Das wird keine Liebesheirat", formulierte es Karl-Christian Schelzke.**



Sehr eindrucksvoll ...

## Haltung der Landesregierung zu kommunalen Zusammenschlüssen

- Keine Gebietsreform von oben

- Innenminister Beuth in Regierungserklärung vom 24. Juni 2014:

„Ich kann das für die Landesregierung ausschließen. Zwangsweise Gebietsreformen bergen immer die Gefahr, ein intaktes Geflecht an ehrenamtlicher Tätigkeit in Sport- und Kulturvereinen, Feuerwehren und sonstigen bürgerschaftlichen Aktivitäten, die das örtliche Leben prägen, dauerhaft zu beschädigen.“

- Aber: volle Unterstützung des Landes, wenn Städte und Gemeinden **freiwillig** sich zusammenschließen wollen

- Unterstützung erfolgt durch

- Beratung und Begleitung eines Fusionsprozesses
- Finanzielle Zuwendung

**Gesetzentwurf der Landesregierung  
für ein Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene  
und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften**

**Artikel 8  
Änderung des Schutzschirmgesetzes**

§ 2 des Schutzschirmgesetzes vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128) wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

"Entschuldungsbeträge, Entschuldung bei freiwilligen Änderungen der Gemeindegrenzen"

2. Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

"(2) Werden die Entschuldungshilfen nach der Anlage zu diesem Gesetz nicht vollständig von den dort bestimmten Kommunen in Anspruch genommen, können die bis zum 31. Mai 2015 nicht durch bestandskräftige Bewilligungen gebundenen Mittel zur anteiligen Entschuldung von Gemeinden verwendet werden,

1. deren Gemeindegebiet im Wege einer freiwilligen Änderung der Gemeindegrenzen in eine andere Gemeinde eingegliedert wird oder

2. in die im Wege einer freiwilligen Änderung der Gemeindegrenzen mindestens das Gebiet einer anderen Gemeinde eingegliedert wird oder

3. die mit mindestens einer anderen Gemeinde im Wege einer freiwilligen Änderung der Gemeindegrenzen eine neue Gemeinde bilden.

Die Höchstbeträge der Entschuldungshilfen werden anhand eines Prozentsatzes der Investitions- und Kassenkredite der Kernhaushalte der Gemeinden ermittelt. Der Prozentsatz soll 46 Prozent nicht überschreiten. Gemeinden, die in der Anlage zu diesem Gesetz benannt sind und denen bereits Entschuldungshilfen nach diesem Gesetz bewilligt wurden, sollen nur in besonderen Fällen weitere Entschuldungshilfe erhalten. Die §§ 3, 4 und 6 gelten nicht bei der anteiligen Entschuldung von Gemeinden aufgrund von freiwilligen Änderungen der Gemeindegrenzen. Die für die Finanzen zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister und die für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister werden ermächtigt, nach Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände die Einzelheiten zur anteiligen Entschuldung der an den freiwilligen Gebietsänderungen beteiligten Gemeinden durch Rechtsverordnung zu regeln."

## Finanzielle Förderung des Zusammenschlusses vom Land Hessen

- Mögliche Entschuldungshilfen des Landes (Orientierung an den Schutzschirm): Maximal 46% Entschuldung der Kreditverbindlichkeiten der Gemeinden im Zusammenhang mit sog. nicht-rentierlichen Schulden.
- Das Finanzministerium prüft derzeit, ob die 28 Mio. € Hilfen, die nicht im Schutzschirm abgerufen worden sind, bereit gestellt werden können. Der Hessische Landtag müsste über eine Gesetzesänderung entscheiden. Als Alternative wäre es möglich, mit Hilfe des Landesausgleichsstockes zu unterstützen.
- Beide Gemeinden und damit alle Bürgerinnen – und Bürger erfahren mit der max. 46%igen Entschuldung eine nachhaltige Verbesserung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.
- Besserstellung der fusionierten größeren Neugemeinde im Kommunalen Finanzausgleich (u.a. höherer Hauptansatz).
- Die Altfehlbeträge beider Gemeinden könnten ausnahmsweise mit dem Eigenkapital ganz oder zum Teil verrechnet werden, so dass die neue Gemeinde „unbelastet“ startet.

# Kommunale Gebietsreform in Hessen

In der Zeit zwischen 1970 und 1977 wurde in Hessen die **kommunale Gebietsreform** durchgeführt.

Die gebietliche Neuordnung hatte in erster Linie zum Ziel, die Verwaltungskraft der Gemeinden und Kreise zu stärken und ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Vor allem Kleinstgemeinden unter 300 Einwohnern, die keine hauptamtlichen Verwaltungsbeamten hatten, sollten in größere Einheiten eingegliedert werden.

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollte sich die Gebietsreform in Phasen allmählich, insbesondere durch **freiwillige Entschlüsse** der Gemeinden, vollziehen. Die Bereitschaft dazu - nicht zuletzt gefördert durch Vergünstigungen im Finanzausgleich - war außerordentlich hoch. So verringerte sich zunächst die Zahl der Gemeinden von 2.642 in 1969 auf 1.233 in 1971. Hessen war somit das Land mit der höchsten „Freiwilligenrate“.

Dieser Phase folgte die Phase der (zwangsweisen) **gesetzlichen Neugliederung** auf der Gemeinde- und Kreisebene (1972 bis 1977).

**HANS VOIT GEBIETSREFORM IN HESSEN**  
in 30 JAHRE HESSISCHE VERFASSUNG 1946-1976  
Wiesbaden 1976  
S.366-387

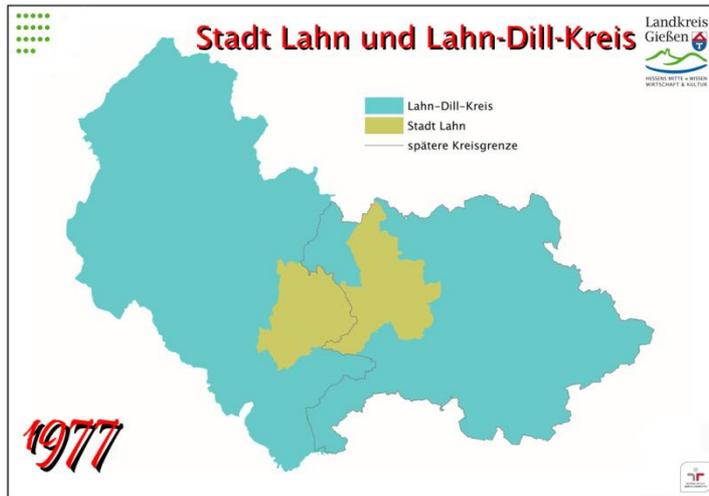
2. Ein wohl im gesamten Bundesgebiet einmaliger Versuch zur Regelung eines in der Verdichtung begriffenen Raumes ist mit der Schaffung der Stadt Lahn unternommen worden, die am 1. 1. 1977 aus den Städten Gießen und Wetzlar und den 14 dazwischenliegenden Gemeinden<sup>22</sup> entstehen wird<sup>23</sup>. Die wesentlichen Überlegungen zu dieser teilweise heftig angegriffenen Regelung waren, einen Raum beginnender Verdichtung durch Schaffung einer Einheitsgemeinde zu einem Zeitpunkt zu ordnen, in dem Freiräume zu sinnvoller Entwicklung noch vorhanden sind, und eine Industriestadt (Wetzlar) mit einer im wesentlichen durch Dienstleistungseinrichtungen gekennzeichneten Universitätsstadt (Gießen) zu gegenseitigem Austausch und zur Ergänzung zusammenzuführen. Dabei gingen die politischen Erwägungen in diese Richtung mehr von den 14 kleineren Gemeinden aus, die bei Aufgabe ihrer Selbständigkeit diese größere Lösung einer sonst greifbar gewordenen Eingliederung in die Städte Gießen und Wetzlar vorzogen. Die zukünftige Entwicklung der Stadt Lahn, die in Stadtbezirke mit Bezirksvertretungen gegliedert werden soll, wird davon abhängen, wie weit es gelingt, die gegenseitigen Interessen bei stagnierender Finanzsituation zum Wohle aller aufeinander abzustimmen.

## VII.

### Schlußbemerkung

Die kommunale Neugliederung, deren Wert insbesondere im Hinblick auf denkbare Einsparungen nur langfristig beurteilt werden kann, hat die Kommunalpolitik fühlbar belebt. Sie zeigt in Hessen auch schon erste Erfolge, besonders in den neugegliederten Gemeinden, die um einen „zentralen Ort“ herum entstanden sind. Eine bessere Verwaltung mit einem höheren Grad an Zuständigkeiten ist in der Lage, die Bürger besser, schneller und endgültiger zu betreuen, als dies früher der Fall war. Das wird von den Bürgern auch rasch erkannt und führt zu einem spürbaren Abbau der anfänglichen Ressentiments, die sich in der Regel an Namens- und Autokennzeichen-änderungen entzündet haben.

Reformen sind ein Zeichen unserer Zeit. Die Krankheit unserer Zeit ist es, zu viel auf einmal machen zu wollen. In angemessener Zeit das Bestmögliche zu erreichen, muß das Ziel sein. Dies scheint mir nach Abwägung aller Umstände und verglichen mit den Gegebenheiten in anderen Bundesländern mit der Hessenreform wirklich gelungen zu sein. Das unter VI. dargestellte Ergebnis der gerichtlichen Überprüfung der Reformmaßnahmen kann dabei — ebenfalls an anderen Bundesländern gemessen — mehr als ein Alibi sein.



# Die Stadt Lahn

## Der Klotz soll weg

DIE ZEIT

Von Bernd Jasper

14. Oktober 1977, 7:00 Uhr

Die in der Neujahrsnacht 1976/77 aus der Taufe gehobene neue Hessen-Großstadt „Lahn“ wird nun doch ein Silvesterschertz bleiben. Selbst ihr geistiger Vater, der SPD-Landtagsabgeordnete und frühere. Umwelt-Minister Werner Best (siehe die ZEIT vom 22. 9. 77) hat das Handtuch geworfen: „Wir kommen am Bürgerwillen nicht mehr vorbei“, kommentierte er seine späte Einsicht.

.....

Der Bürgerwille, monatelang in Protestaktionen und Verweigerung der neuen Ortsschreibweise artikuliert, hat sich nicht nur bei Werner Best, sondern auch an der Spitze seiner Partei durchgesetzt. Am Montag gab das Präsidium der hessischen SPD grünes Licht zur Auflösung der ungeliebten Stadt, die im Zuge der Gebietsreform aus der Zusammenlegung von Gießen und Wetzlar einschließlich 14 Umlandgemeinden am Reißbrett entstanden und per Landtagsbeschluß dem offiziellen hessischen Städte-Atlas oktroyiert war. Auch die FDP, seinerzeit Motor der gebietlichen Neuordnung in Hessen, gibt mittlerweile klein bei. Ihr Fraktionsvorsitzender im Landtag, Otto Wilke, besuchte in der vorigen Woche Behörden in Lahn und stellte anschließend resignierend fest: „Hier klappt ja überhaupt nichts.“ Tatsächlich funktioniert in Lahn schon deswegen nichts, weil die CDU als neue örtliche „Regierungspartei“ von Anfang an die Losung ausgegeben hatte, nichts zu tun, was die Stadt aus der Retorte auch nur halbwegs regierungsfähig erscheinen lassen würde.

Richtig hellhörig wurden die Genossen und die Liberalen in der Landeshauptstadt Wiesbaden aber erst, als am 20. März die Kommunalwahlen in Lahn für sie zu einem ungeahnten Fiasko und für die CDU zu einem unerwarteten. Triumph wurden. Jetzt, gut sechs Monate danach, wollen die sozial-liberalen Koalitionspartner mit einer Wiedergutmachungsaktion versuchen zu retten, was noch zu retten ist. Ministerpräsident Holger Börner, erst seit einem Jahr im Amt und an der ganzen Gebietsreform unschuldig, hat Anweisung gegeben, „das Spiel noch einmal aufzumachen“. Er will nicht mit dem Lahn-Klotz am Bein in den kommenden Landtagswahlkampf gehen, weil das Wählerpotential im Raum Gießen–Wetzlar durchaus groß genug ist, um das womöglich entscheidende Prozent beim Wahlergebnis, zu bestimmen.

# Kommunalwahlen in Hessen

(Stadtverordnetenwahlen in den kreisfreien Städten und Kreiswahlen)

Wahlterm	Wahl berechtigt	Wahl beteiligt	Abgegebene Stimme			Von den gültigen Stimmen entfielen auf						
			ungültig		gültig	CDU	SPD	GRÜN	FDP	Son- stige	darunter	
			Anzahl	%							REP	Wähler gruppen
27.03.2011	4.594.245	47,7	120.493	5,5	2.069.939	33,7	31,5	18,3	3,9	12,6	0,7	7,2
26.03.2006	4.532.157	45,8	107.061	5,2	1.970.208	38,5	34,7	9,2	5,8	11,8	1,5	8,6
18.03.2001	4.498.672	52,9	100.467	4,2	2.278.814	38,1	38,5	9,1	5,2	9,1	2,5	5,8
02.03.1997	4.425.013	66,0	78.585	2,7	2.842.626	33,0	38,0	11,0	4,0	14,1	6,6	5,9
07.03.1993	4.270.703	71,3	97.585	3,2	2.946.644	32,0	36,4	11,0	5,1	15,5	8,3	5,7
12.03.1989	4.194.001	78,0	78.637	2,4	3.194.550	34,3	44,8	9,1	4,8	6,8	0,7	3,4
10.03.1985	4.104.875	75,8	64.957	2,1	3.044.633	41,1	43,7	7,1	5,3	2,9	—	2,1
22.03.1981	3.993.759	76,3	53.722	1,8	2.995.413	47,4	39,4	4,3	6,0	2,9	—	2,2
<b>20.03.1977</b>	<b>3.883.024</b>	<b>79,5</b>	<b>54.741</b>	<b>1,8</b>	<b>3.033.624</b>	<b>47,9</b>	<b>42,3</b>	—	5,4	4,5	—	3,0
<b>22.10.1972</b>	<b>3.807.555</b>	<b>81,4</b>	<b>48.462</b>	<b>1,6</b>	<b>3.051.124</b>	<b>38,1</b>	<b>51,4</b>	—	6,4	4,0	—	2,5
20.10.1968	3.523.606	76,9	69.197	2,6	2.639.232	29,7	49,9	—	10,4	10,0	—	2,1
25.10.1964	3.465.157	79,3	72.942	2,7	2.676.439	29,0	51,7	—	11,1	8,2	—	2,2
23.10.1960	3.319.767	80,1	76.489	2,9	2.581.521	27,1	47,8	—	10,5	14,7	—	5,9
28.10.1956	3.151.252	78,0	90.125	3,7	2.368.128	21,2	47,4	—	8,6	22,9	—	11,7
04.05.1952	3.038.779	76,8	108.935	4,7	2.225.705	17,8	38,5	—	14,9	28,8	—	11,5
25.04.1948	2.742.865	81,2	160.743	3,7	2.067.742	29,1	35,7	—	21,8	13,4	—	0,5
28.04.1946	2.086.829	75,7	80.333	5,1	1.498.874	36,9	43,2	—	7,3	12,6	—	—

1977: Die 3,8 Millionen Wahlberechtigten zeigten mit 79,6 Prozent Wahlbeteiligung ein hohes Interesse an der Wahl. Die CDU errang einen Erdrutschsieg, der hauptsächlich zu Lasten der SPD ging, die als dominierende Rathauspartei abgelöst wurde.

Partei	Ergebnis (%)	Veränderung
CDU	44,8	+ 11,5
SPD	42,1	- 7,4
FDP	4,8	
FWG	7,2	- 4,3



November 2007:

Nach dem vorläufigen Endergebnis votierten in Michelstadt 54,9 Prozent der Wähler gegen den Zusammenschluss, 45,1 Prozent dafür. Die Wahlbeteiligung lag bei 53 Prozent. In der Kreisstadt Erbach folgten 47,8 Prozent der Wähler ihrem Bürgermeister, 52,2 lehnten den Plan ab. Die Wahlbeteiligung lag bei 49,4 Prozent. Damit ist ein in Hessen bislang einmaliger Plan zur freiwilligen Vereinigung zweier Städte am Willen der Bürger gescheitert. Schon ein Nein einer der beiden Städte hätte die Fusion zum 1. Januar 2009 verhindert.

## Bürgermeister legen Strategiepapier vor – Uwe Ermisch stellt sich nicht zur Wahl



**Die Städte Battenberg und Hatzfeld sollen 2014 zu einer Großgemeinde verschmelzen. Dies sieht ein Konzept vor, dass die Bürgermeister Heinfried Horsel und Uwe Ermisch präsentiert haben.**

Von Rouven Raatz

**Battenberg-Dodenau.** Einen gemeinsamen Abwasserverband haben sie bereits gegründet, mit Allendorf und Bromskirchen bilden die Städte Hatzfeld und Battenberg einen Kommunalen Dienstleistungsverbund, und ihre historischen Wurzeln haben die zwei Kommunen im oberen Edertal ohnehin im früheren Amt Battenberg. Nach den Vorstellungen der Bürgermeister Uwe Ermisch und Heinfried Horsel könnte in vier Jahren der nächste Schritt folgen: der Zusammenschluss der zwei Städte. „Doch ob es so kommt, darüber müssen sich andere Gedanken machen“, sagt Battenbergs Bürgermeister Horsel.

## Waldeckische Landeszeitung

# Fusion ist für Uwe Ermisch "vom Tisch"

01.12.10

- Hatzfeld/Battenberg (da). Nachdem im Sommer die beiden Bürgermeister eine mögliche Fusion der beiden Städte ins Spiel gebracht hatten, wurde das Thema nur hinter verschlossenen Türen diskutiert.

Der Plan wurde heftig diskutiert. Gegner sitzen vor allem in Hatzfeld. Die Fraktionen der Burgstadt trafen sich vor einigen Wochen hinter verschlossenen Türen, um über das von den Bürgermeistern vorgelegte Strategiepapier zu sprechen. Nach FZ-Informationen ging es bei der Sitzung kontrovers zu.

Die einzige Gruppe, die wenige Wochen nach Bekanntwerden der Bürgermeister-Pläne ihre Ablehnung öffentlich machte, war die Bürgerliste Hatzfeld. „Unsere Stadt Hatzfeld muss selbstständig bleiben. Keine Fusion mit Battenberg!“, forderten Vertreter aus Magistrat, Stadtparlament und Ortsbeirat in einem Flugblatt.

.....

Für mich ist das Thema passé.“ Gegner gebe es in Hatzfeld und in allen Stadtteilen. Uwe Ermisch geht auch hart mit den Parlamentariern ins Gericht. „Mit Gedankenmachen tun sich viele unserer Stadtverordneten schwer.“

.....

Ermisch findet auch in seinem Schlusssatz deutliche Worte: „Ideologische Prinzipienreiterei, das Verfolgen von Eigeninteressen und Lobbyismus helfen uns nicht weiter“, schreibt er. Künftigen Generation müsse eine „lebens- und liebenswerte Stadt mit urbaner Qualität“ geboten werden

Große Kreisstadt

**Villingen-  
Schwenningen**

Schwarzwald-Baar-Kreis



Anders als oft behauptet wurde die Städte-Ehe Villingen-Schwenningen nicht vom Land auferzungen, sondern freiwillig eingegangen. Das Land habe einen Landesentwicklungsplan aufgestellt, erläutert Gebauer, und darin auch Gebiete mit oberzentralen Funktionen definiert.

Reutlingen und Tübingen waren darunter oder Böblingen – Sindelfingen, die nie fusionierten. „Wir waren uns einig, dass Villingen und Schwenningen die notwendige Verwaltungskraft nur mit einer Fusion erreicht“, betont Gebauer. Im März 1971 entschieden sich die Bürger für einen Zusammenschluss. 64 Prozent der Villingen und 77 Prozent der Schwenninger waren dafür.

Nachdem der Gemeinderat am 18. Juli 2012 den Bau eines 46,5 Millionen € teuren Rathauses auf der grünen Wiese zwischen Villingen und Schwenningen beschlossen hatte, gründete sich eine Bürgerinitiative, um Unterschriften für das Bürgerbegehren Bauvorhaben zentrales Rathaus zu sammeln. Mit dem am 21. Oktober 2012 abgehaltenen Bürgerentscheid wurde der Gemeinderatsbeschluss zu Fall gebracht, bei einer Wahlbeteiligung von 42,1 % sprachen sich 79,0 % (81,1 % in Villingen, 75,9 % in Schwenningen) dafür aus, das Bauvorhaben zu stoppen und die in Villingen und Schwenningen bestehenden Rathäuser weiter zu betreiben.[17]

## **Nicht durchgeführte Fusionen**[\[Bearbeiten\]](#)

- **Böhmetal** aus [Bomlitz](#), [Bad Fallingbostal](#) und [Walsrode](#) (für 2011 geplant): Eine Bürgerbefragung im November 2008 ergab in Bad Fallingbostal eine deutliche Ablehnung der Fusion durch die Bürger. Der Stadtrat hat daher am 10. November 2008 beschlossen, nicht mit den Kommunen Walsrode und Bomlitz zu fusionieren.
- **Erbach-Michelstadt** aus [Michelstadt](#) und [Erbach \(Odenwald\)](#) (für 2009 geplant): durch Bürgerentscheid verhindert.
- **Hubertusburg** aus [Dahlen \(Sachsen\)](#), [Wermsdorf](#) und [Mutzschen](#): in einer Bürgerbefragung am 18. November 2007 von 82 % der teilgenommenen Dahleiner abgelehnt.
- **Ruhrmündungsstadt** aus [Duisburg](#), [Oberhausen](#), [Sterkrade](#), [Mülheim an der Ruhr](#), [Rheinhausen](#), [Hamborn](#) und [Dinslaken](#) war in den 1920er Jahren geplant.
- **Westerstedt** aus [Tornesch](#) und [Uetersen](#) (2006 bekundet): scheiterte Ende 2007 an diversen Unstimmigkeiten zwischen den Städten.

## **Durchgeführte und dann gescheiterte Fusionen**[\[Bearbeiten\]](#)

- **Glabetki** (offiziell: Bottrop) aus [Gladbeck](#), [Bottrop](#) und [Kirchhellen](#) existierte 1975 nicht ganz ein Jahr.
- **Lahn** aus [Gießen](#), [Wetzlar](#) und 14 weiteren Gemeinden bestand von 1977 bis 1979 für 31 Monate.

# Zeitraum 1 bis 2 Jahre

Erste Überlegung in der Öffentlichkeit, möglichst von nicht von politischen Funktionsträgern – der Begriff Fusion sollte/muss hierbei vermieden werden



Öffentliche Reaktionen abwarten (Lesebriefe, Stellungnahmen etc.)



Bei überwiegend positiven Einschätzungen erfolgt jeweils die Einberufung einer Bürgerversammlung (§ 8 a HGO) zum Thema „Künftige Entwicklung der Kommune“ und zum Thema „Brauchen wir einen Leitbildprozess“



Auf Antrag des Gemeindevorstandes/des Magistrates Entscheidung der Gemeindevertretung/der Stadtverordnetenversammlung auf Durchführung eines Leitbildprozessen, bei dem es allgemein um die weiter Entwicklung der Kommune geht



falls die Durchführung des Leitbilddiskussion eine deutliche Befürwortung einer Zusammenlegung ergibt



Bürgerentscheid(e) gem. § 8b HGO  
oder Bürgerentscheid

Bürgerentscheid gem 2/3 Mehrheit der Vertretung



Bürgeranhörungen (§ 16 Abs. 3 Satz 3 1. Halbsatz HGO)  
sodann

Entscheidungen mit jeweils absoluter Mehrheit

**Zeiglers wunderbare Welt des Fußballs:**

**Und das muss  
für heute reichen**

Danke für Ihre  
Aufmerksamkeit