

An die
Mitglieder des Innenausschusses
des Rechtsausschusses

nachrichtlich: dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur
dem Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

**Landesgesetz über die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde
Eich-Osthofen
Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 16/531 -**

7. Sitzung des Innenausschusses, 8. Sitzung des Rechtsausschusses

In der Anlage erhalten Sie die erbetene Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu „Zulässigkeit und Auswirkungen eines kommunalen Bürgerentscheids über die freiwillige Bildung einer neuen Verbandsgemeinde“.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen

WD 2-2/52-1620

Datum

6. Dezember 2011

Zulässigkeit und Auswirkungen eines kommunalen Bürgerentscheids über die freiwillige Bildung einer neuen Verbandsgemeinde

A. Auftrag

Der Landtag berät derzeit den gemeinsamen Gesetzentwurf der im Landtag vertretenen Fraktionen zum Landesgesetz über die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen (LT-Drucks. 16/531). Mit Schreiben vom 21. November 2011 bittet die Fraktion der CDU den Wissenschaftlichen Dienst um kurzfristige Stellungnahme zu der Frage, ob ein Bürgerentscheid gegen die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde noch möglich ist.

Darüber hinaus hat auch der Innenausschuss in seiner Sitzung am 1. Dezember 2011 den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, ebenfalls kurzfristig zur Zulässigkeit und zu den Auswirkungen eines Bürgerentscheids hinsichtlich der freiwilligen Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen gutachtlich Stellung zu nehmen. Dabei soll neben der von der CDU-Fraktion aufgeworfenen Frage, ob ein Bürgerbegehren (§ 17 a Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung) auch dann noch zulässig ist, wenn die kommunalen Vertretungsorgane über die freiwillige Gebietsänderung bereits Beschluss gefasst und entsprechende Vereinbarungen getroffen haben, auch geprüft werden, ob die etwaige Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens Auswirkungen auf die innerhalb der Freiwilligkeitsphase zu gewährenden finanziellen Zuwendungen hätte. Geklärt werden soll ferner, welche Folgen eine unter Umständen verzögerte Beschlussfassung über den Gesetzentwurf im Hinblick auf den in § 21 Satz 2 des Entwurfs bestimmten Termin für die Bürgermeisterwahl hätte und ob diese ggf. durch gesetzliche Maßnahmen zu vermeiden sind.

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 des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

I. Sachverhalt

Im vorliegenden Fall haben der Stadtrat der verbandsfreien Gemeinde Osthofen mit Beschluss vom 26. September 2011 und der Verbandsgemeinderat der Verbandsgemeinde Eich mit Beschluss vom 28. September 2011 jeweils den Willen zur Bildung einer neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen zum 1. Juli 2014 zum Ausdruck gebracht. Gleichzeitig haben der Stadtrat Osthofen und der Verbandsgemeinderat Eich dem Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung über die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen sowie einer schriftlichen Vereinbarung über eine verstärkte kommunale Zusammenarbeit bis zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses zugestimmt. Auf der Grundlage der Beschlüsse haben die Bürgermeister der beiden Gemeinden am 3. November 2011 die beiden Vereinbarungen, basierend auf den Verhandlungsergebnissen zwischen den Gemeinden, abgeschlossen. Das Landesgesetz über die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen (LT-Drucks. 16/531) wurde am 10. November 2011 in erster Beratung im Landtag behandelt und zur weiteren Beratung an den Innenausschuss federführend und an den Rechtsausschuss überwiesen. Am 1. Dezember 2011 hat der Innenausschuss des Landtags eine Anhörung hierzu durchgeführt.

Nach Angaben der Fraktion der CDU liegt der Stadtverwaltung Osthofen inzwischen ein Bürgerbegehren nach § 17 a Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (GemO)¹ vor, mit dem die geplante Bildung der neuen Verbandsgemeinde verhindert werden soll. Das Bürgerbegehren soll fristgerecht und mit der erforderlichen Zahl an Unterschriften eingereicht worden sein. Das Bürgerbegehren will mit dem Bürgerentscheid die folgende Frage beantwortet wissen:

„Sind Sie für die Bildung einer Verbandsgemeinde Osthofen-Westhofen aus unserer Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Westhofen und gegen die Bildung einer Verbandsgemeinde Eich-Osthofen?“²

Das Protokoll der Sitzung des Stadtrats Osthofen vom 26. September 2011 wurde dem Wissenschaftlichen Dienst durch das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Der entsprechende Auszug aus der Niederschrift wurde dem Ministerium

¹ Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153); letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 20.10.2010 (GVBl. S. 319); letzte Änderung der Vorschriften über das Bürgerbegehren durch Gesetz vom 28.09.2010 (GVBl. S. 272).

² Abrufbar z.B. unter: <http://www.wir-in-osthofen.de/buergerinitiative.html>

mit Schreiben der Stadtverwaltung Osthofen vom 17. Oktober 2011 übersandt.³ Der entsprechende TOP Nr. 1 lautet:

„1. TOP 1 Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz;

a) Allgemeine Erläuterungen zur Kommunal- und Verwaltungsreform sowie zu einem Zusammenschluss der Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Eich zu einer neuen Verbandsgemeinde.

b) Information über die finanziellen Auswirkungen und die Kompensationsmaßnahmen des Landes Rheinland-Pfalz im Zuge des Zusammenschlusses der Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Eich zu einer neuen Verbandsgemeinde.

c) Beratung und Beschlussfassung über die Vereinbarung über die freiwillige Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus der verbandsfreien Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Eich.

d) Beratung und Beschlussfassung über die Zweckvereinbarung zwischen der verbandsfreien Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Eich über verstärkte Kooperationen bis zur freiwilligen Bildung einer neuen Verbandsgemeinde.“

Aus dem Protokoll der Stadtratssitzung ergibt sich, dass der Stadtrat dem Abschluss der unter Nr. 1 c) und d) genannten Vereinbarungen mehrheitlich zugestimmt hat.

Ferner lag dem Wissenschaftlichen Dienst die zwischen den Gemeinden geschlossene Vereinbarung über die freiwillige Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus der verbandsfreien Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Eich (Zuschrift Nr. 16/30) vor. Darin heißt es unter anderem:

„Präambel

...beabsichtigen die verbandsfreie Stadt Osthofen und die Verbandsgemeinde Eich im Interesse der Gemeinden und der Bürgerinnen und Bürger, die laufende Freiwilligkeitsphase der Kommunal- und Verwaltungsreform und die damit verbundenen Chancen und Möglichkeiten zu nutzen. Sie streben eine freiwillige Gebietsänderung durch die Bildung einer neuen Verbandsgemeinde aus der verbandsfreien Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Eich zum 1. Juli 2014 an.

...

³ Das vollständige Protokoll ist über die Homepage der Stadt Osthofen abrufbar: http://www.osthofen.de/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=44

Nach eingehenden Verhandlungen schließen die Stadt Osthofen und die Verbandsgemeinde Eich auf der Grundlage der entsprechenden Beschlüsse des Stadtrates Osthofen am 26. September 2011 und des Verbandsgemeinderates Eich am 28. September 2011 und der zustimmenden Beschlüsse der Ortsgemeinde Alsheim, 24. Oktober 2011, Ortsgemeinde Eich, 21. Oktober 2011, Ortsgemeinde Gimbsheim, 25. Oktober 2011, Ortsgemeinde Hamm am Rhein, 20. Oktober 2011, Ortsgemeinde Mettenheim, 26. Oktober 2011 sowie des Schreibens des Herrn Staatsministers des Innern, für Sport und Infrastruktur Roger Lewentz vom 12. September 2011, mit dem finanzielle Unterstützungen des Landes in Aussicht gestellt werden (Anlage), folgende Vereinbarung über eine freiwillige Gebietsänderung...

In den folgenden Passagen der Vereinbarung regeln die beiden Gemeinden Name, Sitz, Wappen, Flagge und Dienstsiegel (§ 1), die Schulträgerschaft (§ 2), die Trägerschaft von Jugendhaus und Sportstätten (§§ 3, 4), Brandschutz und allgemeine Hilfe (§ 5), Wasserver- und -entsorgung (§§ 6, 7), Gewässerunterhaltung (§ 8), Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung (§ 9), die beabsichtigte Aufstellung eines Flächennutzungsplans für die neue Verbandsgemeinde (§ 10), Fragen des Ortsrechts (§ 11), Übergang von Beamten- und Arbeitsverhältnissen (§ 12), den Übergang von Vermögen und Verbindlichkeiten (§§ 13, 14) sowie einen allgemeinen Rechtsnachfolgetatbestand (§ 15), die Aufteilung der vom Land gewährten einwohnerbezogenen Zuweisung (§ 16), den internen Finanzausgleich (§17) sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 18 bis 20).

Die ebenfalls am 3. November zwischen den Gemeinden unterzeichnete Zweckvereinbarung über verstärkte Kooperationen bis zur freiwilligen Bildung einer neuen Verbandsgemeinde zum 1. Juli 2014 lag dem Wissenschaftlichen Dienst nicht vor, dürfte jedoch auch für die hier zu beurteilenden Rechtsfragen keine entscheidende Rolle spielen.

II. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen die kommunal beschlossene und vereinbarte Gebietsänderung

Zunächst ist zu der Frage Stellung zu nehmen, ob ein gegen die unter TOP Nr. 1 der Sitzung vom 26. September 2011 gefassten Beschlüsse des Stadtrats von Osthofen zur Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen gerichtetes Bürgerbegehren nach § 17 a Abs. 1 Satz 1 GemO zulässig ist. Dabei sind zunächst die grundsätzlichen Voraussetzungen eines kassatorischen Bürgerbegehrens (unter 1.a), sodann eventuelle besondere Anforderungen im Zusammenhang mit Gebietsänderungen (unter 1.b und c) und schließlich mögliche Grenzen durch einen eventuellen Vollzug des angegriffenen Ratsbeschlusses zu prüfen (unter 1.d).

Wegen der Bitte um möglichst kurzfristige Prüfung können die aufgeworfenen Rechtsfragen allerdings nur überschlüssig geprüft werden.

Die Einhaltung der für ein Bürgerbegehren nach § 17 a GemO darüber hinaus erforderlichen formalen Voraussetzungen,⁴ ob etwa die formgerechte und ausreichende Anzahl von Unterstützerunterschriften vorliegt und die bei einem gegen einen Beschluss des Gemeinderats gerichteten Bürgerbegehren einzuhaltenden Frist des § 17 a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GemO gewahrt ist, ist nicht Gegenstand des Prüfungsauftrags.

1. Zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens

Die mit dem Bürgerbegehren gestellte Frage, ob die Bürger der Stadt Osthofen der Bildung einer Verbandsgemeinde Osthofen-Westhofen zustimmen und die Bildung einer Verbandsgemeinde Eich-Osthofen ablehnen, müsste zunächst überhaupt zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids nach § 17 a GemO sein können.

a) Kassatorisches Bürgerbegehren

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wurden 1994 zur Stärkung sachunmittelbarer Demokratie in die Gemeindeordnung eingeführt und zuletzt 2010 modifiziert.⁵ Nach § 17 a Abs. 1 GemO können die Bürger einer Gemeinde mit dem Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid über eine Angelegenheit der Gemeinde beantragen. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat, § 17 a Abs. 4 Satz 2 GemO. Ein auf das Bürgerbegehren hin erfolgreich durchgeführter Bürgerentscheid steht einem Beschluss des Gemeinderats gleich, § 17 a Abs. 8 Satz 1 GemO. Dabei erlaubt die Gemeindeordnung in § 17 a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GemO ein Bürgerbegehren ausdrücklich auch gegen einen Beschluss des Gemeinderats, sog. kassatorisches Bürgerbegehren.⁶ Diese Frist wurde zuletzt

⁴ Allgemein hierzu etwa *Winkler*, in: *Hendler/Hufen/Jutzi* (Hrsg.), *Landesrecht Rheinland-Pfalz*, 5. Aufl. (2009), § 3, Rn. 200ff.; *Ritgen*, *NWVBl.* 2003, 87 (88ff.).

⁵ Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153); letzte berücksichtigte Änderung durch Gesetz vom 20.10.2010 (GVBl. S. 319); letzte Änderung der Vorschriften über das Bürgerbegehren durch Gesetz vom 28.09.2010 (GVBl. S. 272); grundsätzlich etwa *Neumann*, in: *Mann/Püttner*, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 3. Aufl. (2007), § 18 Rn. 25f.

⁶ Vgl. *Winkler*, in: *Hendler/Hufen/Jutzi* (Hrsg.), *Landesrecht Rheinland-Pfalz*, 5. Aufl. (2009), § 3 Rn. 204; zur Differenzierung zwischen kassierenden und initiierten Begehren etwa *Ritgen*, *NWVBl.* 2003, 87 (89f.); vgl. auch *Neumann*, in: *Mann/Püttner*, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 3. Aufl. (2007), § 18 Rn. 27; je m.w.N.

von zwei auf vier Monate erhöht, um die Bedingungen zur Einleitung eines Bürgerbegehrens zu erleichtern.⁷

Gegen die - grundsätzliche - Zulässigkeit eines kassatorischen Bürgerbegehrens bestehen daher keine rechtlichen Bedenken.

b) Zulässigkeit eines kassatorischen Bürgerbegehrens im Falle von Gebietsänderungen

In der Sache können Gegenstand eines Bürgerbegehrens alle Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde sein, die nicht zur laufenden Verwaltung zählen und nicht nach § 17 a Abs. 2 GemO von einem Bürgerentscheid ausgeschlossen sind. Dieser Negativkatalog schließt Bürgerbegehren etwa bei der Aufstellung von Bauleitplänen oder der Haushaltssatzung der Gemeinde aus. Die Entscheidung hierüber bleibt dem Gemeinderat vorbehalten.⁸

Fragen der Gebietsänderung sind dagegen von je her zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheids.⁹ Dieser kann sich bei freiwilligen Gebietsänderungen auf die Tatsache und den Umfang der Gebietsänderung beziehen, bei anderen Gebietsänderungen dagegen nur auf die Stellungnahme der Gemeinde im Rahmen des Anhörverfahrens.¹⁰

Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren bei Gebietsänderungen war in der bis 2010 geltenden Fassung des § 17 a GemO ausdrücklich geregelt. Seinerzeit waren Bürgerbegehren im Rahmen eines Positivkatalogs nur bei wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde zulässig, die durch § 17 a Abs. 1 GemO a.F. und ggf. zusätzlich durch die jeweilige Haushaltssatzung der Gemeinde näher bestimmt waren. Zu diesem Positivkatalog zählten nach § 17 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GemO a.F. auch Änderungen des Gemeindegebiets.¹¹ Diese Rechtslage wurde durch die letzte Änderung der Vorschriften über das Bürgerbegehren nicht verändert. Vielmehr wurde die Einleitung von Bürgerbegehren erleichtert, indem der zuvor geltende Positivkatalog „wichtiger Angelegenheiten“ ersatzlos entfiel. Bürgerbegehren sind heute für alle Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde zugelassen, die nicht nach § 17 a Abs. 2 GemO der Entscheidung des Gemeinderats vorbehalten sind.¹²

⁷ Gesetz vom 28.09.2010 (GVBl. S. 272), vgl. insb. LT-Drucks. 15/4940, S. 3; zur Vereinbarkeit der verfahrensrechtlichen Anforderungen eines Bürgerbegehrens mit dem Demokratieprinzip vgl. OVG RP, LKRZ 2007, 190 (191).

⁸ Winkler, in Hender/Hufen/Jutzi (Hrsg.), Landesrecht Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. (2009), § 3 Rn. 204.

⁹ Vgl. die Gesetzesbegründung zu § 17a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GemO a.F., LT-Drucks. 12/2796, S. 70; vgl. auch Ritgen, NVwZ 2000, S. 129 (131).

¹⁰ Vgl. die Gesetzesbegründung zu § 17 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GemO a.F., LT-Drucks. 12/2796, S. 70.

¹¹ § 17a Abs. 1 GemO i.d. bis zum 5. Oktober 2010 geltenden Fassung vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153).

¹² Gesetz vom 28.09.2010 (GVBl. S. 272), vgl. insb. LT-Drucks. 15/4940, S. 3.

Im vorliegenden Fall richtet sich das Bürgerbegehren gegen die Bildung der Verbandsgemeinde Eich-Osthofen und möchte die Voraussetzungen zur Bildung einer Verbandsgemeinde Westhofen-Osthofen schaffen. Das Bürgerbegehren richtet sich damit primär gegen den Ratsbeschluss, der die Voraussetzungen einer freiwilligen Gebietsänderung der Gemeinde Osthofen schafft und deren Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Eich regeln soll. Insofern hat sich der Stadtrat von Osthofen am 26. September 2011 unter TOP Nr. 1 a) bis d) mit der Frage einer Gebietsänderung und dem Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Eich befasst. Beschlüsse wurden demgegenüber nur unter den Punkten c) und d) gefasst.

Während der Beschluss des Stadtrates zu Punkt 1 c) die Beschlussfassung über die Vereinbarung zur freiwilligen Bildung einer neuen Verbandsgemeinde betrifft, beinhaltet der Beschluss zu Punkt 1 d) eine Zweckvereinbarung über verstärkte Kooperationen bis zur freiwilligen Bildung einer neuen Verbandsgemeinde. Daher dürfte sich das Bürgerbegehren mit Blick auf die beschriebene Zielrichtung gegen den unter Nr. 1 c) der Tagesordnung gefassten Beschluss richten. Denn dieser Beschluss beinhaltet – jedenfalls konkludent – auch die grundsätzliche Willensbekundung zur Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen.

Ob darüber hinaus neben der Kassation des Stadtratsbeschlusses von dem Bürgerbegehren auch eine initiierende Wirkung ausgehen soll, was der zitierte Wortlaut nahelegt, kann hier dahingestellt bleiben. Denn die Kassation des Ratsbeschlusses ist notwendige Voraussetzung für ein initiierendes Bürgerbegehren mit dem Ziel eines freiwilligen Zusammenschlusses zur Bildung einer Verbandsgemeinde Osthofen-Westhofen. Ebenso wenig sind weitergehende rechtliche Anforderungen an ein solches Bürgerbegehren in dem hier interessierenden Zusammenhang ersichtlich.

c) Keine Präklusionswirkung wegen der Bürgerbeteiligung im Vorfeld

Ein Bürgerbegehren dürfte vorliegend auch nicht etwa deshalb unzulässig sein, weil die Gemeinde Osthofen im Vorfeld des angegriffenen Ratsbeschlusses eine Bürgerbeteiligung durchgeführt hat.¹³ Ein solcher Ausschluss liefe auf eine Präklusion von Einwendungen der Träger des Bürgerbegehrens hinaus, die grundsätzlich nur bei Vorliegen von entsprechenden gesetzlichen Vorschriften zulässig ist.¹⁴ Die Gemeindeordnung kennt im Zusammenhang mit Bürgerbegehren solche Vorschriften indes nicht, so dass ein Bürgerbegehren auch dann

¹³ Vgl. den Gesetzentwurf zum Landesgesetz über die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen, Drucks. 16/531, S. 10f.

¹⁴ Vgl. etwa für das Fachplanungsrecht § 73 Abs. 4a Satz 2, Abs. 4 Satz 2 VwVfG, hierzu etwa Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Aufl. (2011), § 73 Rn. 33ff., 93ff.; allgemein zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Präklusionsvorschriften etwa Degenhart, in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. (2011), Art. 103 Rn. 38, m.w.N.

zulässig sein dürfte, wenn in der betreffenden Gemeinde zuvor eine Bürgerbeteiligung im Rahmen der betreffenden Gebietsänderung durchgeführt wurde.¹⁵

Soweit sich das Bürgerbegehren daher gegen den unter TOP Nr. 1 c) gefassten Beschluss zum Abschluss einer Vereinbarung über die freiwillige Bildung einer neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen richtet, dürfte damit ein zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens vorliegen.

d) Verfahrensrechtliche Grenzen eines Bürgerbegehrens durch Vollzug des Stadtratsbeschlusses

Unbeschadet der aufgezeigten prinzipiellen Zulässigkeit eines kassatorischen Bürgerbehrens dürfte eine verfahrensrechtliche Schranke dann bestehen, wenn der angegriffene Ratsbeschluss bereits vollzogen ist. Denn in diesem Fall ist ein (kassatorisches) Bürgerbegehren wegen Erledigung des angegriffenen Ratsbeschlusses unstatthaft.¹⁶

Freiwillige Gebietsänderungen von Gemeinden in der hier in Rede stehenden Form der Bildung einer neuen Kommune bedürfen nach § 3 Abs. 2 des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG)¹⁷ inhaltlich übereinstimmender Beschlüsse der betroffenen Gemeinderäte. Mit diesen Beschlüssen wird das formale Verfahren eingeleitet, das entweder mit der Zustimmung der Aufsichtsbehörde oder – wie hier vorgesehen – mit der Zustimmung des Gesetzgebers durch förmliches Gesetz abgeschlossen wird. Spätestens zu diesem Zeitpunkt dürfte der Vollzug der entsprechenden Ratsbeschlüsse eintreten und ein Bürgerbegehren dagegen nicht mehr statthaft sein.

Dies dürfte auch unabhängig von der Vier-Monats-Frist nach § 17a Abs. 3 Satz 1, Halbsatz 2 GemO gelten. Denn die Gemeindeordnung sieht nicht vor, dass während dieser Frist eine Umsetzung des in Rede stehenden Ratsbeschlusses nicht erfolgen dürfte. Ebenso wenig enthält die Gemeindeordnung Anhaltspunkte dafür, dass einem bereits eingeleiteten Bürgerbegehren nach § 17 a GemO aufschiebende Wirkung zukommt. Eine solche Wirkung hätte der Gesetzgeber nach allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen wohl ausdrücklich festschreiben müssen.

¹⁵ Von dieser grundsätzlichen Zulässigkeit gehen auch *Sarcinelli/M. König/W. König*, in ihrem Gutachten „Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“, herausgegeben durch die Landesregierung, vertreten durch das Ministerium des Innern und für Sport (Juni 2010) aus, vgl. dort S. 33.

¹⁶ OVG NRW, NVwZ-RR 2007, 625 (626); OVG Sachsen-Anhalt, Entsch. v. 19. Oktober 2000, A 2 S 298/99, Rz. 61ff, (unveröffentlicht, zit. nach juris); VGH Bad.Württ., DVBl. 2011, 1035 (1035); VGH Bad.Württ., VBIBW 2011, 388 (388f.); VGII Hessen, LKRZ 2009, S. 66 (67); VG Koblenz, Urt. v. 19. April 2010, 1 K 1202/09.KO, Rz. 26, zit. nach juris; *Winkler*, in *Hendler/Hufen/Jutzi* (Hrsg.), *Landesrecht Rheinland-Pfalz*, 5. Aufl. (2009), § 3 Rn. 204; zum Sonderfall einer Erledigung nach § 17a Abs. 5 GemO vgl. OVG RP, AS 25, 285 (292f.).

¹⁷ Art. 1 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010, GVB. S. 272.

In dem hier in Rede stehenden Fall hat der Landtag das Gesetz über den freiwilligen Zusammenschluss noch nicht beschlossen. Insoweit ist zumindest durch einen solchen Rechtsakt ein Vollzug des Beschlusses des Stadtrates von Osthofen noch nicht erfolgt.

aa) Weiterleitung der Sitzungsniederschrift an das Innenministerium

Fraglich ist indes, ob der Vollzug des Beschlusses durch die mit Schreiben vom 17. Oktober 2011 erfolgte Weiterleitung der Sitzungsniederschrift der Sitzung des Stadtrates vom 26. September 2011 an das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur eingetreten ist.

Maßgeblich dürfte für die Beurteilung sein, welche rechtliche Wirkung dieser Mitteilung zukommt. So kann sie zum einen bloße tatsächliche Mitteilung sein, die den Zweck hat, der Aufsichtsbehörde zu signalisieren, dass die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zur Umsetzung der angestrebten Gebietsänderung eingeleitet werden können. Ein Vollzug des Stadtratsbeschlusses dürfte dann darin wohl nicht liegen. Denn mit der bloßen Mitteilung allein sind keine unmittelbaren rechtsgestaltende Wirkungen verknüpft.

Die Zuleitung des Ratsbeschlusses könnte aber zugleich auch als ein Antrag i. S. des § 11 Abs. 1 Satz 1 GemO zu verstehen sein. Denn das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform sieht zwar in dem hier maßgeblichen § 3 Abs. 2 Satz 1 übereinstimmende Beschlüsse der betroffenen Gemeinderäte vor, lässt den weiteren Verfahrensweg zur Aufsichtsbehörde aber offen. Insoweit dürfte die allgemeine Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 1 GemO greifen. Ein solcher Antrag an die Aufsichtsbehörde geht über eine bloße Information hinaus. Zwar regelt § 11 Abs. 1 Satz 1 GemO nicht, dass der Antrag der obersten kommunalen Aufsichtsbehörde zugehen muss. Wenn dies gleichwohl geschieht, wie es hier offenbar der Fall gewesen ist, so dürfte dies auf die Rechtsqualität der Mitteilung als Antrag i. S. dieser Bestimmung keinen Einfluss haben, wenn dies dem tatsächlichen Willen der jeweiligen Kommune entspricht.

Fraglich ist aber ohnehin, ob dieser eventuelle Antrag überhaupt eine Vollziehung des Stadtratsbeschlusses darstellt. Nach allgemeinen Verfahrensgrundsätzen könnte davon nur ausgegangen werden, wenn dieser Antrag irreversibel wäre, das heißt im Sinne einer rechtsgestaltenden Handlung nicht widerrufen, also nicht zurückgenommen werden könnte.

Dies ist jedoch fraglich, da dem Antrag selbst wohl keine rechtsgestaltende Wirkung zukommen dürfte. Es spricht viel dafür, dass diese Wirkung nur der Entscheidung der Auf-

sichtsbehörde zukommt. Denn dabei handelt es sich um einen Verwaltungsakt,¹⁸ der einen entsprechenden Antrag voraussetzt und daher als ein an die Aufsichtsbehörde gerichteter Antrag auf Gebietsänderung nach allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen¹⁹ grundsätzlich bis zur Entscheidung der Behörde auch wieder zurückgenommen werden kann.

Für eine solche Rücknahme dürfte die Einwilligung anderer Beteiligter am Verwaltungsverfahren grundsätzlich nicht erforderlich sein. Denn dies sieht das Verwaltungsverfahrensgesetz – im Gegensatz etwa zur Regelung in § 92 VwGO – gerade nicht vor.²⁰ Vielmehr dürfte die Behörde im Fall der Rücknahme des Antrags nach § 22 Satz 2 VwVfG den ursprünglich einmal beantragten Verwaltungsakt, hier also die Zustimmung zur freiwilligen Gebietsänderung, nicht (mehr) erlassen.²¹

Folgt man dieser Auffassung, so dürfte keine konstitutive Wirkung im Sinne eines Vollzugs des Ratsbeschlusses mit dessen Mitteilung an das Innenministerium verbunden sein. Folglich müssten die von dem Ratsbeschluss ausgehenden Rechtswirkungen bis zur Entscheidung der Aufsichtsbehörde mit einem Bürgerbegehren auch wieder beseitigt werden können. Die konstitutive Wirkung käme demnach allein der abschließenden Entscheidung der Aufsichtsbehörde zu.²²

Die vorgenannten Rechtsüberlegungen dürften auch dann gelten, wenn entgegen § 11 Abs. 1 GemO nicht die Aufsichtsbehörde, sondern der Gesetzgeber in Form eines Gesetzes über die beantragte freiwillige Gebietsänderung befindet. Denn statt der Entscheidung der Aufsichtsbehörde ist stets auch eine gesetzliche Regelung möglich.²³

Fehlt es aber an einer rechtsgestaltenden Wirkung des Antrags, so kann er auch jederzeit wieder zurückgenommen und damit das Verfahren ohne Sachentscheidung beendet werden. Zugleich ließe sich auf diese Weise ein Vollzug des Stadtratsbeschlusses im Sinne einer irreversiblen Entscheidung nicht begründen.

¹⁸ Höhle, in: Praxis der Kommunalverwaltung, B 1 RhPf Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (Kommentar), § 11 Anm. 2.2; vgl. etwa auch VGH Baden-Württemberg, ESVGH 27, 150 (150f.).

¹⁹ Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Aufl. (2008), § 22 Rn. 70.

²⁰ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Aufl. (2008), § 22 Rn. 68f.

²¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG (Kommentar), 12. Aufl. (2011), § 20 Rn. 65ff., m.w.N.

²² Höhle, in: Praxis der Kommunalverwaltung, B 1 RhPf Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (Kommentar), Stand Dezember 2010, § 11 Anm. 2.2.

²³ Höhle, in: Praxis der Kommunalverwaltung, B 1 RhPf Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (Kommentar), Stand Dezember 2010, § 11 Anm. 2.2.

bb) Mitteilung an das Innenministerium nach § 17 a Abs. 1 LFAG

Allerdings könnte ein Vollzug des Stadtratsbeschlusses möglicherweise in der Mitteilung nach § 17 a Abs. 1 des Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG)²⁴ an das Innenministerium gesehen werden. Mit dieser Vorschrift soll der freiwillige Zusammenschluss von Gemeinden im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform durch finanzielle Anreize gefördert werden. Dies gilt für solche Gemeinden, die bis zum 30. Juni 2012 ihre Bereitschaft hierzu erklären.²⁵ Das Land gewährt dann der neu gebildeten Gemeinde bzw. der Gemeinde, die bislang eigenständige Gemeinden oder deren Teile aufnimmt, eine einmalige einwohnerbezogene Zuwendung („Hochzeitsprämie“) nach § 17 a Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 LFAG.²⁶

Formale Voraussetzung für diese Zuwendung ist unter anderem, dass dem fachlich zuständigen Ministerium bis zum Stichtag 30. Juni 2012 übereinstimmende Erklärungen der unmittelbar beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften vorgelegt werden.²⁷

Fraglich ist indes, ob die Vorlage dieser übereinstimmenden Erklärungen den Vollzug des Stadtratsbeschlusses bewirkt. Denn letztlich zielt die Regelung in § 17 a LFAG ausschließlich auf Rechtsfolgen ab, die nach einer erfolgten Gebietsänderung eintreten sollen. Trotz der Vorlage der übereinstimmenden Erklärungen würde die einmalige Zuweisung nicht gewährt, wenn entweder die Aufsichtsbehörde oder in dem hier in Rede stehenden Fall der Gesetzgeber der Gebietsänderung nicht zustimmt. Dies legt nahe, dass mit der Mitteilung ein Vollzug des Stadtratsbeschlusses nicht verbunden sein kann, sondern allein Rechtsfolgen initiiert werden sollen, die nach einer tatsächlich erfolgten freiwilligen Gebietsänderung eintreten.

cc) Abschluss einer Vereinbarung über eine freiwillige Gebietsänderung

Allerdings könnte der Beschluss des Stadtrates auch durch den Abschluss der Vereinbarung zwischen der Stadt Osthofen und der Verbandsgemeinde Eich vom 3. November 2011 vollzogen worden sein.

In der Präambel der Vereinbarung wird zunächst noch einmal bekräftigt, dass eine freiwillige Gebietsänderung angestrebt wird und, dass auf der Grundlage der entsprechenden Beschlüsse der beteiligten Gemeinderäte eine Vereinbarung über eine freiwillige Gebietsänderung geschlossen werden soll.

²⁴ § 17 a eingefügt durch Art. 1 Nr. 9 des Vierten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 7. Juli 2009 (GVBl. S. 272).

²⁵ Vgl. LT-Drucks. 15/2963, S. 12 und 15/3511, S. 3.

²⁶ Vgl. LT-Drucks. 15/2963, S. 12.

²⁷ § 17a Abs. 1 Halbsatz 2 LFAG.

Wie eingangs dargestellt, bezieht sich die Vereinbarung in den dann folgenden Paragraphen ausschließlich auf Folgen, die mit einer erfolgten Gebietsänderung verbunden sind. Insoweit dürfte es sich hier um eine Vereinbarung im Sinne des § 11 Abs. 6 Satz 1 GemO handeln. Denn danach können die Gemeinden die Folgen einer Gebietsänderung durch Vereinbarung regeln. Rechtliche Wirkung kann diese Vereinbarung notwendigerweise erst dann entfalten, wenn es zu einem rechtlichen wirksamen Zusammenschluss gekommen ist. Scheitert der Zusammenschluss beispielsweise an der Zustimmung der Aufsichtsbehörde oder am Willen des Gesetzgebers, wird die Vereinbarung gegenstandslos.

Daher dürfte die hier in Rede stehende Vereinbarung auch nicht ohne weiteres mit dem Fall vergleichbar sein, dass ein Gemeinderatsbeschluss den Bürgermeister zum Abschluss eines zivil- oder öffentlich-rechtlichen Vertrages ermächtigt. Zwar ist in diesem Fall mit Abschluss des Vertrages der Ratsbeschluss vollzogen, da es für die Gültigkeit des Vertrages keines weiteren Rechtsaktes mehr bedarf. Der Vereinbarung nach § 11 Abs. 6 GemO kommt indes, wie dargelegt, eine Rechtswirkung erst nach der erfolgten Gebietsänderung zu.

Dies dürfte auch durch den Text der Präambel der Vereinbarung deutlich werden. Darin bekräftigen die beiden Kommunen, mit der Vereinbarung eine freiwillige Gebietsänderung anzustreben. Die Vereinbarung hat eben hinsichtlich der Gebietsänderung keinen konstitutiven Charakter. Dagegen spräche auch, dass die gesetzlichen Regelungen eine solche Vereinbarung nicht zwingend als notwendigen Akt auf dem Weg eines Zusammenschlusses vorsehen. Vielmehr genügen insoweit übereinstimmende Ratsbeschlüsse, um das Verfahren der freiwilligen Gebietsänderung in die Wege zu leiten.

Eine etwaige Vereinbarung über eine Gebietsänderung dürfte sich damit grundsätzlich als reine Rechtsfolgenregelung darstellen. Solche Vereinbarungen sind durchaus schon im Vorfeld der Gebietsänderungsmaßnahmen zulässig.²⁸

Der Charakter dieser Vereinbarungen als reine Rechtsfolgenregelung wird durch § 12 Abs. 1 GemO nochmals untermauert. Denn die Norm differenziert bereits ihrem Wortlaut nach zwischen der Änderung des Gemeindegebiets in § 11 Abs. 1 bis 3 GemO und den Bestimmungen über die Folgen der Gebietsänderung, die in § 11 Abs. 6 und 7 GemO verortet sind. Eine bereits vor der konstitutiven Entscheidung der Aufsichtsbehörde oder des Gesetzgebers getroffene Vereinbarung über die Folgen einer Gebietsänderung kann daher die Rechtslage (noch) nicht umgestalten. Die in der Vereinbarung vorgesehenen Rechtsfolgen entfalten vielmehr erst nach der durch Gesetzgeber oder Aufsichtsbehörde bewirkten Ge-

²⁸ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 39.

bietsänderung Wirkung. In Anlehnung an die zivilrechtlichen Regelungen dürfte die Vereinbarung daher als bis zum Eintritt der durch Aufsichtsbehörde oder Gesetzgeber herbeigeführten Gebietsänderung aufschiebend bedingt und damit schwebend unwirksam im Sinne von § 158 Abs. 1 BGB angesehen werden.

Folgt man dieser Sichtweise, so kann in dem Abschluss der Vereinbarung auch kein rechtlich irreversibler Vollzug der entsprechenden Ratsentscheidung liegen.

An dieser Rechtslage dürften auch die Regelungen im Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform nichts geändert haben.

Auch das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform eröffnet den Gemeinden an mehreren Stellen die Möglichkeit, einzelne Fragen der Gebietsänderung jeweils durch Vereinbarung zu regeln, §§ 5 Abs. 2 Satz 2, 6 Abs. 5, 7 Abs. 4, 8 Abs. 4 KomVwRGrG.²⁹ Auch hier wird offenbar entsprechend § 11 Abs. 6 GemO den Gemeinden lediglich die Möglichkeit eröffnet, Rechtsfolgen einer Gebietsänderung näher zu bestimmen.

Das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform hat zum Ziel, bis zum Jahre 2014 freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden zu fördern um deren Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft zu stärken.³⁰ Es enthält hierzu Kriterien für Zusammenschlüsse von Gemeinden, wie etwa die durch den Gesetzgeber getroffene Feststellung in § 2 Abs. 2 KomVwRGrG, dass von einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft bei verbandsfreien Gemeinden von mindestens 10.000 sowie Verbandsgemeinden von mindestens 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in der Regel auszugehen ist.³¹ In § 3 KomVwRGrG legt das Gesetz nähere Regelungen für freiwillige Gebietsänderungen im Hinblick auf verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden fest.³² In der Folge regelt das Gesetz dann Verfahrensfragen im Zuge von Gebietsänderungen. So enthält etwa § 4 KomVwRGrG Bestimmungen zur Wahl der Organe und Rechtsstellung der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten für die Fälle einer Gebietsänderung.³³ Gleiches gilt für § 5 KomVwRGrG, der Regelungen zur Rechtsstellung der Bediensteten und der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger im Zusammenhang mit einer Gebietsänderung regelt.³⁴ Ferner enthält § 6 KomVwRGrG Regelungen zum Vermögensübergang bei Gebietsänderungen, § 7 KomVwRGrG Regelungen

²⁹ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 36, 38f.

³⁰ Vgl. § 2 Abs. 1 KomVwRGrG.

³¹ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 29ff.

³² Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 32f.

³³ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 33ff.

³⁴ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 36ff.

zum Ausgleich von Verbindlichkeiten und Forderungen bei bestimmten Fällen von Gebietsänderungen³⁵ sowie § 8 KomVwRGrG Regelungen zur Rechtsnachfolge bei Gebietsänderungen.³⁶ Das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform enthält dann ferner Regelungen zur Berechnung von Finanzaufweisungen (§ 9 KomVwRGrG), Benutzungsgebühren und Beiträgen für die Wasserver- und -entsorgung (§ 10 KomVwRGrG) sowie der Fortgeltung von Ortsrecht (§ 11 KomVwRGrG). Daneben wird mit § 12 KomVwRGrG eine Experimentierklausel zur Weiterentwicklung bürgernaher, kooperativer Verwaltungen sowie zur Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Bereich eingeführt.³⁷

Weitgehend bestimmt das Gesetz damit allgemeine Kriterien für eine Gebietsänderung (§ 2 KomVwRGrG), besondere Voraussetzungen für freiwillige Gebietsänderungen verbandsfreier Gemeinden und Verbandsgemeinden (§ 3 KomVwRGrG) und regelt in den §§ 4 bis 11 KomVwRGrG wichtige Fragestellungen im Zuge von Gebietsänderungen. Das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform enthält indes keine Regelungen darüber, auf welche Weise eine Gebietsänderung rechtsgestaltend bewirkt werden soll. Geregelt werden ausschließlich das Verfahren sowie die Kriterien, nach denen Zusammenschlüsse erfolgen sollen. Weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus der Gesetzesbegründung geht insoweit hervor, dass von den in der Gemeindeordnung vorgesehenen Entscheidungskompetenzen bei Gebietsänderungen abgewichen werden soll.³⁸

Auch die nach dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform geschlossenen Vereinbarungen dürften daher als Vereinbarungen über die Rechtsfolgen einer Gebietsänderung anzusehen sein. Hierfür spricht im Übrigen auch der systematische Gleichlauf zu § 11 Abs. 6 GemO. Denn sowohl nach § 11 Abs. 6 Satz 2 GemO als auch nach den §§ 5 Abs. 2 Satz 3, 6 Abs. 5 Satz 2, 7 Abs. 4 Satz 2, 8 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG bedarf eine geschlossene Vereinbarung jeweils der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.³⁹

Da alle diese Regelungen den konstitutiven Akt der Fusion der betroffenen Kommunen entweder durch eine zustimmende Entscheidung der Aufsichtsbehörde oder des Gesetzgebers voraussetzen, spricht viel dafür, dass sie auch dann erst eine rechtsgestaltende Wirkung im Sinne eines Vollzugs der entsprechenden Ratsbeschlüsse entfalten.

³⁵ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 38.

³⁶ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 38ff.

³⁷ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 40f.

³⁸ Vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 21ff.

³⁹ Der Grund für das Genehmigungserfordernis wird in der Begründung des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform allerdings nicht genannt, vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 36, 38f.

2. Zwischenergebnis

An dieser Stelle kann als Ergebnis nur festgehalten, dass die Annahme, der Ratsbeschluss sei bereits vollzogen und könne deswegen nicht mehr Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein, gewissen Zweifeln ausgesetzt ist. Die Zweifel gründen sich insbesondere darauf, dass der auf eine Gebietsänderung gerichtete Stadtratsbeschluss nach der Systematik der zugrundeliegenden Kommunal- und Verwaltungsreform erst mit Annahme des Gesetzentwurfs vollzogen ist. Würde dies in Zweifel gestellt, bedürfte es hier keines Gesetzes. Dies schließt nicht aus, eine Bindungswirkung der beteiligten kommunalen Akteure nicht nur nach Maßgabe der Ratsbeschlüsse, sondern auch auf der Grundlage getroffener Vereinbarungen und entsprechender Mitteilungen an die Aufsichtsbehörde anzunehmen. Ob diese in ihrer rechtlichen Bedeutung aber über eine (verfahrensmäßig erforderliche) Absichtserklärung hinausgehen und in einem Umfang verbindlich und unumstößlich sind, dass weder der Rat selbst noch ein Bürgerbegehren eine Beendigung des - auf Freiwilligkeit basierenden - Verfahrens verlangen könnten, erscheint fraglich. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Voraussetzungen für eine gesetzliche Beschlussfassung über die Gebietsänderung vorliegen. Nicht von der Hand zu weisen ist auch, dass bei der rechtlichen Beurteilung des vorliegenden Falls Unwägbarkeiten bestehen, da die Problematik - soweit ersichtlich - bislang ungeklärt ist. Vor diesem Hintergrund wird die Entscheidung über das weitere Schicksal des Gesetzentwurfs auch und gerade eine Frage der politischen Abwägung etwaig widerstreitender Rechtspositionen sein.

Im Folgenden soll noch der Frage nachgegangen werden, ob die in § 21 Satz 2 des Gesetzentwurfs enthaltene Bestimmung, nach der als Termin für die Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen der 11. März 2012 festgelegt werden soll, geändert und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden könnte. In die Darstellung einbezogen werden sollen auch die Folgen, die hierdurch unter Umständen eintreten könnten.

III. Verschiebbarkeit des Termins für die Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen

Zunächst ist die Ausgangslage zu skizzieren, an die der vorliegende Gesetzentwurf in § 21 Satz 1 für die Bestimmung des Termins für die Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen anknüpft.

1. Ausgangslage

Derzeit ist die Stadt Osthofen ohne Bürgermeisterin oder Bürgermeister.⁴⁰ Bis zum 5. Februar 2012 nimmt stattdessen ein Beauftragter die Aufgaben des Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen wahr.⁴¹

Die rechtliche Grundlage hierfür gibt § 4 Abs. 5 Satz 3 und 4 KomVwRGrG, der bei künftigen Gebietsänderungen besondere Regelungen für die Wahlen auf zwischenzeitlich frei werdende Stellen der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters trifft.

In § 4 Abs. 5 Satz 1 KomVwRGrG werden die Wahlen für solche Stellen - vorausgesetzt es handelt sich um eine verbandsfreie Gemeinde oder eine Verbandsgemeinde, auf die die weiteren der dort geregelten Bedingungen zutrifft - unter einen aufsichtsbehördlichen Genehmigungsvorbehalt gestellt. Die danach erforderliche Genehmigung der Aufsichtsbehörde kann nach § 4 Abs. 5 Satz 3 KomVwRGrG für längstens ein Jahr ab Freiwerden der Stelle versagt werden. Hiermit soll in den Fällen, in denen sich eine Gebietsänderung bereits abzeichnet, die Wahl einer Bürgermeisterin oder eines Bürgermeisters verhindert werden, einerseits, weil das Amt ohnehin nur für einen relativ kurzen Zeitraum ausgeübt werden könnte, und andererseits wegen der finanziellen Folgen, die ansonsten der betreffenden kommunalen Gebietskörperschaft entstünden.⁴² In personeller Hinsicht wird der Aufsichtsbehörde in § 4 Abs. 5 Satz 4 KomVwRGrG die Befugnis eingeräumt, die bisherige Bürgermeisterin oder den bisherigen Bürgermeister für den Zeitraum, in dem keine Wahl auf die frei gewordene Stelle aufgrund der nach § 4 Abs. 5 Satz 1 KomVwRGrG versagten Genehmigung erfolgen darf, als beauftragte Person der verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde zu bestellen.

Hiervon hat die Aufsichtsbehörde im vorliegenden Fall Gebrauch gemacht. Die Amtszeit des bisher hauptamtlich tätigen Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen endete Anfang Februar 2011. Kraft aufsichtsbehördlicher Bestellung nimmt er als Beauftragter bis zum 5. Februar 2012 die Aufgaben des Bürgermeisters der Stadt Osthofen wahr. Hiermit wird - auch ohne zeitgerechte Neuwahl - eine Außenvertretung der kommunalen Gebietskörperschaft sichergestellt.⁴³

⁴⁰ LT-Drucks. 16/531, S. 17 (Begründung).

⁴¹ LT-Drucks. 16/531, S. 17 (Begründung).

⁴² LT-Drucks. 15/4488, S. 35 (Begründung).

⁴³ Vgl. hierzu LT-Drucks. 15/4488 (Begründung).

2. Bestimmung des Wahltermins in § 21 Satz 2 des Gesetzentwurfs

Der Entwurf des Landesgesetzes über die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen legt in § 21 Satz 1 zunächst fest, dass das Amt der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen im Zeitraum vom 1. April 2012 bis zum 30. Juni 2014 *ehrenamtlich* ausgeübt wird. Diese Regelung geht als *lex specialis* der Bestimmung in § 51 Abs. 2 Satz 1 GemO vor, wonach in verbandsfreien Gemeinden die Bürgermeisterin oder Bürgermeister hauptamtlich tätig ist.⁴⁴

Gleichzeitig wird in § 21 Satz 2 des Gesetzentwurfs als Termin für die Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen der 11. März 2012 bestimmt. Eine etwaige Stichwahl zur Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters wird in § 21 Satz 3 des Gesetzentwurfs - unter Berücksichtigung der von § 60 Abs. 3 des Kommunalwahlgesetzes (KWG)⁴⁵ verlangten Durchführungsfrist binnen 21 Tagen nach der ersten Wahl - auf den 25. März 2012 terminiert.

Wegen des im vorliegenden Gesetzentwurf bereits bestimmten Termins zur Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters der Stadt Osthofen stellt sich die Frage, ob sich hieraus eine verfassungsrechtlich begründete Notwendigkeit ergibt, unverzüglich über den Gesetzentwurf Beschluss zu fassen. Dies wäre insbesondere dann anzunehmen, wenn der vorgesehene Wahltermin im Kontext der Gebietsänderung von Verfassungen wegen zwingend wäre, so dass eine Verlegung der Wahl auf einen späteren Zeitpunkt nicht in Betracht käme.

3. Verfassungsrechtliche Grenzen für die Bestimmung kommunaler Wahltermine

a) Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab kommt Art. 50 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) in Verbindung mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG; Art. 74 Abs. 1 LV) in Betracht.

Art. 50 Abs. 1 Satz 1 LV bestimmt, dass die Bürger in den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Vertretungskörperschaften sowie die Bürgermeister und Landräte nach den

⁴⁴ LT-Drucks. 16/531, S. 16 (Begründung).

⁴⁵ Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalwahlgesetz - KWG -) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 137), BS-2021-1.

Wahlgrundsätze des Art. 76 LV wählen.⁴⁶ Die Verfassungsbestimmung gewährleistet hinsichtlich der Bürgermeister - von den in Art. 50 Abs. 1 Satz 3 und 4 LV geregelten Sachverhaltsvarianten abgesehen - lediglich ihre Urwahl, die durch das 31. Landesgesetz zur Änderung der Landesverfassung vom 24. September 1993 eingeführt wurde.⁴⁷ Näheres bleibt nach Art. 50 Abs. 2 LV ausdrücklich der Regelung durch - einfaches - Gesetz vorbehalten.

b) Kommunalgesetzliche Ausgestaltung

Dass Vakanzen in der Zeit nach Ablauf der regulären Amtszeit des bisherigen Bürgermeisters zumindest kommunalrechtlich nicht generell unzulässig sind, ergibt sich für den hier vorliegenden Fall insbesondere aus § 53 Abs. 5 GemO, der für die Zeitspanne, innerhalb derer ein Nachfolger zu wählen ist, eine differenzierende Regelung enthält: Handelt es sich um einen *hauptamtlichen* Bürgermeister und scheidet dieser wegen des Ablaufs seiner Amtszeit oder Eintritts in den Ruhestand aus, so ist dessen Nachfolger nach Satz 1 frühestens neun Monate und spätestens drei Monate vor Freiwerden der Stelle zu wählen. Für alle anderen Fälle bestimmt Satz 2, dass die Wahl des *haupt- oder ehrenamtlichen* Bürgermeisters spätestens drei Monate nach Freiwerden der Stelle erfolgen soll.

Daraus geht hervor, dass Vakanzen im Bürgermeisteramt verfassungs- und kommunalrechtlich im Hinblick auf die politische Legitimität dieses Amtes und aus Gründen der Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft zwar möglichst vermieden werden sollen, sie gleichwohl vom Gesetzgeber grundsätzlich anerkannt werden, um vor allem atypischen Situationen Rechnung tragen zu können.⁴⁸ Praktisches Beispiel hierfür ist die vorzeitige Beendigung der regulären Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters infolge Abwahl nach § 55 GemO.⁴⁹ Ehrenamtliche Bürgermeister bleiben nach § 52 Abs. 3 GemO hingegen bis zur Einführung ihres Nachfolgers im Amt, so dass hier - von atypischen Situationen abgesehen - eine Vakanz grundsätzlich nicht eintreten kann.⁵⁰

Der vorliegende Fall ist demgegenüber dadurch gekennzeichnet, dass der Bürgermeister der verbandsfreien Stadt Osthofen bislang hauptamtlich tätig war, seine Amtszeit Anfang Februar 2011 endete, die Aufsichtsbehörde die Wahl für die frei gewordene Stelle im Hinblick auf die beabsichtigte Gebietsänderung versagt hatte, sie gleichzeitig für die Wahrneh-

⁴⁶ Im Gegensatz zur Wahl der Volksvertretungen auf Gemeinde- und Kreisebene ist die Urwahl der Bürgermeister und Landräte durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vorgegeben, vgl. Schröder, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. (2001), Art. 50, Rn. 2.

⁴⁷ GVBl. S. 471; vgl. auch Schröder, a.a.O., Art. 50, Rn. 2; VerfGH RP, AS 34, 38 ff.

⁴⁸ Vgl. Stubenrauch, in: Praxis der Kommunalverwaltung (Stand: Juni 2006), § 52, Rn. 45 und § 53, Rn. 3.2.2.; siehe auch VG Cottbus, Urteil vom 21. Oktober 2010 - 4 K 1103/09 -, Rn.32 f. juris.

⁴⁹ Zu weiteren Beispielen siehe Stubenrauch, a.a.O., § 53, Rn.3.2.2.1.

⁵⁰ Zu Fällen der vorzeitigen Beendigung der Amtszeit: Stubenrauch, a.a.O., § 52, Rn. 4.3

mung der Aufgaben der verbandsfreien Gemeinde einen Beauftragten bestellt hatte, dessen Amtszeit am 5. Februar 2012 abläuft, und dass die zu wählende Bürgermeisterin oder der zu wählende Bürgermeister der verbandsfreien Stadt Osthofen künftig ehrenamtlich tätig sein soll.

Von der aktuellen Entscheidung des Gesetzgebers über die Gebietsänderung hängt demnach auch und gerade die Frage ab, ob die zu wählende Bürgermeisterin oder der zu wählende Bürgermeister wie bislang haupt- oder künftig ehrenamtlich tätig sein wird. Im Hinblick auf die darin zum Ausdruck kommende Besonderheit des vorliegenden Falls dürfte die Annahme einer atypischen Situation gerechtfertigt sein, in der eine Vakanz zwar nicht schlechthin unvermeidbar ist, sie jedoch im Hinblick auf die vorgesehene Bildung einer neuen Verbandsgemeinde für einen gewissen Zeitraum noch zu tolerieren sein dürfte, zumal sich die Entscheidung über die Gebietsänderung bereits im Stadium des parlamentarischen Beratungsverfahrens befindet.

Ist der Eintritt einer Vakanz damit grundsätzlich nicht zu beanstanden, stellt sich die Frage, für welche Höchstdauer sie verfassungsrechtlich hinzunehmen ist, was sich unter Berücksichtigung vor allem des Demokratieprinzips beantwortet.

c) Zeitliche Höchstgrenze für eine Vakanz

Vorauszuschicken ist, dass das Demokratieprinzip im vorliegenden Fall unmittelbar nur dann berührt wäre, wenn die Amtszeit des bisherigen Amtsinhabers über die reguläre Amtsdauer hinaus verlängert würde; denn hierdurch wäre die demokratische Legitimation für die verlängerte Amtszeit in Zweifel gestellt.⁵¹ Da die Stadt Osthofen, wie ausgeführt, derzeit ohne Bürgermeister ist und die Aufgaben des Bürgermeisters von einem Beauftragten längstens bis zum 5. Februar 2012 wahrgenommen werden, steht eine Verlängerung der Amtsdauer hier nicht im Raum.

Im vorliegenden Fall ist im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip aber von Bedeutung, ob es absolute zeitliche Grenzen für die Tolerierung einer Vakanz gibt, jenseits derer die Wiederbesetzung des freien Bürgermeisteramts von Verfassungs wegen zwingend einzufordern wäre. Hierfür kommt es maßgeblich darauf an, ob im konkreten Einzelfall sachliche Gründe vorliegen, die ein (weiteres) Hinausschieben der Wahl eines Nachfolgers gerechtfertigt erscheinen lassen. Die Anforderungen an die Gewichtigkeit der Gründe dürften dabei umso höher liegen, je länger die Vakanz bereits andauert.

⁵¹ Allg. zum Demokratieprinzip: Schröder, a.a.O., Art. 74, Rn. 7 ff.; vgl. Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber (2009), Art. 20, Rn. 73 f.; Kretschmer, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Rn. 10.

Im vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass eine Vakanz im engeren Sinn erst ab dem 5. Februar 2012 eintreten wird; denn bis dahin werden die Aufgaben des Bürgermeisters der verbandsfreien Stadt Osthofen von einem Beauftragten wahrgenommen, so dass die Handlungsfähigkeit der Gemeinde bis zu diesem Zeitpunkt uneingeschränkt gewährleistet ist.

Beendet würde die ab diesem Zeitpunkt eintretende Vakanz durch die Wahl eines Nachfolgers, die der Gesetzentwurf bereits insoweit antizipiert hat, als er für die Wahl einer ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder eines ehrenamtlichen Bürgermeisters den 11. März 2012 als Termin bestimmt.

Für welchen weiteren Zeitraum die Durchführung dieser Wahl noch zulässigerweise hinausgeschoben werden dürfte, lässt sich weder im Sinn einer absoluten Obergrenze noch mit hinreichender Gewissheit bestimmen. Einen gewissen Anhalt hierfür dürfte jedoch immerhin der bereits genannten Regelung des § 53 Abs. 5 Satz 2 GemO zu entnehmen sein, die in ihrem Anwendungsbereich eine Vakanz von grundsätzlich drei Monaten für zulässig erachtet. Auch damit dürfte jedoch noch keine Höchstgrenze beschrieben sein, weil bei atypischen Fallgestaltungen selbst der Dreimonatszeitraum auch nach § 53 Abs. 5 Satz 2 GemO noch überschritten werden darf.⁵² Insoweit dürfte im Ergebnis die Annahme gerechtfertigt sein, dass dem Gesetzgeber hier ein Beurteilungsspielraum zukommt, dessen Grenzen erst dann überschritten sein dürften, wenn die Entscheidung über den Wahltermin von evident sachwidrigen Erwägungen geprägt wird.

Nach hier vertretener Ansicht dürfte damit eine (weitere) Vakanz von zumindest drei Monaten gerechnet ab dem 6. Februar 2012 noch keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Selbst eine darüber hinausgehende Vakanz könnte verfassungsrechtlich ggfs. noch zu rechtfertigen sein, vorausgesetzt, dass bis dahin weitere Umstände hinzukommen, die so gewichtig sind, dass ein (erneutes) Verschieben der Wahl nachvollziehbar und vertretbar erschiene.

Ergänzend ist noch darauf hinzuweisen, dass auch ohne zeitgerechte Neuwahl eine angemessene (Außen-)Vertretung der verbandsfreien Stadt Osthofen jedenfalls sichergestellt wäre, weil der nach § 50 Abs. 2 Satz 1 GemO zur allgemeinen Vertretung berufende Beigeordnete im Fall der Verhinderung des Bürgermeisters für die Interimszeit dessen Organkompetenz wahrzunehmen befugt und verpflichtet ist.⁵³

⁵² Vgl. den Wortlaut von § 53 Abs. 5 Satz 2 GemO, wonach die Wahl die Wahl des haupt- oder ehrenamtlichen Bürgermeisters spätestens drei Monate nach Freiwerden der Stelle erfolgen „soll“.

⁵³ Stubenrauch, a.a.O., § 50, Rn. 3.1.1.1. und Rn. 3.1.1.2.1.

4. Gesetzliche Umsetzung

Wird der hier vertretenen Ansicht gefolgt und die Zulässigkeit der Verlegung des Wahltermins in den aufgezeigten Grenzen bejaht, müssten die insoweit einschlägigen Vorschriften des Gesetzentwurfs durch eine Änderung angepasst und ein späterer Termin für die Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters (samt einer etwaigen Stichwahl) bestimmt werden. Bei der Bestimmung des Termins wäre ferner zu berücksichtigen, dass nach §§ 62 Abs. 1, 16 Abs. 1 Satz 1 KWG spätestens am 62. Tag vor der Wahl durch öffentliche Bekanntmachung zur Einreichung von Wahlvorschlägen aufgefordert werden muss. Ob und welche finanziellen oder sonstigen Nachteile bei einer Verlegung des Termins auf einen späteren Zeitpunkt entstünden, kann von hier nicht verlässlich beurteilt oder quantifiziert werden.

5. Zwischenergebnis

Im Hinblick auf die Besonderheit der vorliegenden Rechtslage und der gegebenen Sachverhaltskonstellation dürfte hier ein atypischer Fall anzunehmen sein, der es grundsätzlich rechtfertigen würde, den Termin für die Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeisterin oder des ehrenamtlichen Bürgermeisters über den 11. März 2012 hinaus zu verschieben. Ein zeitliches Hinausschieben um drei Monate gerechnet ab dem Zeitpunkt der Beendigung des Amts des Beauftragten (hier: 6. Februar 2012) dürfte noch nicht als unangemessen lange erscheinen, zumal eine solche Zeitspanne noch in der Bandbreite üblicher gesetzlicher Regelungen liegt, wie die Bestimmung des § 53 Abs. 5 Satz 2 GemO zeigt.

IV. Konsequenzen für die einmalige einwohnerbezogene Zuweisung („Hochzeitsprämie“)

Schlussendlich soll noch der Frage nachgegangen werden, ob eine erst nach Dezember 2011 erfolgende Beschlussfassung des Gesetzentwurfs Auswirkungen auf die im Fall der freiwilligen Gebietsänderung zu gewährende einmalige einwohnerbezogene Zuweisung hätte.

1. Rechtslage nach dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform und nach § 17 a des Landesfinanzausgleichsgesetzes

Für freiwillige Gebietsänderungen gewährt das Land kommunalen Gebietskörperschaften finanzielle Zuwendungen als einmalige einwohnerbezogene Zuwendung. Näheres hierzu regelt insbesondere § 17 a LFAG. In § 3 Abs. 4 KomVwRGrG wird die Dauer der Freiwilligkeitsphase der Kommunal- und Verwaltungsreform bis zum 30. Juni 2012 festgelegt. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen die kommunale Beschlussfassung und die erforderliche Anhörung

(§ 3 Abs. 1 bis 3 KomVwRGrG) erfolgen.⁵⁴ Weitere Voraussetzung ist nach der Bestimmung des § 17 a Abs. 1 LFAG, dass dem fachlich zuständigen Ministerium spätestens bis zum Ablauf des 30. Juni 2012 übereinstimmende Erklärungen der unmittelbar beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften vorgelegt werden.

2. Irrelevanz des Zeitpunkts des Gesetzesbeschlusses

Für die Gewährung der einmaligen einwohnerbezogenen Zuwendung kommt es, wie gezeigt, nur darauf an, dass bis zum 30. Juni 2012 die nach dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform erforderlichen Beschlüsse und Anhörungen erfolgt sind und die nach § 17 a Abs. 1 LFAG erforderlichen Erklärungen dem fachlich zuständigen Ministerium vorgelegt werden. Auf den Zeitpunkt des die Gebietsänderung erst rechtswirksam vollziehenden Gesetzesbeschlusses kommt es mithin nicht an. Dieser könnte mithin auch nach dem 30. Juni 2012 gefasst werden, ohne dass dies von Bedeutung für die Gewährung der Zuwendung wäre. Darüber hinaus regelt aber auch der vorliegende Gesetzentwurf in § 19 Abs. 1 Satz 1, dass der neuen Verbandsgemeinde Eich-Osthofen aus Anlass ihrer freiwilligen Bildung eine einmalige einwohnerbezogene Zuweisung von 787.920 Euro gewährt wird. Auch danach ist unabhängig vom Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes die Zuweisung zu gewähren.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵⁴ Vgl. LT-Drucks. 15/488, S. 32 (Begründung).