



Wissenschaftliche Dienste

55116 Mainz, den 28. März 2013

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 3-1/52-1634

Eingliederung von Ortsgemeinden in eine Verbandsgemeinde außerhalb des Landkreises

A. Auftrag:

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob eine gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich zulässig wäre, welche die Eingliederung der bisher zur Verbandsgemeinde Treis-Karden (Landkreis Cochem-Zell) gehörenden Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen in die Verbandsgemeinde Kastellaun (Rhein-Hunsrück-Kreis) unter Beibehaltung der bisherigen Kreiszugehörigkeit dieser drei Ortsgemeinden zum Landkreis Cochem-Zell bewirkt. Eine Prüfung soll insbesondere unter Berücksichtigung der aus Artikel 49 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) folgenden Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen und des in Artikel 17 LV verankerten Willkürverbots (Stichwort: konzeptionelle Gleichbehandlung) erfolgen.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Hintergrund des vorliegenden Gutachtenauftrags ist der Umstand, dass die Verbandsgemeinde Treis-Karden (Landkreis Cochem-Zell) im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform eine freiwillige Gebietsänderung anstrebt, mit der die Verbandsgemeinde aufgelöst werden soll und die sie bildenden Ortsgemeinden zu einem Teil in die benachbarte Verbandsgemeinde Cochem und zum anderen Teil in die benachbarte Verbandsgemeinde Kaisersesch (beide ebenfalls Landkreis Cochem-Zell) eingegliedert werden sollen. Einer derartigen freiwilligen Neugliederung haben neben dem Verbandsgemeinderat Treis-Karden auch die Verbandsgemeinderäte der Verbandsgemeinden Cochem und Kaisersesch und die Mehrheit der Ortsgemeinderäte der in den drei Verbandsgemeinden gelegenen Ortsgemeinden (mit einer Mehrheit der Einwohner der Verbandsgemeinde) zugestimmt. Demgegenüber sind die Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen, die ebenfalls der Verbandsgemeinde Treis-Karden angehören, bestrebt, im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform über die Kreisgrenzen hinweg zur Verbandsgemeinde Kastellaun (Rhein-Hunsrück-Kreis) zu wechseln.

Im Rahmen der in diesem Zusammenhang geführten Diskussion wurde die Möglichkeit eines Wechsels der drei Ortsgemeinden zur Verbandsgemeinde Kastellaun unter Beibehaltung ihrer bisherigen Kreiszugehörigkeit zum Landkreis Cochem-Zell als mögliche Lösungsoption diskutiert. Unter anderem wurde darauf verwiesen, dass bei der großen Gebietsreform in

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

Rheinland-Pfalz Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre eine entsprechende rechtliche Gestaltung für einige Bereiche gewählt wurde¹.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob eine gesetzliche Regelung, welche die Eingliederung der bisher zur Verbandsgemeinde Treis-Karden gehörenden Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen in die Verbandsgemeinde Kastellaun unter Beibehaltung der bisherigen Kreiszugehörigkeit dieser drei Ortsgemeinden zum Landkreis Cochem-Zell bewirkt, verfassungsrechtlich zulässig wäre.

II. Verstoß gegen die durch Artikel 49 LV gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie der Verbandsgemeinde Treis-Karden

Eine gesetzliche Regelung, welche die Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen aus der Verbandsgemeinde Treis-Karden herauslösen und in die Verbandsgemeinde Kastellaun eingliedern würde, könnte gegen die durch Artikel 49 LV gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie der Verbandsgemeinde Treis-Karden verstoßen.

1. Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Verbandsgemeinde Treis-Karden

Nach Artikel 49 Abs. 1 LV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen in dringendem öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden. Gemäß Absatz 2 der Vorschrift haben die Gemeindeverbände im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung. Nach Artikel 49 Abs. 3 LV ist das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleistet.

Artikel 49 Abs. 2 und 3 LV räumen den Gemeindeverbänden mithin die Rechtsstellung von Selbstverwaltungskörperschaften ein². Ungeachtet der Frage, ob Gemeindeverbände aus Artikel 49 Abs. 2 und 3 LV einen individuellen oder institutionellen Schutz ableiten können, ist dadurch eine Bestandsänderung oder Auflösung von Gemeindeverbänden nach dem freien Belieben des Gesetzgebers ausgeschlossen³. Denn es gehört zum Schutz des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung, dass kommunale Bestands- und Gebietsänderungen unter dem Vorbehalt des Gemeinwohls stehen, mithin nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind⁴.

¹ Vgl. § 25 Zwölftes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972, GVBl. S. 109; § 66 Dreizehntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972, GVBl. S. 115

² VerfGH Rh-Pf, DÖV 1970, S. 198 (199)

³ VerfGH Rh-Pf, AS 12, 239 (247); VerfGH Rh-Pf, DÖV 1970, S. 198 (199)

⁴ BVerfGE 50, 50 (50); BVerfG, NVwZ 2003, S. 850 (854) m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG; VerfGH Rh-Pf, AS 11, 73 (80/101 ff.); AS 12, 239 (247); DÖV 1970, S. 198 (199)

Zu den Gemeindeverbänden im Sinne des Artikels 49 LV gehören nach der herrschenden Meinung⁵ - insbesondere nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz⁶ - neben den Landkreisen auch die Verbandsgemeinden.

Eine gesetzliche Regelung zur Eingliederung der Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen in die Verbandsgemeinde Kastellaun würde demnach in den territorialen Bestand der Verbandsgemeinde Treis-Karden, zu der die drei Ortsgemeinden bisher gehören, und damit in die dieser durch Artikel 49 Abs. 2 und 3 LV gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie eingreifen.

2. Materiell-rechtliche Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Eingriffs in die durch Artikel 49 LV gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie der Verbandsgemeinde Treis-Karden

Es ist daher zu prüfen, ob die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für einen solchen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Verbandsgemeinde Treis-Karden vorliegen könnten.

Wie bereits dargelegt, ist ein entsprechender Eingriff in den territorialen Bestand einer Kommune nur gerechtfertigt, wenn er dem Gemeinwohl dient⁷. Diese Begrenzung der Befugnisse des Gesetzgebers gegenüber den Kommunen wird aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet⁸. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz⁹ verweist insoweit zudem auf die sich aus Artikel 1 Abs. 2 und 3 LV ergebende verfassungsimmanente Bindung allen staatlichen Handelns an das Gemeinwohl, welche den Wesensgehalt der aus Artikel 49 LV folgenden Selbstverwaltungsgarantie mit forme. Da durch Artikel 1 Abs. 4 LV auch Organe der Gesetzgebung zur Wahrung des Gemeinwohls verpflichtet seien, stünden legislative Änderungen der kommunalen Gebietsstrukturen unter dem Vorbehalt des Gemeinwohls¹⁰.

Im Hinblick auf die Gründe des öffentlichen Wohls ist die Entscheidung über eine kommunale Neugliederung daraufhin zu prüfen, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat und ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist, die Gebote der Sach- und Systemgerechtigkeit wahrt sowie frei von willkürlichen Erwägungen ist¹¹.

⁵ Zum aktuellen Meinungsstand statt vieler: Wallerath, DÖV 2011, S. 289 (296) mit zahlreichen Nachweisen zur h.M. in Fn. 54 f., Nachweise zur a.A. vgl. Fn. 50

⁶ VerfGH Rh-Pf, AS 12, 239 (240, 246 f.); 15, 1 (7, 9); ihm folgend: OVG Rh-Pf AS 25, 232 (233 ff.); DVBl. 2011, S. 710 (712); offen gelassen durch BVerwG, NVwZ 1984, S. 378; BVerwG, Beschluss vom 21.08.2008, 8 B 27/08, zitiert nach juris, Rn. 4

⁷ BVerfGE 50, 50 (50); BVerfG, NVwZ 2003, S. 850 (854) m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG; VerfGH Rh-Pf, AS 11, 73 (80/101 ff.); VerfGH Rh-Pf, DÖV 1970, S. 198 (199)

⁸ BVerfGE 50, 50 (51); VerfGH Rh-Pf, AS 11, 73 (102 f.)

⁹ VerfGH Rh-Pf, DÖV 1970, S. 198 (199)

¹⁰ VerfGH Rh-Pf, DÖV 1970, S. 198 (199)

¹¹ BVerfGE 50, 50 (51); BVerfG, NVwZ 2003, S. 850 (854) m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG

a) Rechtliche Anforderungen an die Gemeinwohlgründe

Zu der Frage, welche Kriterien bei der Prüfung des Gemeinwohls im Einzelnen anzulegen sind, hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ausgeführt¹²:

„Allerdings ist der Begriff des Gemeinwohls ohne feste Umriss, nach Zeit und Raum wandelbar. Dem steht nicht die in Artikel 1 Abs. 2 LV enthaltene Auslegungshilfe und die daran in der Literatur anknüpfende und von dort in die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs übernommene Begriffsbestimmung entgegen, nach der das Gemeinwohl als ‚das Wohl des Einzelmenschen, der innerstaatlichen Gemeinschaften und das Wohl des Staates selbst‘ aufgefaßt wird. Durch diese Umschreibung wird vielmehr nur klargestellt, daß das Gemeinwohl auf drei Ebenen – der des einzelnen, der im Staat bestehenden Körperschaften sowie der des Staates – zu verwirklichen ist; denn diese Dreiteilung besagt nichts anderes, als daß die Bestimmung des Gemeinwohls einer Abwägung dieser Gruppeninteressen bedarf. Wo aber die eigentlichen Bezugs- oder Richtpunkte für die Standortbestimmung des Gemeinwohls liegen, ergibt sich aus der Umschreibung nicht, Das läßt sich auch abstrakt kaum festlegen; denn seiner Natur nach ist dieser unbestimmte Rechtsbegriff so weit gespannt, daß er eine Vielzahl konkreter Sachverhalte deckt. Ihre Zahl ist um so größer, je genereller und abstrakter der Sachbereich festgelegt wird, auf den sich das Gemeinwohlerfordernis bezieht, und sie wird um so geringer, je konkreter der zu regelnde Sachverhalt abgesteckt ist. Spitzt sich schließlich die zu treffende Regelung auf eine überschaubare Maßnahme zu, dann werden durch die damit verbundene örtliche, zeitliche und situationsgemäße Konkretisierung auch die Richtpunkte sichtbar, die dem Gemeinwohlbegriff vollzugsfähige Gestalt geben. Sie allein ermöglichen es, die Einhaltung des Gemeinwohlerfordernisses weitgehend zu bestimmen und folglich auch nachzuprüfen. So liegen z.B. die Richtpunkte zur Bestimmung des Gemeinwohls bei einer legislativen Änderung der Kreisgrenzen, die sich auf einen konkreten Einzelfall bezieht, weitgehend fest. Hier läßt sich die Verwirklichung des Gemeinwohls aus der Orts- und Situationsgebundenheit der Maßnahme bestimmen. Unter diesem Blickwinkel verengt sich die sonst dem Gesetzgeber im allgemeinen zustehende Gestaltungsfreiheit und ermöglicht dem Verfassungsgerichtshof eine weitgehende Nachprüfung, ob die Regelung sich in den Grenzen des Gemeinwohlerfordernisses hält.

Die Kontrolle des unbestimmten Rechtsbegriffs ‚Gemeinwohl‘ ändert sich jedoch, wenn der Gesetzgeber den Boden konkret-individueller Maßnahmen verlässt und sich dem abstrakt-generellen Normbereich zuwendet. Solche Regelungen beruhen ihrer Natur nach weitgehend auf Wertungen. Im gewaltenteiligen Rechtsstaat ist es jedoch eine legitime Aufgabe des Parlaments, bei abstrakt-generellen Gesetzen den Standort des Gemeinwohls festzulegen.

Der Gesetzgebungsauftrag würde nämlich mißverstanden, wenn seine Vollziehung ‚nur als authentische Interpretation verfassungsrechtlich bereits vorgefertigter Ordnungsstrukturen‘ verstanden würde. Bei der Verwirklichung des Gemeinwohls darf deshalb der Gesetzgeber Diagnosen sowie Prognosen aufstellen und dabei gewisse Toleranzen für sich in Anspruch nehmen. Die Vollziehung des Gemeinwohlauftrages im Rahmen wertender und abwägender

¹² VerfGH Rh-Pf, DÖV, 1970, S. 198 (199 f.)

Erkenntnisse kann folglich nicht in allen Einzelheiten nachgeprüft werden. Der Verfassungsgerichtshof kann daher nur untersuchen, ob die wertende Inhaltsbestimmung dieses Begriffs - wie auch das Bundesverfassungsgericht anerkennt - ‚eindeutig widerlegbar‘ oder ‚offensichtlich fehlsam‘ ist oder der verfassungsrechtlichen ‚Wertordnung‘ widerspricht. Allein diese Betrachtung wird den Spielregeln und Eigengesetzlichkeiten des parlamentarisch demokratischen Staatssystems gerecht; denn das aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Parlament ist in erster Linie dazu berufen, der Verwirklichung des Gemeinwohls durch die Setzung von Rechtsnormen gestaltende Umriss zu geben.“

b) Abwägung der Gemeinwohlgründe

Ausgehend von diesen Maßgaben ist zunächst festzustellen, dass eine gesetzliche Regelung, welche die Ausgliederung der drei Ortsgemeinden aus der Verbandsgemeinde Treis-Karden und die Eingliederung derselben in die Verbandsgemeinde Kastellaun vorsieht, nicht isoliert betrachtet werden kann. Vielmehr ist ihre Einbettung in die aktuelle Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz zu berücksichtigen. Die Leitlinien für die im Zuge dieser Reform vorgesehene Optimierung von Gebietsstrukturen finden sich im Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG)¹³. Dort werden unter anderem in § 2 Grundsätze für die Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen festgelegt, die in abstrakt-genereller Weise bestimmen, nach welchen Kriterien und unter welchen Voraussetzungen eine Änderung der Gebietsstrukturen auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erfolgen kann/soll.

Im Hinblick auf die Zielrichtung des Gutachtauftrags soll der weiteren Prüfung ohne weitere Ausführungen zugrunde gelegt werden, dass das Leitbild und die Leitlinien für eine Gebietsreform, wie sie im Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) festgehalten sind, vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen verfassungsrechtlich unbedenklich sind.

Die Prüfung beschränkt sich daher darauf, ob eine konkrete gebietsändernde Regelung, welche die bisher zur Verbandsgemeinde Treis-Karden gehörenden Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen in die Verbandsgemeinde Kastellaun unter Beibehaltung der bisherigen Kreiszugehörigkeit dieser drei Ortsgemeinden zum Landkreis Cochem-Zell eingliedert, unter Gemeinwohlgesichtspunkten verfassungsrechtlich zu beanstanden sein könnte.

Dabei kann indes auf mögliche Bedenken, die ihre Grundlage in der Sachverhaltsfeststellung des Gesetzgebers finden könnten, in Ermangelung eines tatsächlich existenten Gesetzes nicht eingegangen werden. Auch kann der Frage, ob die konkreten örtlichen Gegebenheiten gerade unter dem Gesichtspunkt der Verpflichtung zur Wahrung des Gemeinwohls einen Wechsel der drei Ortsgemeinden in die Verbandsgemeinde Kastellaun zulassen, nicht nachgegangen werden, da die hierzu notwendigen Einzelheiten nicht vorliegen.

Die Prüfung beschränkt sich daher auf die Frage, ob der Umstand, dass die Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen in die einem anderen Kreis zugehörige Verbandsgemeinde Kastellaun wechseln, ohne selbst den Kreis zu wechseln, unter Gemeinwohlgesichtspunkten verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

¹³ Vom 28. September 2010, GVBl. S. 272

Gegen ein Auseinanderfallen von Verbandsgemeinde- und Landkreiszugehörigkeit der Ortsgemeinden spricht, dass eine solche Verwaltungsorganisation mit den sich aus der Gemeindeordnung (GemO)¹⁴ und der Landkreisordnung (LKO)¹⁵ ergebenden kommunalverfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht in Einklang steht.

Denn gemäß § 64 Abs. 1 GemO sind Verbandsgemeinden aus Gründen des Gemeinwohls gebildete Gebietskörperschaften, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen. Nach § 5 LKO besteht das Gebiet des Landkreises aus den zum Landkreis gehörenden verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Aus der Zusammenschau beider Regelungen ergibt sich eine kommunale Verwaltungsorganisation, bei der die unterhalb der Kreisebene angesiedelten kommunalen Gebietskörperschaften jeweils mit ihrem gesamten Gebiet zum Kreis gehören. Ein Abweichen von diesem Grundsatz durch die zur Prüfung gestellte Regelungsvariante müsste – wenn sie stringent umgesetzt würde – zu einer geteilten aufsichtsrechtlichen Zuständigkeit für das Gebiet der Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen auf Kreisebene (vgl. etwa § 118 GemO) führen¹⁶. So müsste die Rechts- und Fachaufsicht über die Verbandsgemeinde Kastellaun insgesamt von der für diese zuständigen unteren Aufsichtsbehörde (Rhein-Hunsrück-Kreis) ausgeübt werden, auch soweit sie das Gebiet der drei Ortsgemeinden umfasst, die nicht zu diesem Kreis gehören. Demgegenüber würde die Aufsicht über die drei Ortsgemeinden selbst weiterhin beim Landkreis Cochem-Zell verbleiben. Dies könnte insbesondere in den Fällen zu praktischen Schwierigkeiten führen, in denen die Verbandsgemeinde gemäß § 68 GemO Aufgaben der ihr angehörenden Ortsgemeinden wahrnimmt.

Darüber hinaus stünde eine derartige Regelung auch nicht in Einklang mit den – allerdings nur einfachgesetzlich festgelegten, aber gleichwohl auch von dem Gesetzgeber nicht nach freiem Belieben abänderbaren – Leitlinien der Kommunal- und Verwaltungsreform, wie sie sich aus dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform ergeben. Zwar sind danach bei Gebietsänderungen im Ausnahmefall sowohl Überschreitungen der Kreisgrenzen (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG) als auch Umgliederungen einzelner Ortsgemeinden zu anderen Verbandsgemeinden (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 3 KomVwRGrG) möglich. Ein Abweichen von den Grundsätzen, dass Verbandsgemeinden aus Ortsgemeinden desselben Landkreises bestehen und dass sich das Gebiet eines Kreises auf die zum ihm gehörenden Verbandsgemeinden erstreckt, ist hingegen nicht vorgesehen. Sofern der Gesetzgeber ein weitergehende Regelung treffen wollte, hätte er jedenfalls die gebotene Sach- und Systemgerechtigkeit zu beachten¹⁷.

Für eine derartige Regelung, die ein Verbleiben der Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen im Landkreis Cochem-Zell trotz eines Wechsels der Verbandsgemeindezugehörigkeit über die Kreisgrenzen hinaus zum Inhalt hätte, könnte allenfalls angeführt werden, dass ansonsten die Leistungsfähigkeit des Landkreises Cochem-Zell oder sein Bestand im Zuge einer zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform gefährdet sein könnte. Ob ein Wechsel der drei Ortsgemeinden hierfür überhaupt ein maßgeblicher Gesichtspunkt sein könnte, ist allerdings fraglich. Denn nimmt man alle drei Ortsgemeinden

¹⁴ In der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. S. 153, zuletzt geändert durch § 142 Abs. 3 des Gesetzes vom 20. Oktober 2010, GVBl. S. 319

¹⁵ In der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. S. 188, zuletzt geändert durch § 142 Abs. 4 des Gesetzes vom 20. Oktober 2010, GVBl. S. 319

¹⁶ Vgl. hierzu die entsprechenden Regelungen zu kreisüberschreitenden Verbandsgemeinden im Zuge der Gebietsreform Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre: § 25 Abs. 2 Zwölftes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972, GVBl. S. 109; § 66 Abs. 2 Dreizehntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972, GVBl. S. 115

¹⁷ Vgl. BVerfGE 50, 50 (51); BVerfG, NVwZ 2003, S. 850 (854) m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG

zusammen, geht es lediglich um einen Wechsel von knapp 1100 Einwohnern¹⁸. Berücksichtigt man, dass der Landkreis Cochem-Zell bereits jetzt mit knapp 63.000 Einwohnern bevölkerungsmäßig der zweitkleinste Landkreis in Rheinland-Pfalz ist¹⁹, dürfte der Wegfall von tausend Einwohnern sich nicht zusätzlich erheblich negativ auf die Gesamtsituation des Kreises auswirken.

Ausgehend hiervon wiegen die Gründe, die gegen eine solche Regelung sprechen, erheblich schwerer, als diejenigen Gründe, die für ein solches Regelungskonstrukt angeführt werden könnten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass – soweit ersichtlich – in dem diskutierten Lösungsansatz keine zeitliche Befristung für das Auseinanderfallen von Kreis- und Verbandsgemeindezugehörigkeit vorgesehen ist.

Es spricht daher Einiges dafür, dass mit einer solchen Regelung den bei einer Gebietsänderung zu berücksichtigenden Gemeinwohlbelangen nicht in ausreichendem Umfang Rechnung getragen würde.

Eine andere Bewertung rechtfertigt sich auch nicht aus dem Umstand, dass im Rahmen der letzten großen Gebietsreform die Bildung einzelner kreisüberschreitender Verbandsgemeinden für einen begrenzten Zeitraum in Kauf genommen wurde²⁰. Soweit damals im Zuge der Einführung der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und der umfangreichen Neustrukturierung der Landkreise in einzelnen Fällen die vorübergehende Bildung kreisüberschreitender Verbandsgemeinden geregelt wurde, ist zu berücksichtigen, dass dies von vorneherein auf den Zeitraum bis zur nächsten Kommunalwahl beschränkt war. Begründet wurde die Regelung damit, ein Abweichen von dem Grundsatz, dass verbandsangehörige Gemeinden demselben Landkreis angehören müssen, sei ausnahmsweise vertretbar, weil eine ansonsten notwendige Neuwahl in dem betroffenen Kreis unter Berücksichtigung des nur geringfügigen Gebietszuwachses mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand verbunden sei und zudem die Gefahr bestehe, dass eine zusätzliche Wahl zu einer gewissen Verdrossenheit der Einwohner gegenüber der Selbstverwaltung führe²¹. Berücksichtigt man dies, ist die damalige Situation mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar. Insbesondere können die Umstände, die damals im Rahmen der erforderlichen Gemeinwohlabwägung für eine zeitlich begrenzte Schaffung kreisübergreifender Verbandsgemeinden angeführt wurden, im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden.

III. Fazit

Eine gesetzliche Regelung, welche die Eingliederung der bisher zur Verbandsgemeinde Treis-Karden (Landkreis Cochem-Zell) gehörenden Ortsgemeinden Lahr, Mörsdorf und Zilshausen in die Verbandsgemeinde Kastellaun (Rhein-Hunsrück-Kreis) unter Beibehaltung der bisherigen Kreiszugehörigkeit dieser drei Ortsgemeinden zum Landkreis Cochem-Zell bewirkt, stellt einen Eingriff in die der Verbandsgemeinde Treis-Karden gemäß Artikel 49 Abs. 2 und 3 LV gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie dar. Eine Rechtfertigung dieses Eingriffs durch das bei einer derartigen Gebietsänderung zu beachtenden Gemeinwohl dürfte

¹⁸ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2012, S. 24

¹⁹ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2012, S. 9 f.

²⁰ Vgl. § 25 Zwölftes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972, GVBl. S. 109; § 66 Dreizehntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972, GVBl. S. 115

²¹ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Dreizehnten Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 7/586, S. 89 und zum Entwurf eines Zwölften Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 7/585, S. 40

nicht gegeben sein. Denn die Gesichtspunkte die gegen einen Wechsel der drei Ortsgemeinden in die Verbandsgemeinde eines anderen Landkreises unter Beibehaltung ihrer bisherigen Kreiszugehörigkeit sprechen, überwiegen deutlich die dafür sprechenden Gründe. Eine solche gesetzliche Regelung dürfte daher erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Wissenschaftlicher Dienst