



Wissenschaftliche Dienste  
Abteilung II  
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen:  
W 1/ W 3/ 52 - 1690

5. Mai 2017

**Stellungnahme zu dem  
Entwurf eines Landesgesetzes über die Gebietsänderungen der  
Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim, Obere Kyll und Prüm (Drs. 17/2080)**

**A. Auftrag**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat in seiner 20. Sitzung am 25. Januar 2017 den Entwurf eines Landesgesetzes über die Gebietsänderungen der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim, Obere Kyll und Prüm (Drs. 17/2080) in erster Lesung beraten und an den Innenausschuss (federführend) und den Rechtsausschuss überwiesen.<sup>1</sup> Der Innenausschuss hat zu dem Gesetzentwurf ein Anhörverfahren durchgeführt und zur Frage der Verfassungsmäßigkeit *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*<sup>2</sup>, *Prof. Dr. Dr. Jan Ziekow*<sup>3</sup> und *Prof. Dr. Siegfried Jutzi*<sup>4</sup> angehört. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erörterungsbedürftig hat sich dabei im Wesentlichen die Frage der Zulässigkeit der Bildung einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde für eine Übergangszeit herausgestellt. Zusammenfassend halten *Ziekow* und *Jutzi* den Gesetzentwurf für verfassungsgemäß, währenddessen *Oebbecke* von einer Verfassungswidrigkeit unter mehreren Aspekten ausgeht.

Auf Grund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Bewertung der Anzuhörenden hat der Innenausschuss des Landtags den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs unter Einbeziehung der Stellungnahmen der angehörten Sachverständigen nochmals zu würdigen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> PIPr 17/20, S. 1049 ff.

<sup>2</sup> Bestandteil der Stellungnahme des Landkreises Vulkaneifel vom 15. Februar 2017, Vorl. 17/1038, dort S. 21 ff. (nachfolgend zitiert als „*Oebbecke*, Gutachten, S. ...“. Die Seitenzahl verweist auf die Seite des Gutachtens an, nicht auf die Seite der LT-Vorlage.).

<sup>3</sup> Vorl. 17/1060; APr InnenA 17/13, S. 16 ff.

<sup>4</sup> Vorl. 17/1133.

<sup>5</sup> APr InnenA 17/13, S. 29.

## **B. Stellungnahme**

### **I. Beabsichtigte Gebietsänderungen nach Maßgabe des Gesetzentwurfs**

Nach dem zu prüfenden Gesetzentwurf besteht für die Verbandsgemeinden Obere Kyll und Hillesheim auf der Grundlage des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (KomVwRGrG)<sup>6</sup> jeweils ein eigener Gebietsänderungsbedarf. Diesem soll durch Auflösung der Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim und Obere Kyll sowie durch Bildung einer neuen Verbandsgemeinde Gerolstein Rechnung getragen werden. Dabei sollen elf Ortsgemeinden<sup>7</sup> der Verbandsgemeinde Obere Kyll in die Verbandsgemeinde Prüm sowie die verbleibenden drei Ortsgemeinden<sup>8</sup> in die neue Verbandsgemeinde Gerolstein, die zudem aus den Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinden Gerolstein und Hillesheim bestehen soll, zum 1. Januar 2018 eingegliedert werden.

Mit der vergrößerten Verbandsgemeinde Prüm soll ausdrücklich übergangsweise<sup>9</sup> eine Landkreis übergreifende Verbandsgemeinde entstehen, bei der die Ortsgemeinden in den Landkreisen, denen sie bisher angehört haben, mithin dem Eifelkreis Bitburg-Prüm und dem Landkreis Vulkaneifel, verbleiben. Eine Änderung der Kreisstrukturen soll auf einer zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform erfolgen. Für diese Reformstufe laufen nach den Angaben im Gesetzentwurf seit einiger Zeit wissenschaftliche Untersuchungen.<sup>10</sup> Ergebnisse, ein Zeitplan und eine Entscheidung für eine Kreisreform im Bereich der betroffenen Landkreise liegen derzeit allerdings noch nicht vor.

### **II. Wesentlicher verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab**

Bevor auf die einzelnen gegen den Gesetzentwurf geltend gemachten Einwände eingegangen wird, soll zunächst kurz der vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in ständiger Rechtsprechung angewandte verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab dargestellt werden.

#### **1. Verfassungsrechtliche Vorgaben aus Art. 49 LV**

Art. 49 LV enthält in sechs Absätzen Regelungen zur kommunalen Selbstverwaltung. Die Absätze 1 bis 3 garantieren den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung. Hierzu zählt auch die Gewährleistung der Gemeinde als Institution, d.h. die Existenz

---

<sup>6</sup> GVBl. S. 272.

<sup>7</sup> Esch, Feusdorf, Gönnersdorf, Hallschlag, Münkerath, Kerschenbach, Ormont, Reuth, Scheid, Schüler, Stadtkyll.

<sup>8</sup> Birgel, Lissendorf, Steffeln.

<sup>9</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs „Ab der Gebietsänderung (...) gehören übergangsweise (...) zum Landkreis Vulkaneifel und (...) zum Eifelkreis Bitburg-Prüm.“; vgl. Drs. 17/2080, S. 101, 313.

<sup>10</sup> Drs. 17/2080, S. 98.

von Gemeinden als solchen. Für die Gemeindeverbände, zu denen nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs die Verbandsgemeinden zählen,<sup>11</sup> besteht eine derartige institutionelle verfassungsrechtliche Garantie nicht. Die Verfassung garantiert vielmehr nur den Mindestinhalt ihrer Selbstverwaltungsrechte, sobald die Verbandsgemeinden ins Leben getreten sind. Bei ihrer Auflösung sind allerdings formelle und materielle Mindestanforderungen zu beachten. In materieller Hinsicht bedeutet dies, dass eine Verbandsgemeinde in ihrem individuellen Bestand nur geändert oder aufgelöst werden darf, wenn dieser Eingriff dem Gemeinwohl dient.<sup>12</sup> Nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung lassen sich dabei drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung unterscheiden, auf denen jeweils eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber zu erfolgen hat: Auf der ersten Stufe werden die Überlegungen, die der Durchführung der Reform als solcher zugrunde liegen, verfassungsrechtlich gewürdigt. Auf der zweiten Stufe werden das Leitbild und die Leitlinien, die der Gesetzgeber seiner Reformmaßnahme selbst zugrunde gelegt hat, einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Diese erlangen rechtliche Bedeutung für die einzelne Neugliederung durch das aus dem Gleichheitssatz bzw. dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gebot der Systemgerechtigkeit. Auf der dritten Stufe wird die konkrete einzelne Neugliederungsmaßnahme verfassungsrechtlich gewürdigt.<sup>13</sup>

## **2. Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG)**

Über die Verfassungsmäßigkeit der vom Gesetzgeber im Grundsätzegesetz aufgestellten Reformziele sowie über das Leitbild und die Leitlinien hat der Verfassungsgerichtshof bereits mit Urteil vom 8. Juni 2015<sup>14</sup> entschieden. Er stellte fest, dass der Gesetzgeber mit der Gebietsreform der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ein verfassungsrechtlich legitimes Reformziel verfolge. Die Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften, damit diese in der Lage sind, langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen können (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 KomVwRGrG), sei ein verfassungsrechtlich legitimes, am öffentlichen Wohl orientiertes Ziel.<sup>15</sup> Leitbild und Leitlinien der Reform, wie sie der Gesetzgeber im Grundsätzegesetz und dort

---

<sup>11</sup> Vgl. bereits VerfGH RP, AS 11, 271, 273; 12, 239, 247; aus der aktuellen Verfassungsrechtsprechung vgl. N 18/14, Rz. 71, juris, und N 7/14, Rz. 70, juris.

<sup>12</sup> Vgl. mit umfangreichen Nachweisen hierzu VerfGH RP, N 18/14, Rz. 70-72, juris.

<sup>13</sup> Umfassend: VerfGH RP, N 18/14, Rz. 116 ff., juris; N 7/14, Rz. 74 ff., juris. Den institutionellen Schutz der Gemeindeverbände hatte der Verfassungsgerichtshof bereits mit Urteilen vom 29. April 1961 - 1/61, AS 8, 230, 240, und vom 5. Mai 1969 - 29/69, AS 11, 118, 121, verneint.

<sup>14</sup> N 18/14, Rz. 125 ff., juris.

<sup>15</sup> VerfGH RP, N 18/14, Rz. 125 f., juris.

insbesondere in § 2 zugrunde gelegt habe, begegneten keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>16</sup>

Der vorliegende Gutachtenauftrag bewegt sich damit im Rahmen des vom Verfassungsgerichtshof entwickelten Prüfprogramms überwiegend auf der dritten Stufe.

### **3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Neugliederungsmaßnahme**

Auch auf der dritten Stufe der verfassungsrechtlichen Überprüfung des konkreten Neugliederungsgesetzes ist wiederum der politische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen, der nur eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle zulässt. Allerdings unterliegt der Gesetzgeber hier einer intensiveren verfassungsgerichtlichen Kontrolle als auf den beiden vorangegangenen Stufen. Der Verfassungsgerichtshof überprüft die einzelne Neugliederung darauf, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt hat und ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat. Auf der Grundlage des in dieser Weise ermittelten Sachverhalts und der Gegenüberstellung der daraus folgenden verschiedenen – oft gegenläufigen Belange – ist der Gesetzgeber befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Aspekte zu entscheiden. Insoweit hat sich die Prüfung auf die Kontrolle zu beschränken, ob die angegriffene Neugliederungsmaßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und frei von willkürlichen Erwägungen ist. Liegen zudem gesetzgeberische Leitbilder und Leitlinien für die Neugliederungsmaßnahme vor, prüft der Verfassungsgerichtshof, ob diese systemgerecht verwirklicht worden sind. Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers in Rede stehen, hat der Verfassungsgerichtshof darüber zu wachen, dass diese nicht offensichtlich oder eindeutig widerlegbar sind oder gar den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen. Der Gemeinwohlvorbehalt für gemeindliche Neugliederungen bedeutet daher im Wesentlichen ein „legislatorisches Abwägungsgebot“.<sup>17</sup>

In formeller Hinsicht hat eine ordnungsgemäße Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zu erfolgen.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> VerfGH RP, N 18/14, Rz. 127 ff., juris. Lediglich § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG ist dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass bei Vorliegen dieser Voraussetzungen kein eigener Gebietsänderungsbedarf der betroffenen Gebietskörperschaft durch Auflösung und Eingliederung in eine andere kommunale Gebietskörperschaft angenommen werden kann, vgl. a.a.O., Rz. 144 ff., juris.

<sup>17</sup> VerfGH RP, N 7/14, Rz. 85 f., juris.

<sup>18</sup> Vgl. bereits AS 11, 73, 101 ff.; 11, 118, 134 ff.; N 18/14, Rz. 73 ff. m.w.N., juris.

### III. Einwände gegen den Gesetzentwurf

Unter Berücksichtigung der dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe sollen nunmehr die einzelnen gegen den Gesetzentwurf vorgebrachten Einwände gewürdigt werden. Ausgangspunkt sind die von *Oebbecke* erhobenen Vorwürfe in der von ihm vorgebrachten Reihenfolge.

#### 1. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit den Reformzielen des KomVwRGrG

##### a) Vorwurf einer unteroptimalen Reformlösung

Nach Auffassung von *Oebbecke* verstößt der Gesetzentwurf gegen Art. 49 LV.

Das Grundsatzgesetz fordere in § 1 Abs. 1 Satz 1, die Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben wirtschaftlich wahrzunehmen. Die beabsichtigte Reform hingegen erfolge zur kurzfristigen Lösung der aus der Vergangenheit herrührenden misslichen Finanzlage der Verbandsgemeinde Obere Kyll.<sup>19</sup> Dies ergebe sich aus einem Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 30. Januar 2014<sup>20</sup>, das auszugsweise wie folgt lautet:

*Aufgrund der problematischen finanziellen Situation der Verbandsgemeinde Obere Kyll halte ich es für erforderlich, eine Gebietsänderung dieser Verbandsgemeinde so schnell als möglich zu realisieren.“*

Nach Auffassung von *Oebbecke* könne man diese Passage nur so verstehen, dass im Interesse des kurzfristigen Umgangs mit der aus der Vergangenheit herrührenden misslichen Finanzlage der Verbandsgemeinde Obere Kyll eine dauerhaft deutlich unteroptimale Reformlösung gewählt werde. Die Deckung aktueller Haushaltsfehlbeträge, der Ausgleich vorhandener Kredite zur Liquiditätssicherung oder die Sanierung von finanzschwachen Kommunen gehöre jedoch nicht zu den Zielen der Reform.<sup>21</sup>

##### b) Würdigung

Bereits der Ansatz von *Oebbecke*, zur Prüfung der gesetzgeberischen Ziele der Gebietsänderung auf ein dem Gesetzentwurf zeitlich weit voraus liegendes Schreiben des Innenministeriums zurückzugreifen, dürfte verfassungsrechtlich nicht tragfähig sein. Nach der Rechtspre-

---

<sup>19</sup> Gutachten, S. 16.

<sup>20</sup> Az.: 17 210:331 21 S. 2 (zitiert nach *Oebbecke*, Gutachten, S. 16 FN 32).

<sup>21</sup> Gutachten S. 16.

chung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz stellt ausschließlich „die Gesetzesbegründung (...) die maßgebende Grundlage der inhaltlich nur begrenzt überprüfbaren Neugliederungsentscheidung dar“.<sup>22</sup> Ein Schreiben eines Ministeriums, das der Gesetzgeber offensichtlich nicht in den Gesetzentwurf einbezogen hat, ist deshalb keine maßgebliche Prüfungsgrundlage.<sup>23</sup>

### c) Zwischenergebnis

Die von *Oebbecke* herangezogene Argumentation dürfte damit nicht die Annahme rechtfertigen, der Gesetzentwurf verfolge reformfremde Ziele.

## 2. Grundsatz des Vorrangs freiwilliger Lösungen

### a) Bedeutung der Freiwilligkeit der Fusion

*Oebbecke* folgert aus einer schriftlichen Äußerung des Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 30. Januar 2014<sup>24</sup> und einer Äußerung von *Staatsminister Lewenz* im Frühjahr 2014<sup>25</sup>, nach welcher das Ministerium die freiwillige Fusion der Verbandsgemeinden Prüm und Obere Kyll deswegen unterstütze, da eine kreisinterne Lösung nicht zustande gekommen sei, dass ausschließlich die Freiwilligkeit dieser Lösung maßgeblich für den Gesetzentwurf sei, nicht hingegen die Ziele des § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomVwRGrG. Vorrang habe nach dem Grundsatzegesetz die Freiwilligkeit jedoch nur im Rahmen der dort aufgestellten Reformziele und Leitlinien, womit die Realisierung von Lösungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomVwRGrG gemeint sei. Da der Vorrang der Freiwilligkeit seine Grundlage im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit habe, wonach von mehreren zur Zielerreichung gleich geeigneten Lösungen die am wenigsten in die Rechte der Betroffenen eingreifende zu wählen sei, sei es nicht zu rechtfertigen, auf den Nutzen der deutlich besser geeigneten Lösung zu verzichten.<sup>26</sup> Im Gutachten Teil B von *Prof. Dr. Junkernheinrich*<sup>27</sup> (im Folgenden: „Gutachten Junkernheinrich Teil B“) sei eine Dreier-Lösung mit den Verbandsgemeinden Hillesheim, Gerolstein und Obere Kyll als vorzugswürdig zur Erreichung der Ziele der Gebietsreform angesehen worden.

---

<sup>22</sup> N 18/14, Rz. 204 m.w.N., juris.

<sup>23</sup> Ebenso im Ergebnis *Ziekow*, Vorl. 17/1060, S. 6.

<sup>24</sup> Az.: 17 210:331 21 S. 2 (zitiert nach *Oebbecke*, Gutachten, S. 17 FN 33).

<sup>25</sup> Wochenspiegel vom 9. April 2014 (zitiert nach *Oebbecke*, Gutachten, S. 18 FN 34).

<sup>26</sup> *Oebbecke*, Gutachten, S. 18; vgl. auch S. 3 des Schreibens des Landkreises Vulkaneifel an die Fraktionsvorsitzenden des rheinland-pfälzischen Landtags vom 4. Januar 2017, Anlage zur Stellungnahme des Landkreises Vulkaneifel vom 15. Februar 2017, Vorl. 17/1038.

<sup>27</sup> Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland Pfalz – Teil B – Gebietsoptimierungsrechnung und Entwicklung von Neugliederungsoptionen, September 2012, abrufbar über die Homepage des Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, [www.mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere\\_Themen/Staedte\\_und\\_Gemeinden/Dokumente/Kommunal-\\_und\\_Verwaltungsreform/Gebietsreform/Junkernheinrich\\_Teil\\_B\\_2\\_.pdf](http://www.mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Staedte_und_Gemeinden/Dokumente/Kommunal-_und_Verwaltungsreform/Gebietsreform/Junkernheinrich_Teil_B_2_.pdf) (Abruf vom 27. Januar 2017).

Mit dem jetzigen Gesetzentwurf werde nicht diese Lösung und auch nicht die nach dem Gutachten zweitgünstigste Lösung mit der Verbandsgemeinde Hillesheim oder eine der beiden anderen im Gutachten als in Betracht kommend angebotenen Lösungen umgesetzt, sondern es werde ein dort nicht in Betracht gezogener Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Prüm als weit nachrangige Lösung vollzogen.<sup>28</sup> Daran ändere auch nichts, dass der Gutachter die jetzt vorgeschlagene Lösung intern für akzeptabel halte.<sup>29</sup> Aus diesem Grunde verstoße der Gesetzentwurf gegen Art. 49 LV.<sup>30</sup>

## **b) Würdigung**

### **aa) Freiwilligkeit der Neugliederungsmaßnahme im einfachgesetzlichem und verfassungsrechtlichem Bezug**

§ 1 Abs. 1 Satz 3 KomVwRGrG legt fest:

*„Der Freiwilligkeit gebietlicher Veränderungen wird hierbei der Vorrang eingeräumt.“*

Grundlage des Vorrangs freiwilliger Lösungen ist der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. Art. 77 LV)<sup>31</sup>, da Gebietsreformen Eingriffscharakter in den geschützten Gebietsbestand der Selbstverwaltungskörperschaft haben<sup>32</sup>. Eine freiwillig vollzogene Gebietsreform ist Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung durch Wahrnehmung der geschützten kommunalen Eigenverantwortlichkeit,<sup>33</sup> so dass freiwilligen Gebietsänderungen der Eingriffscharakter fehlen dürfte<sup>34</sup>.

§ 3 KomVwRGrG gestaltet den Vorrang freiwilliger Lösungen näher aus und konkretisiert die Voraussetzungen für freiwillige Gebietsänderungen im Hinblick auf verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden. Eine freiwillige Gebietsänderung erfordert nach § 3 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 Satz 3 KomVwRGrG die Zustimmung der betroffenen Orts- und Verbandsgemeinden, die in Form einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung dann als erteilt gilt, wenn jeweils mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden der bisherigen und der aufnehmenden Verbandsgemeinden zugestimmt haben und in diesen Ortsgemeinden jeweils mehr als die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner der bisherigen und der aufnehmenden Verbandsgemeinde wohnen.

---

<sup>28</sup> Oebbecke, Gutachten, S. 15, unter Verweis auf Gutachten Junkernheinrich Teil B, S. 243.

<sup>29</sup> Oebbecke, Gutachten, S. 15, unter Verweis auf ein Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 12. Juni 2014, Az.: 17 b210.10.331 21 S. 3.

<sup>30</sup> Oebbecke, Gutachten, S. 18.

<sup>31</sup> Vgl. Drs. 15/4488, S. 32; Oebbecke, Gutachten S. 18; Heinig, NdsVBl. 2014, 60, 65.

<sup>32</sup> Vgl. Heinig, NdsVBl. 2014, 60, 65.

<sup>33</sup> Vgl. Waechter in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59, Rn. 75; Heinig, NdsVBl. 2014, 60, 65.

<sup>34</sup> Vgl. Heinig, NdsVBl. 2014, 60, 65.

Die im Grundsatzgesetz in § 3 Abs. 2 und 3 aufgestellten und trotz Ablauf der Freiwilligkeitsphase weiter beachteten qualifizierten Mehrheiten sind vorliegend erfüllt.<sup>35</sup> Die Fusion kann somit jedenfalls als „freiwillige Fusion“ i.S.d. Grundsatzgesetzes bezeichnet werden.

#### **bb) Begründung der Gebietsänderung im Rahmen der gesetzgeberischen Abwägungsentscheidung**

(1) Der von *Oebbecke* erhobene Einwand, der Gesetzentwurf setze bei der Auswahl der Fusionspartner das Kriterium der Freiwilligkeit über die Ziele des Grundsatzgesetzes und entscheide sich für eine deutlich ungeeignere Lösung, dürfte sich als unzutreffend erweisen.

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen weder zu einer gutachterlichen Untersuchung bzw. einer wissenschaftlichen Schaden-Nutzen-Bilanz einer geplanten Gebietsreform verpflichtet, noch ist er an die gutachterliche Bewertung von Neugliederungsvorschlägen gebunden.<sup>36</sup> Er kann sich ebenso für eine schlechter oder gar nicht bewertete Maßnahme entscheiden.<sup>37</sup> Maßgeblich ist danach allein die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers. Dies gilt im Besonderen auch deshalb, weil sich die hier maßgebliche Begutachtung auf acht zentrale Kriterien beschränkte, in die Abwägung des Gesetzgebers jedoch weitere Belange einzustellen sind, wie beispielsweise Beschlüsse kommunaler Vertretungen, die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungen und die Freiwilligkeit einer Gebietsmaßnahme.<sup>38</sup>

(2) Die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Abwägung dürfte bezogen auf den Einwand von *Oebbecke* nicht zu beanstanden sein. So werden im Gesetzentwurf die Vor- und Nachteile einer vollständigen Eingliederung der Verbandsgemeinde Obere Kyll in die Verbandsgemeinde Prüm geprüft.<sup>39</sup> Daran schließt sich die Prüfung der Eingliederung der elf Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Obere Kyll in die Verbandsgemeinde Prüm unter Beibehaltung der bisherigen Landkreisgrenzen und die Eingliederung der verbleibenden drei Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Obere Kyll in die neu zu bildende Verbandsgemeinde Gerolstein an.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 202 f.

<sup>36</sup> VerfGH RP, N 7/14, Rz. 88, 91 juris.

<sup>37</sup> Vgl. VerfGH RP, N 7/14, Rz. 91, juris.

<sup>38</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 90.

<sup>39</sup> Drs. 17/2080, S. 138 ff.

<sup>40</sup> Drs. 17/2080, S. 296 ff.

In die Abwägung eingestellt hat der Gesetzgeber auch den Aspekt der Größe der zukünftigen Verbandsgemeinde Prüm. Berücksichtigt hat er dabei insbesondere, dass die zukünftige Verbandsgemeinde Prüm mit einer Fläche von 565,01 Quadratkilometern und 55 Ortsgemeinden eine der größten Verbandsgemeinden sein wird.<sup>41</sup>

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kann der für die Bewertung maßgeblichen Landesverfassung im Hinblick auf die Größe von kommunalen Gebietskörperschaften weder eine besondere rechtliche Grenze der Disparität noch ein Prinzip größtmöglicher Angleichung bei der Bildung kommunaler Gebietskörperschaften entnommen werden. Ebenso wenig gebe die Landesverfassung eine allgemein gültige Obergrenze für die Größe kommunaler Gebietskörperschaften vor.<sup>42</sup> Eine verfassungsrechtlich fehlerfreie Abwägung der Größenverhältnisse verlangt lediglich, dass der Gesetzgeber den sich aus der Größe der neu gebildeten Verbandsgemeinde ergebenden Konflikt zwischen der erforderlichen Bürgernähe auf der einen Seite und der kommunalen Leistungsfähigkeit auf der anderen Seite erkennt, mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung einstelle und zu einem vertretbaren Ergebnis gelange.<sup>43</sup>

Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen dürfen eingehalten sein. Nach der Gesetzesbegründung sind Dysfunktionalitäten aufgrund der neuen Größe nicht zu befürchten, da die Verbandsgemeinde Prüm schon jetzt die flächengrößte Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz ist und durch die Aufnahme der elf Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Obere Kyll insoweit keine neue Sondersituation geschaffen werde.<sup>44</sup> Auch das Spannungsverhältnis zwischen der Bürgernähe, insbesondere im Sinne der Erreichbarkeit des neuen Sitzes der Verbandsgemeinde einerseits sowie der angestrebten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der neuen Verbandsgemeinde andererseits, würdigt der Gesetzentwurf ausführlich und zeigt dabei auch Möglichkeiten auf, wie auftretende Probleme kompensiert werden könnten.<sup>45</sup>

### **cc) Zwischenergebnis**

Bezogen auf den Vorwurf von *Oebbecke* kann festgestellt werden, dass sich die vom Gesetzentwurf präferierte Variante als Ergebnis einer insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Abwägung darstellt.

---

<sup>41</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 90, 301.

<sup>42</sup> Vgl. VerfGH RP, N 7/14, Rz. 91 m.w.N., juris.

<sup>43</sup> VerfGH RP, N 7/14, Rz. 92, juris

<sup>44</sup> Drs. 17/2080, S. 302.

<sup>45</sup> Drs. 17/2080, S. 305 f.

### **3. Abweichung von der vorhandenen Kommunalstruktur durch Bildung einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde (Verstoß gegen den Grundsatz der Systemgerechtigkeit)**

#### **a) Argumentation von Oebbecke**

Die geplante Fusion verstößt nach Auffassung von Oebbecke durch die Bildung einer Landkreis übergreifenden Verbandsgemeinde gegen das im Grundsatzgesetz selbst gesetzte System (Verstoß gegen den Grundsatz der Systemgerechtigkeit).<sup>46</sup>

Abgewichen werde von der überkommenen Kommunalstruktur, nach der eine Verbandsgemeinde mit ihrem gesamten Gebiet nur einem Landkreis angehöre (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG).<sup>47</sup> Zwar lasse der Gesetzgeber Ausnahmen von diesem Grundsatz nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG zu. Dies gelte vor allem dann, wenn innerhalb desselben Landkreises ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit ausreichender Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich sei, § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 KomVwRGrG.

Die Voraussetzungen von § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG seien jedoch nicht erfüllt: § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 KomVwRGrG greife nicht, da nach dem Gutachten Junckernheinrich Teil B eine landkreisinterne Lösung möglich sei.<sup>48</sup>

Welche Ausnahmegründe der Gesetzgeber hier sonst im Blick gehabt habe, ergibt sich nach Auffassung von Oebbecke aus einer in der Vergangenheit bereits aufgetretenen Konstellation, bei der für einen kurzen Zeitraum vom 22. April 1972 bis zum 17. März 1974 einzelne Gemeinden der Verbandsgemeinde Wallmerod (Westerwald) zwei unterschiedlichen Landkreisen angehört hätten.<sup>49</sup> Anders als beim vorliegenden Gesetzentwurf habe damals bereits von vornherein festgestanden, wann die Abweichung von der Zugehörigkeit der Gemeinde der Verbandsgemeinde zu zwei Landkreisen beendet sein würde. Die Reform der Landkreisebene sei bereits im Gange gewesen und weit über das gegenwärtige Stadium inhaltlich nicht konkretisierter und terminlich in keiner Weise fixierter politischer Absichtserklärungen hinaus gediehen. Ein anderer Sachgrund, der bei wertender Betrachtung ein ähnliches Gewicht wie der ausdrücklich im Gesetz genannte habe, sei nicht zu erkennen, so dass das Gesetz gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit verstoße.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Oebbecke, Gutachten, S. 20.

<sup>47</sup> Gutachten, S. 18 f..

<sup>48</sup> Oebbecke, Gutachten S. 19; vgl. hierzu Gutachten Junckernheinrich Teil B, S. 243.

<sup>49</sup> Oebbecke, Gutachten S. 19, unter Verweis auf §§ 4 Abs. 1, 19 Abs. 1 und 2, 24 und 35 Zwölftes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz (Bildung von Verbandsgemeinden im ehemaligen Regierungsbezirk Montabaur) vom 1. März 1972 (GVBl. 1972, S. 109 ff.).

<sup>50</sup> Oebbecke, S. 19 f.

## **b) Prüfungsmaßstab: Grundsatz der Systemgerechtigkeit**

Nach ständiger Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist anerkannt, dass der Gesetzgeber dann, wenn er sich hinsichtlich eines Regelungsgegenstandes für ein bestimmtes System oder für bestimmte Strukturprinzipien entschieden hat, dieses System bzw. diese Strukturprinzipien nicht beliebig durchbrechen darf. Bei einer landesweiten Neugliederung muss deshalb nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung ein einheitliches Konzept zugrunde gelegt werden. Regelungen, die ohne hinreichende Begründung das zugrunde liegende System verlassen, verstoßen gegen das öffentliche Wohl.<sup>51</sup>

Dabei ist der Gesetzgeber an die einmal von ihm gewählten Grundsätze in jedem Einzelfall nicht starr gebunden. Abweichungen hiervon sind aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei einer besonderen Sachverhaltsgestaltung, zulässig bzw. geboten. Ob ein sachgerechter Grund vorliegt, der eine Abweichung vom System rechtfertigt, unterliegt – im Gegensatz zur Bestimmung des Leitbildes und der Leitlinien selbst – einer umfassenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Dies folgt auch aus dem planerischen Einschlag der Entscheidung, bei der die Abwägung der für oder gegen eine Neugliederungsmaßnahme streitenden Belange im Wesentlichen durch die vom Gesetzgeber entwickelten Leitbilder und Leitlinien gesteuert wird. Eine Abweichung darf insbesondere nicht den Zielvorstellungen der Gebietsreform entgegenlaufen. Den Gesetzgeber trifft zudem in diesen Fällen eine erhöhte Begründungspflicht.<sup>52</sup>

## **c) Grundsätze der Strukturreform**

aa) Ausgangspunkt des Grundsätzegesetzes ist das Festhalten an der derzeitigen rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur bestehend aus Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden, großen kreisangehörigen Städten, kreisfreien Städten und Landkreisen.

Die Gesetzesbegründung zum Grundsätzegesetz führt hierzu explizit aus:<sup>53</sup>

*„Nach dem Gesetzentwurf wird an der derzeitigen rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur, das heißt den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden, großen kreisangehörigen Städten, kreisfreien Städten und Landkreisen, festgehalten.“*

bb) Dieses Festhalten an den derzeitigen Kommunalstrukturen bedeutet zugleich, dass an dem normativ verankerten Prinzip, wonach die übergeordnete Gebietskörperschaft jeweils das

---

<sup>51</sup> VerfGH RP, N 18/14, Rz. 172 m.w.N., juris.

<sup>52</sup> VerfGH RP, N 18/14, Rz. 173 m.w.N., juris.

<sup>53</sup> Drs. 15/4488, S. 22.

Gebiet der ihr untergeordneten Gebietskörperschaften umfasst, beibehalten wird. So umfasst nach § 64 Abs. 1 Satz 1 GemO das Gebiet einer Verbandsgemeinde dasjenige aller ihr angehöriger Ortsgemeinden und nach § 5 LKO das Gebiet eines Landkreises dasjenige aller ihm angehörigen verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden. Eine Verbesserung der Gebietsstrukturen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden soll auf dieser Struktur aufbauen, sie jedoch grundsätzlich nicht verändern.<sup>54</sup>

cc) Aus den in § 2 KomVwRGrG enthaltenen Regelungen und der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass sich die Maßnahmen zur Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen zunächst allein auf die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden beziehen.<sup>55</sup> Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG sollen grundsätzlich verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden nur insgesamt mit benachbarten verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden desselben Landkreises zusammengeschlossen werden. Lediglich ausnahmsweise soll vom Erfordernis des Zusammenschlusses innerhalb desselben Landkreises (Satz 2) sowie vom Erfordernis, die bisher zusammengehörenden Ortsgemeinden nicht separat aufzuteilen (Satz 3), abgewichen werden. Leitbild des Grundsätzegesetzes ist damit ein grundsätzlicher Regelvorrang im selben Landkreis,<sup>56</sup> wobei die Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde grundsätzlich als Einheit mit anderen kreisfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden zusammengeschlossen werden sollen.

Der Gesetzgeber betrachtet im Grundsätzegesetz die Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen zwar „*als eine fortwährende Aufgabe*“, sah eine weitere, zweite Reformstufe auf der Ebene der Landkreise damals nicht als zwingend an. Lediglich sofern aufgrund der demografischen Entwicklung über die kreisangehörige Ebene hinausgehende Optimierungen kommunaler Gebietsstrukturen, beispielsweise auf der Ebene der Landkreise und durch sog. Einkreisungen von kleineren kreisfreien Städten, erforderlich werden sollten, sollte dies „*zu einem späteren Zeitpunkt zu beraten sein*“.<sup>57</sup>

dd) Zwar entwickelte der Gesetzgeber zwischenzeitlich seine Auffassung zu Gunsten weiterer Reformstufen weiter.<sup>58</sup> Auch im aktuellen Gesetzentwurf betont er, die Kommunal- und Verwaltungsreform nunmehr in mehreren Stufen umsetzen zu wollen, wobei sich die jetzige Stufe

---

<sup>54</sup> Vgl. Drs. 15/4488, S. 22.

<sup>55</sup> Drs. 15/4488, S. 29.

<sup>56</sup> Oebbecke, Gutachten, S. 14; Ziekow, Vorl. 17/1060, S. 3 f.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz bezeichnet das Leitbild als „Regelvorrang bestehender Kreisgrenzen“, vgl. N 7/15, Rz. 103, juris.

<sup>57</sup> Drs. 15/4488, S. 29, 32.

<sup>58</sup> Vgl. Drs. 16/2794, S. 25 ff. (Gesetzesbegründung zum Landesgesetz über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Maikammer in die Verbandsgemeinde Edenkoben); Drs. 17/2080, S. 28 ff.

als erste Stufe auf eine Optimierung der Gebiets- und Verwaltungsstrukturen der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden erstrecke.<sup>59</sup> Auch nach den Aussagen im Koalitionsvertrag von SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für 2016 bis 2021 werde die erste Stufe fortgesetzt. Daran schließe sich eine zweite Stufe an, für die derzeit (Stand: 19. Januar 2017) umfangreiche wissenschaftliche Untersuchungen liefen. Diese Untersuchungen umfassten u.a. auch die Gebietsstrukturen der Landkreise.<sup>60</sup> Die Leitlinien des Grundsatzgesetzes würden durch die Untersuchungen jedoch nicht berührt, so dass Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden weiterhin nach Maßgabe des Grundsatzgesetzes erfolgen könnten.<sup>61</sup> Dabei könnten nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG auch verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden, die in verschiedenen Landkreisen lägen, zusammengeschlossen werden. Dies sei *„mit der einhergehenden Änderung einer Landkreisgrenze und in der Form einer landkreisübergreifenden Lösung möglich“*. Dabei solle hier *„eine landkreisübergreifende Lösung (...) bis zur Änderung einer Landkreisgrenze nur übergangsweise realisiert werden.“*<sup>62</sup> Die Zuordnung der um das Gebiet der elf Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Obere Kyll vergrößerten Verbandsgemeinde Prüm zu einem Landkreis werde auf der nächsten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform vorgenommen.<sup>63</sup>

#### **d) Rechtfertigungsfähigkeit einer Kreisgrenzen übergreifenden Lösung**

Der Gesetzentwurf weicht unstrittig von dem Regelvorrang der landkreisinternen Reform ab (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG). Die Abweichung von diesem Grundsatz soll deshalb auch nicht dauerhaft sein, sondern nur für einen Übergangszeitraum Geltung beanspruchen, ab dem dann das gesamte Gebiet der Verbandsgemeinde Prüm wieder einem Landkreis zugeordnet werden soll (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs).

In diesem Zusammenhang verweist der Gesetzentwurf auch auf den Umstand, dass im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform zu Beginn der 1970er Jahre durch Landesgesetze vorübergehend bereits mehrere Landkreis übergreifende Verbandsgemeinden geschaffen wurden.<sup>64</sup>

Die Begründung der Ausnahme stützt der Gesetzentwurf auf § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG.<sup>65</sup> Allein der Umstand, dass eine Kreisgrenzen überschreitende Verbandsgemeinde geschaffen

---

<sup>59</sup> Drs. 17/2080, S. 28

<sup>60</sup> Drs. 17/2080, S. 29.

<sup>61</sup> Drs. 17/2080, S. 30.

<sup>62</sup> Drs. 17/2080, S. 39.

<sup>63</sup> Drs. 17/2080, S. 98.

<sup>64</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 313 unter Hinweis auf § 24 des Zwölften Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972 (GVBl. S. 109) und § 66 des Dreizehnten Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 1. März 1972 (GVBl. S. 115).

<sup>65</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 39.

wird, dürfte für sich gesehen nicht zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Systemtreue führen, denn eine solche Lösung entspricht zwar nicht dem Regelleitbild, wird aber durch das Grundsätzegesetz nicht per se ausgeschlossen.

Es bleibt damit zu prüfen, ob die beabsichtigte Lösung von der Ausnahmegesetzvorschrift des § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG erfasst ist.

#### **aa) Ausnahme nach § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 KomVwRGrG**

§ 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 KomVwRGrG benennt für eine zulässige Ausnahme beispielhaft den Fall, dass innerhalb desselben Landkreises ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich ist.<sup>66</sup> In Übereinstimmung mit der Auffassung von *Oebbecke*<sup>67</sup>, *Ziekow*<sup>68</sup> und dem Gesetzentwurf<sup>69</sup> dürfte dieser Beispielsfall nicht vorliegen, da nach dem Gutachten Junckernheinrich Teil B kreisinterne Lösungen möglich sind.

#### **bb) Ausnahme nach § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 KomVwRGrG**

Da der gesetzlich geregelte Beispielsfall nicht vorliegt, sind weitere Ausnahmen an § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 KomVwRGrG zu messen.

Dieser Halbsatz enthält zwar vom Wortlaut her keine Einschränkungen. Es besteht jedoch Einigkeit, dass nicht jede Ausnahme zulässig ist, sondern nur besondere Sachgründe eine Systemabweichung rechtfertigen.<sup>70</sup> Sachgerechte Erwägungen dürften in jedem Fall solche sein, die im Zielsystem des Grundsätzegesetzes explizit Ausdruck gefunden haben.<sup>71</sup> Als einen solchen sehen der Gesetzentwurf, *Ziekow* und *Jutzi* denjenigen der Freiwilligkeit der Fusion (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 KomVwRGrG) an.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Vgl. auch Drs. 15/4488, S. 32.

<sup>67</sup> S. 19.

<sup>68</sup> Vorl. 17/1060, S. 4 f.

<sup>69</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 39, 99.

<sup>70</sup> Vgl. VerfGH RP, N 18/14, Rz. 173 m.w.N., juris; *Oebbecke*, Gutachten, S. 19 f.; *Ziekow*, Vorl. 17/1060, S. 5; *ders.*, APr InnenA 17/13, S. 20, 26, 28.

<sup>71</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 99; *Oebbecke*, Gutachten, S. 19 f.; *Ziekow*, Vorl. 17/1060, S. 5; *ders.*, APr InnenA 17/13, S. 20, 26.

<sup>72</sup> Drs. 17/2080, S. 99, 309; *Ziekow*, Vorl. 17/1060, S. 5; *Jutzi*, Vorl. 17/1133, S. 3.

Als einen weiteren Sachgrund sieht *Ziekow* (Vorl. 17/1060, S. 5 f.) die Optimierung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der kommunalen Strukturen auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden durch Fusion von kommunalen Gebietskörperschaften an. Führe deshalb ein Kreisgrenzen überschreitender Zusammenschluss zweier Verbandsgemeinden im Vergleich mit kreisinternen Lösungen zu einer eindeutig höheren Steigerung von Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft, liege die Realisierung einer solchen Fusion innerhalb des Zielsystems des KomVwRGrG und stelle eine sachgerechte Erwägung dar.

Ob dieser Grundsatz geeignet ist, einen hinreichenden Sachgrund zu bilden, dürfte allerdings dahinstehen können, wenn die konkrete Inanspruchnahme der Ausnahme aus sonstigen Gründen nicht in verfassungskonformer Weise erfolgt. Sollte dies der Fall ist, dürfte darin zugleich ein Verstoß gegen das Gebot der Systemtreue liegen.

**cc) Weitere verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausnahmeregelung nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG**

Bei der Prüfung der verfassungskonformen Ausgestaltung der Systemabweichung dürfte dem von *Oebbecke* hervorgehobenen Gesichtspunkt, eine landkreisübergreifende Verbandsgemeinde zu schaffen, ohne jedoch festzulegen, wann die Abweichung von der Zugehörigkeit der Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde zu zwei Landkreisen und damit der Schwebestand beendet sein wird,<sup>73</sup> entscheidende Bedeutung zukommen. Gemessen an der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz aus den 1960er und 1970er Jahren zur damaligen Kommunal- und Verwaltungsreform dürften unter diesem Aspekt nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf bestehen:

(1) In zwei Fällen hatte der Verfassungsgerichtshof darüber zu entscheiden, ob eine gemeinwohlschädliche Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts einer Verbandsgemeinde durch Ausgliederung von Ortsgemeinden vorliegt. In diesem Zusammenhang traf der Verfassungsgerichtshof auch Aussagen zur Dauer eines Übergangs- bzw. Schwebestandes und dessen Auswirkungen auf die jeweilige Gebietsreform.

Im Urteil vom 17. Dezember 1969<sup>74</sup> heißt es hierzu:

*„Anders wäre es, wenn die Verbandsgemeinde gleichzeitig oder in zeitlich unmittelbarem Zusammenhang mit der angegriffenen Norm so verändert würde, daß von einem existenzbedrohenden Eingriff keine Rede mehr sein könnte. Mit anderen Worten: Eine Existenzgefährdung hätte im vorliegenden Fall wohl kaum angenommen werden können, wenn die Verkleinerung des Gebiets der Verbandsgemeinde nur auf eine überschaubare Zeit beschränkt worden wäre. Eine solche Gebietsänderung war aber auch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof noch nicht greifbar. Die vorhandenen Planungen (...) konnten hierfür nicht herangezogen werden. Die zur Zeit des Erlasses des Gesetzes vorhandenen Vorstellungen (...) gehen davon aus, dass die [verbleibende] Verbandsgemeinde (...) aufrecht erhalten werden sollte. Auch die neuerdings während des Prozesses dem Gericht vorgetragenen Vorstellungen aufgrund der Entwürfe der Zielplanung des Innenministeriums sind ebenfalls für die Entscheidung des Gerichts nicht verwertbar, weil sie noch zu unbestimmt sind. Diese Vorstellungen sind (...) lediglich*

---

<sup>73</sup> Vgl. *Oebbecke*, Gutachten, S. 19 f.

<sup>74</sup> VerfGH RP 10/69, Urteilsdruck S. 25 f. (insoweit nur teilweise abgedruckt in AS 11, 271, 274).

*ein unverbindlicher Vorschlag, der noch abgeändert werden kann und den zuständigen Gremien erst noch zur Beschlußfassung vorgelegt werden muß.“*

Im Urteil vom 8. Juli 1970<sup>75</sup> führt der Verfassungsgerichtshof aus:

*„Der gemeinwohlschädliche Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Ast. wird auch nicht durch eine gleichzeitige oder in zeitlich unmittelbarem Zusammenhang mit der angegriffenen Norm stehende Änderung des Gebietes der restlichen Verbandsgemeinde W. geheilt. Hierzu bedarf es keiner Entscheidung, ob bereits ein Zielplan im Sinne von § 2 Abs. 2 VerbGO<sup>76</sup> geeignet ist, einen verfassungswidrigen Eingriff des Gesetzgebers in das Selbstverwaltungsrecht einer Verbandsgemeinde zu heilen, oder ob es dazu einer gesetzlichen Regelung bedarf, die zu dem dafür in Betracht kommenden Zeitpunkt entweder vom Landtag in dritter Lesung verabschiedet, verkündet oder gar in Kraft getreten sein muss. Zu dem hier entscheidenden Zeitpunkt jedenfalls war weder eine Zielplanung noch eine gesetzgeberische Maßnahme ersichtlich, die geeignet sein könnte, den mit § 8 des Fünften Vereinfachungsgesetzes verbundenen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Ast. aufzuheben oder zu mildern.“*

(2) Aus der vorzitierten Rechtsprechung dürften sich für die Anwendung der Ausnahmebestimmung des § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG zusätzliche verfassungsrechtliche Anforderungen ableiten lassen. So dürfte das aus dem Rechtsstaatsprinzip der Landesverfassung (vgl. Art. 74 LV) folgende Prinzip der Rechtssicherheit erfordern, die vorübergehende Systemabweichung nicht für einen unbestimmten, sondern nur für einen kurzen, von vornherein klar begrenzten Zeitraum vorzusehen. Andernfalls dürfte die Verwaltungsreform kaum zu einem wirklichen Bestandteil des Rechts und Gemeinschaftslebens werden können, da sich die Bevölkerung nicht auf die Dauerhaftigkeit der Strukturen einstellen können. Würde man die Unsicherheit, wann und wie zum System zurückgekehrt wird, hinnehmen, wäre auch nicht klar, wann die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes einträte, wenn der Gesetzgeber, z.B. aufgrund geänderter politischer Verhältnisse, eine beabsichtigte Reform der Landkreise später nicht mehr durchführen würde. Es ist damit nicht ausgeschlossen, dass aus der nur vorübergehenden Lösung eine endgültige und dauerhafte Lösung wird, die zu einer unzulässigen dauerhaften Abweichung von dem System führt.

Für den Gesetzentwurf bedeutet dies, dass die in § 1 Abs. 1 Satz 3 vorgesehene übergangsweise Zugehörigkeit der vergrößerten Verbandsgemeinde Prüm zu zwei Landkreisen mangels

---

<sup>75</sup> VerfGH RP, 2/70, AS 11, 393, 399.

<sup>76</sup> Die Norm lautet: „Verbandsgemeinden können nur nach Maßgabe eines Zielplanes gebildet werden, der durch Beschluß der Landesregierung im Benehmen mit dem Innenausschuß des Landtags aufgestellt wird. Der Zielplan kann auch für einzelne Regierungsbezirke oder für einzelne Landkreise aufgestellt werden. Der Beschluß der Landesregierung ist im Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz öffentlich bekanntzumachen.“ (GVBl. 1968, S. 133).

Absehbarkeit einer klaren und eindeutigen Regelung, wann dieser Übergangszustand beendet wird, verfassungsrechtlich wohl nicht zulässig sein dürfte.

(3) Auch der Hinweis im Gesetzentwurf auf die zu Beginn der 1970er Jahre bereits vorübergehend gebildeten Landkreis übergreifenden Verbandsgemeinden dürfte nicht geeignet sein, die verfassungsrechtlichen Bedenken zu entkräften. Anders als heute hatte der damalige Gesetzgeber eine Reform der Verbandsgemeinden und zugleich der Landkreise beschlossen, so dass ein von vornherein klar war, wie lange die Systemabweichung dauerte. Der Übergangszeitraum bis zum Wirksamwerden der Kreisreform war gesetzlich festgelegt bis zum Tage vor der nächsten allgemeinen Kommunalwahl.<sup>77</sup> Dieser umfasste einen Zeitraum von ca. zwei Jahren.<sup>78</sup> Grund für den damaligen Gesetzgeber, vorübergehend Landkreis übergreifende Verbandsgemeinden zu schaffen, war die Vermeidung von Neuwahlen der Kreistage im Zuge der Kreisreform wegen eines von der Bevölkerungszahl her gesehen geringfügigen Gebietszuwachses. Die durch eine vorzeitige Neuwahl verursachten Kosten hätten nach Auffassung des damaligen Gesetzgebers im Hinblick auf den Umfang der Gebietsänderung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand dargestellt. Zudem sah der damalige Gesetzgeber die Gefahr, dass eine zusätzliche Wahl lediglich wegen einer geringen Gebietsverschiebung bei der Bevölkerung auf Unverständnis stoße und zu einer gewissen Verdrossenheit gegenüber der Selbstverwaltung führe.<sup>79</sup>

Der vorliegende Fall liegt, wie ausgeführt, anders und ist mit der damaligen Konstellation nicht vergleichbar.

(4) An den Bedenken ebenfalls nichts ändern dürfte, dass der Gesetzgeber zwischenzeitlich weitere Gutachten für eine zweite Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform beauftragt hat und beabsichtigt, nach deren Vorliegen die zweite Stufe der Reform durchzuführen.<sup>80</sup> Denn diese wären zunächst ebenso wie das Gutachten Junkernheinrich Teil B unverbindliche Diskussionsvorschläge, denen der Gesetzgeber zwar folgen könnte, aber eben nicht müsste und die jederzeit abgeändert werden könnten. Eine verbindliche Lösung, wann und wie die Übergangslösung einer kreisübergreifenden Verbandsgemeinde beendet und dauerhaft zum System zurückgekehrt wird, enthalten auch diese Gutachten nicht.

---

<sup>77</sup> Vgl. Drs. 7/585, S. 40; Drs. 7/586, S. 87.

<sup>78</sup> Die Kommunalwahl fand am 17. März 1974 statt, vgl. [www.statistik.rlp.de/veroeffentlichungen/gesamtverzeichnis/verzeichnis/baende/gesamtverzeichnis-der-statistischen-baende/](http://www.statistik.rlp.de/veroeffentlichungen/gesamtverzeichnis/verzeichnis/baende/gesamtverzeichnis-der-statistischen-baende/) (Abruf vom 16. Februar 2017). Das Zwölfte Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz über die Bildung der Verbandsgemeinden im ehemaligen Regierungsbezirk Montabaur vom 1. März 1972 (GVBl. S. 109) trat gemäß § 35 am 22. April 1972 in Kraft.

<sup>79</sup> Vgl. Drs. 7/585, S. 40.

<sup>80</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 98.

Eine rechtlich andere Situation dürfte – frühestens – dann eintreten können, wenn die Grundsätze für eine Kommunal- und Verwaltungsreform auf Kreisebene in irgendeiner Art und Weise bereits fassbar wären, so dass der Zeitraum der Interimslösung eingegrenzt wäre. Wie konkret die Planungen sodann sein müssten, dürfte jedenfalls auf Grundlage der oben dargestellten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aber nicht eindeutig zu beantworten sein.

(5) Während *Ziekow*<sup>81</sup> in seinem Gutachten auf das Problem der Unbestimmtheit des Übergangszeitraums nicht eingeht, deutet *Jutzi*<sup>82</sup> dieses Problem ansatzweise an. Nach seiner Auffassung sei zu berücksichtigen, dass der Gesetzentwurf die „*sicherlich etwas ungewöhnliche neue Struktur lediglich als vorläufige*“ ansehe. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umfasse aber auch die Befugnis, systematisch und stufenweise eine Reform abzarbeiten und nicht Teile einer früheren Reformstufe „auf die lange Bank“ zu schieben. Dies finde auch eine Stütze in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, der entschieden habe, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet sei, sämtliche von ihm für sinnvoll erachtete Gebietsreformen gleichzeitig durchzuführen. Auch gebe die Verfassung nicht vor, in welcher Reihenfolge Gebietsreformen verschiedener Ebenen durchzuführen seien. In welcher Weise der Gesetzgeber die Reform umsetze und welche Prioritäten er dabei setze, falle in die Sphäre politischer Entscheidungen, die einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle grundsätzlich entzogen seien.<sup>83</sup>

Diese Argumentation dürfte jedoch nicht geeignet sein, die oben aufgestellten Anforderungen an die Abweichung vom System zu entkräften, da sich die in Bezug genommene Argumentation des Verfassungsgerichtshofs nicht auf diese Frage bezieht, sondern die generelle Möglichkeit erörtert, dass der Gesetzgeber – unstrittig – von Verfassungs wegen befugt ist, Gebietsneuordnungen stufenweise durchzuführen.

(6) Die hier herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen an § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG dürften demgegenüber auch eine Stütze in der aktuellen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs finden. Im Urteil vom 29. Juni 2015 führt der Verfassungsgerichtshof aus:<sup>84</sup>

*„Zwar trifft es zu, dass dem Gesetzgeber auch auf der ersten Stufe der Reform nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG die Möglichkeit offensteht, landkreisübergreifende Fusionen zu beschließen. Wenn er jedoch davon absieht, Gebietsänderungen für verbandsfreie Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden zu beschließen, die mit einer Änderung der Landkreise verbunden wären und die er grundsätzlich erst auf der zweiten Reformstufe verwirklichen will, so stellt sich dies keineswegs als sachfremd dar (...).*

---

<sup>81</sup> Vorl. 17/1060.

<sup>82</sup> Vorl. 17/1133, S. 4.

<sup>83</sup> *Jutzi*, Vorl. 17/1133, S. 4 unter Verweis auf VerfGH RP, N 18/14, Rz. 157, juris.

<sup>84</sup> N 7/14, Rz. 110, juris.

*Würden nämlich bei einem Zusammenschluss von verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden die Kreisgrenzen überschritten, so wäre hiermit zwangsläufig eine Änderung der Kreisgrenzen verbunden (vgl. § 5 Landkreisordnung – LKO –). Eine Änderung der Kreisgrenzen zum jetzigen Zeitpunkt würde jedoch den Gesetzgeber bei der späteren Reform der Landkreise gewissen Bindungen unterwerfen. Zwar wäre er grundsätzlich nicht daran gehindert, die Grenzen der Landkreise erneut zu ändern. Eine derartige Änderung unterliegt allerdings in verfassungsrechtlicher Hinsicht gesteigerten Anforderungen (...). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber derartige Reformen zeitgleich mit der Landkreisreform durchführen will.“*

Der Verfassungsgerichtshof geht bei seiner Argumentation davon aus, dass bei Wahrnehmung der gesetzlich eröffneten Möglichkeit der Kreisgrenzen überschreitenden Fusion „*zwangsläufig*“ eine Änderung der Landkreisgrenzen i.S.v. § 5 LKO, wonach das Gebiet des Landkreises aus den zum Landkreis gehörenden verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden besteht, verbunden wäre. Andernfalls wäre der Hinweis nicht plausibel, dass mit der Änderung der Kreisgrenzen auf der ersten Stufe gewisse Bindungen für eine spätere Reformstufe auf der Ebene der Landkreise verbunden sind.<sup>85</sup> Die Möglichkeit, von § 5 LKO abzuweichen, zieht er in seine Argumentation nicht mit ein. Damit dürfte zwar nicht gesagt sein, dass dies generell ausgeschlossen ist. Die Argumentation des Verfassungsgerichtshofs dürfte jedoch einen Hinweis darauf geben, welchen Fall der Verfassungsgerichtshof mit § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG verbindet: Vornehmlich gemeint sein dürfte die Konstellation, dass aus einer Verbandsgemeinde Ortsgemeinden ausgegliedert und bei gleichzeitigem Wechsel des Landkreises (§ 5 LKO) in eine andere Verbandsgemeinde eingegliedert werden. Damit wäre den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Mit der Verfassung vereinbar sein dürften auch die einhellig als zulässig erachteten Konstellationen, die den Gebietsreformen der 1970er Jahre zugrunde lagen, da hier eine Übergangslösung nur für einen kurzen, im Voraus klar festgelegten Zeitraum geschaffen wird. Hingegen nicht von § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG erfasst sein dürfte die hier beabsichtigte Lösung, unter Abweichung von § 5 LKO die bisherigen Landkreisgrenzen auf unbestimmte Zeit weiter aufrecht zu erhalten und damit auf unbestimmte Zeit vom System abzuweichen.

#### **dd) Zwischenergebnis**

Der Gesetzentwurf weicht in § 1 Abs. 1 Satz 3 vom Regelvorrang der landkreisinternen Reform ab (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG).

---

<sup>85</sup> Vgl. hierzu auch *Ziekow*, APr InnenA 17/13, S. 25 f.

Das bloße Abweichen von diesem System stellt für sich gesehen noch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Systemtreue dar. Das Gesetz selbst erachtet nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG Abweichungen vom System als zulässig.

Da der in § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 KomVwRGrG genannte Beispielsfall (ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft ist nicht möglich) nicht vorliegt, bedarf es eines anderen hinreichenden Sachgrundes nach § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 KomVwRGrG, der die Abweichung vom Regelleitbild rechtfertigt. Ein solcher könnte derjenige der Freiwilligkeit der Fusion sein.

Auch diese Ausnahme müsste jedoch denjenigen verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen, die der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung für Fälle der vorliegenden Art entwickelt hat. Danach dürfte aus dem Rechtsstaatsprinzip für eine Ausnahmeregelung zu fordern sein, dass die Dauer der Abweichung vom System nicht in der Schwebe bleibt, sondern die Systemabweichung nur für einen von vornherein bestimmten, klar definierten Zeitraum beschlossen wird. Indem § 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs keinen solchen Zeitraum vorsieht, dürfte der Gesetzentwurf insoweit verfassungsrechtlich wohl nicht zulässig sein.

#### **4. Wahrung der institutionellen Identität der Verbandsgemeinde und des Landkreises**

##### **a) Typusbestimmende Merkmale von Landkreisen und Verbandsgemeinden**

Die beabsichtigte Fusion wahrt nach Auffassung von *Oebbecke* weder die institutionelle Identität der Verbandsgemeinde noch diejenige des Landkreises.

Nach Art. 49 LV sei es mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen gebietskörperschaftlichen Charakter der Verbandsgemeinde unvereinbar, dass sie der übergeordneten Gebietskörperschaft Landkreis nur zu einem Teil ihres Gebiets angehöre. Die Zugehörigkeit von Verbandsgemeinden zu nur einem Landkreis sei vielmehr typusbestimmendes Merkmal der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde.<sup>86</sup>

Der Landkreis sei ein Kreis im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der aus Gemeinden zusammengesetzt sei. Zwar gehörten nach dem Entwurf die verbandsangehörigen Ortsgemeinden der jeweiligen Verbandsgemeinde ungeteilt und als Ganzes dem jeweiligen Landkreis an. Dies gelte jedoch nicht für die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden. Sie seien aufgrund der deutlichen Verlagerung des Schwergewichts der örtlichen Aufgabenwahrnehmung von

---

<sup>86</sup> Gutachten, S. 22.

den Ortsgemeinden auf die Verbandsgemeinen inzwischen ebenfalls als Gemeinden im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG anzusehen. Deshalb müsse „*im Blick auf die institutionelle Identität des Landkreises nicht (allein?) auf die verbandsangehörigen Gemeinden, sondern (auch?) auf die Verbandsgemeinden abgestellt werden*“. Zu den wesentlichen typusbestimmenden Merkmalen eines Landkreises gehöre deshalb, dass sein Gebiet durch (Verbands-)Gemeinden ausgefüllt werde und sie den Landkreis jeweils ganz und nicht nur zu einem Teil ihres Gebietes umfassten.<sup>87</sup>

## b) Würdigung

aa) Der Gesetzgeber schuf im Jahre 1968 die Verbandsgemeinden als neuen Gemeindetyp.<sup>88</sup> Nach der Gesetzesbegründung sind sie Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände i.S.v. Art. 49 Abs. 2 LV.<sup>89</sup> Beide Merkmale sind vom Verfassungsgerichtshof bereits vor längerer Zeit als Wesensmerkmale der Verbandsgemeinde bestätigt worden.<sup>90</sup>

bb) *Oebbecke* dürfte verkennen, dass der Verfassungsgerichtshof nach der von ihm entwickelten Definition des Gemeindeverbandes die Zugehörigkeit eines solchen zu nur einem übergeordneten Gemeindeverband nicht als verfassungsrechtliches Wesensmerkmal definiert. Nach dem Verfassungsgerichtshof gehört zum Wesen eines Gemeindeverbandes nur, dass er den Charakter einer Gebietskörperschaft besitzt, das heißt nicht bloß die einzelnen Gemeinden als Mitglieder umfasst, sondern unmittelbar das Gebiet und die Einwohner der verbandsmäßig zusammengeschlossenen Gemeinden ergreift.<sup>91</sup>

cc) In Übereinstimmung mit *Ziekow*<sup>92</sup> und *Jutzi*<sup>93</sup> dürfte auch kein Grund ersichtlich sein, weshalb es zu einem durch Art. 49 Abs. 2 LV geschützten Kern der Identität der Verbandsgemeinde gehören sollte, nur einem höherrangigen Gemeindeverband anzugehören. Der Gesetzgeber dürfte nicht daran gehindert sein, durch (späteres) Gesetz modifizierte Formen von Gemeindeverbänden zu schaffen und insoweit von § 64 Abs. 1 Satz 1 GemO abzuweichen, als Verbandsgemeinden nur einem höherrangigen Gemeindeverband angehören.<sup>94</sup> Ihm dürfte insoweit ein großer Gestaltungsspielraum zustehen.<sup>95</sup>

---

<sup>87</sup> *Oebbecke*, Gutachten, S. 21, 23 ff.; ebenso kritisch *Wallerath*, DÖV 2011, 289, 297.

<sup>88</sup> GVBl. S. 132.

<sup>89</sup> Vgl. Drs. VI/1998, S. 29.

<sup>90</sup> VerfGH RP, AS 11, 271, 273; N 18/14, Rz. 71, juris; AS 8, 230, 231 f.; vgl. zur anderen Ansicht in Bezug auf einen Gemeindeverband: *Oebbecke*, Gutachten, S. 23 ff.; *Klöckner*, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Stand: Juli 2016, § 64 GemO RP, Anm. 1.3; *Zsinka*, DÖV 2013, 61, 63 f. m.w.N.

<sup>91</sup> Vgl. AS 8, 230, 231 f.

<sup>92</sup> Vorl. 17/1060, S. 12 f.

<sup>93</sup> Vorl. 17/1133, S. 4.

<sup>94</sup> *Ziekow*, Vorl. 17/1060, S. 12; Drs. 17/2080, S. 101.

<sup>95</sup> *Jutzi*, Vorl. 17/1133, S. 4

dd) Auch das Bundesverfassungsgericht hat zum Begriff des Gemeindeverbandes i.S.v. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG entschieden, dass es sich bei Gemeindeverbänden um „*kommunale Zusammenschlüsse, die entweder zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind oder denen Selbstverwaltungsaufgaben obliegen, die nach Gewicht und Umfang denen der Gemeinden vergleichbar sind*“, handelt.<sup>96</sup> Es verlangt damit ebenso wenig für einen grundgesetzlich geschützten Gemeindeverband, dass er nur einem höherrangigen Gemeindeverband angehört.

ee) Vor dem Hintergrund, dass die rheinland-pfälzische Verbandsgemeinde nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshof Schutz als Gemeindeverband i.S.V. Art. 49 Abs. 2 LV, aber nicht als Gemeinde i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG genießt,<sup>97</sup> ist auch der Einwand obsolet, mit einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde gegen einen etwaigen Grundsatz der institutionellen Garantie des Landkreises zu verstoßen.<sup>98</sup>

### **c) Zwischenergebnis**

Zu den typusbestimmenden Merkmalen von Verbandsgemeinden gehört, dass sie Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände i.S.v. Art. 49 Abs. 2 LV sind, nicht hingegen, dass das gesamte Gebiet einer Verbandsgemeinde dem ihm übergeordneten Gemeindeverband angehört.

Ebenso wenig gehört zu den typusbestimmenden Merkmalen eines Landkreises, dass eine Verbandsgemeinde nur einem Landkreis angehört.

## **5. Verfassungsrechtlich relevante Nachteile für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinden und der betroffenen Landkreise**

Nach Auffassung von *Oebbecke* verstößt der Gesetzentwurf auch deshalb in verfassungswidriger Weise gegen das Gemeinwohlgebot, da die Zugehörigkeit der neuen Verbandsgemeinde Prüm zu zwei Landkreisen auf absehbare Zeit zu erheblichen Nachteilen für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben führe.<sup>99</sup>

Von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist nach Meinung von *Oebbecke* eine Fusion dann nicht mehr vom Gemeinwohl gedeckt, wenn eine Selbstverwaltungskörperschaft nach der Fusion ihre Aufgaben nicht mehr in einer dem Gemeinwohl entsprechenden Weise

---

<sup>96</sup> Vgl. BVerfGE 52, 95, 109. Zwar erging die Entscheidung zu einer Norm des schleswig-holsteinischen Landesrechts. Rechtsprechung und Literatur sich jedoch einig, dass die Definition allgemein gültig ist, vgl. nur *Maunz/Dürig/Mehde*, GG, Art. 28 Rn. 130, Stand: 78. EL Sept. 2016; BVerwGE 140, 245, 249.

<sup>97</sup> Vgl. nur oben II. 1.

<sup>98</sup> Vgl. auch *Jutzi*, Vorl. 17/1133, S. 4; im Ergebnis ebenso *Ziekow*, APr InnenA 17/13, S. 21.

<sup>99</sup> Gutachten, S. 28 ff.

wahrnehmen könne.<sup>100</sup> Entsprechende Bedenken lägen hier nahe, weil die auf unabsehbare Zeit bestehende Zugehörigkeit der neuen Verbandsgemeinde zu zwei Landkreisen sowohl die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsgemeinde als auch die der Landkreise erheblich behindere.<sup>101</sup> Es steige sowohl in der neuen Verbandsgemeinde wie auch in den Landkreisen entgegen den in § 1 Abs. 1 KomVwRGrG genannten Zielen der Verwaltungsaufwand. Dieser Nachteil wäre bei einer Auswahl der nach dem Gutachten Junkernheinrich Teil B in Betracht kommenden kreisinternen Lösungen vermeidbar, als auch dann, wenn der Zusammenschluss bis zu einer Gebietsänderung auf Landkreisebene aufgeschoben werde.<sup>102</sup>

### a) Würdigung

aa) Wie oben<sup>103</sup> dargestellt, hat sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz bereits mit dem Gesichtspunkt der gemeinwohlschädlichen Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts einer Verbandsgemeinde durch Ausgliederung beschäftigt und entschieden, dass eine solche vornehmlich nur dann vorliege, wenn die Gebietsänderung die Verwaltungs- und Leistungskraft der Verbandsgemeinde so schwäche, dass für die Zukunft die Wahrnehmung der ihr anvertrauten Selbstverwaltungsaufgaben und damit ihre Lebensfähigkeit in Frage gestellt werde.<sup>104</sup> Der Verfassungsgerichtshof verlangt einen „*existenzbedrohenden Eingriff*“ bzw. eine „*Existenzgefährdung*“.<sup>105</sup>

Entgegen der Auffassung von *Oebbecke* dürfte die Schwelle zu einer Existenzgefährdung der neuen Verbandsgemeinden Prüm und Gerolstein sowie der betroffenen Landkreise ganz offensichtlich nicht überschritten sein.

In dem 1969 entschiedenen Fall wurde der antragstellenden Verbandsgemeinde nach den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs durch Ausgliederung einer Ortsgemeinde „*das Kernstück*“ genommen, da diese Ortsgemeinde die wirtschaftlich stärkste gewesen sei und maßgeblich die Existenzgrundlage der Verbandsgemeinde gestaltet habe.<sup>106</sup> Dies führt der Verfassungsgerichtshof sodann unter ausführlicher Darlegung des Gewerbesteueraufkom-

---

<sup>100</sup> Vgl. VerfGH RP, AS 11, 271 ff.; AS 11, 393, 399.

<sup>101</sup> *Oebbecke*, Gutachten, S. 28; vgl. auch S. 4 des Schreibens des Landkreises Vulkaneifel an die Fraktionsvorsitzenden des rheinland-pfälzischen Landtags vom 4. Januar 2017, Anlage zur Stellungnahme des Landkreises Vulkaneifel vom 15. Februar 2017, Vorl. 17/1038.

<sup>102</sup> *Oebbecke*, Gutachten, S. 29 f., mit Hinweis auf ein Schreiben des Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 17.10.2012, Az. 17 210.221 21.

<sup>103</sup> III. 3. d) cc) (1).

<sup>104</sup> AS 11, 271 ff.; 11, 393 ff.

<sup>105</sup> AS 11, 271, 274.

<sup>106</sup> AS 11, 271, 274.

mens und des Aufkommens der Grundsteuer B der Ortsgemeinden sowie der Umlagegrundlage der einzelnen Ortsgemeinden für die von der Verbandsgemeinde erhobene damalige Amtsumlage (heutige Verbandsgemeindeumlage i.S.v. § 72 GemO) detailliert aus.<sup>107</sup>

In dem 1970 entschiedenen Fall wurden fünf von dreizehn Ortsgemeinden der antragstellenden Verbandsgemeinde aufgelöst und in eine unmittelbar angrenzende Stadt eingegliedert. Der Verfassungsgerichtshof stellte fest, dass die verbleibende Verbandsgemeinde unter Berücksichtigung einer weiteren, kurze Zeit später erfolgten Ausgliederung knapp 2/3 ihrer Einwohner verloren habe. Dies führte dazu, dass sie danach nur noch eine Einwohnerzahl von knapp 62% der damaligen regelmäßigen Mindesteinwohnerzahl einer Verbandsgemeinde von 7.500 aufwies. Darüber hinaus verlor die Verbandsgemeinde nach den weiteren Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs durch die Auflösung der fünf Ortsgemeinden einen erheblichen Teil ihres Gewerbesteueraufkommens, des Grundsteueraufkommens sowie der Realsteuerkraft je Einwohner. Auf die aufgelösten Ortsgemeinden entfiel danach der überwiegende Teil der Verbandsgemeindeumlage. Auf dieser Basis sah der Verfassungsgerichtshof auch hier die Lebensfähigkeit der Verbandsgemeinde derart in Frage gestellt, dass sie künftig nicht mehr in der Lage sei, die ihr übertragenen Aufgaben in einer dem Gemeinwohl entsprechenden Weise wahrzunehmen.<sup>108</sup>

bb) Soweit der Gesetzgeber in anderen Fällen möglicherweise anders verfahren wollte, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers zu entscheiden, in welcher Reihenfolge und auf welcher Stufe er die Reformen durchführt. Der Gesetzgeber dürfte in der Gesetzesbegründung hinreichend plausibilisiert haben, warum er beabsichtigt, die Reformmaßnahmen in dieser Form durchzuführen. Ohne weitere Anhaltspunkte dürften deshalb die Gründe, die den Gesetzgeber dazu bewogen haben, die aus seiner Sicht anstehenden Reformmaßnahmen bei der einen Verbandsgemeinde auf der ersten Stufe zu beginnen, bei einer anderen hingegen erst vollständig auf der zweiten Stufe durchzuführen, keiner weiteren verfassungsrechtlichen Überprüfung unterliegen.<sup>109</sup> Anhaltspunkte für ein etwaiges willkürliches Vorgehen bestehen keine.<sup>110</sup>

cc) Auch unterhalb der vom Verfassungsgerichtshof als beachtlich erachteten Schwelle des „*existenzbedrohenden Eingriffs*“ dürfte sich durch die Bildung einer Kreisgrenzen übergreifenden Verbandsgemeinde kein verfassungswidriger Zustand einstellen. Entgegen den Ausführ-

---

<sup>107</sup> Urt. vom 17. Dezember 1969, 10/69, Urteilsdruck S. 19 ff. (insoweit nicht abgedruckt in AS 11, 271 ff.)

<sup>108</sup> Urt. vom 8. Juli 1970, 2/70, Urteilsdruck S. 21 ff. (insoweit nicht abgedruckt in AS 11, 393 ff.).

<sup>109</sup> Vgl. VerGH RP, N 18/14, Rz. 181 a.E., juris; N 7/14, Rz. 111, juris.

<sup>110</sup> Vgl. VerGH RP, N 18/14, Rz. 180 a.E., juris.

rungen des Landkreises Vulkaneifel im Schreiben vom 4. Januar 2017 an die Fraktionsvorsitzenden des rheinland-pfälzischen Landtags<sup>111</sup> dürfte dem Landkreis weder ein historisch gewachsener und anerkannter Aufgabenbestand durch den Landesgesetzgeber entzogen werden, noch dürfte das beabsichtigte Gesetz zu einem „Zuständigkeitschaos“ führen.

Nach Auffassung des Landkreises Vulkaneifel gehört zu den wesentlichen und für den Landkreis prägenden Aufgaben die Ausübung von Hoheitsgewalt über die im Kreisgebiet liegenden Städte sowie (Orts- und Verbands-)Gemeinden. Diese Kompetenz werde dem Landkreis Vulkaneifel für die beabsichtigte Fusion insbesondere hinsichtlich der vergrößerten Verbandsgemeinde Prüm als Ganzer entzogen.<sup>112</sup>

Diese Ausführungen dürften einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten. Der Gesetzentwurf sieht, wie in der Gesetzesbegründung ausführlich darlegt wird,<sup>113</sup> eine Beibehaltung der Kreisgrenzen und der bisherigen finanziellen Ausstattung der betroffenen Landkreise vor. Damit kommt es im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben gerade zu keiner Beschränkung der Aufgaben des Landkreises Vulkaneifel. Lediglich im Bereich der Kommunalaufsicht ist vorgesehen, dass die Aufgaben der (Kommunal-)Aufsichtsbehörde und des Gemeindeprüfungsamtes für die umgebildete Verbandsgemeinde Prüm und ihre Ortsgemeinden bei der Kreisverwaltung des Eifelkreises Bitburg-Prüm liegen werden (§ 15 Abs. 3 des Gesetzentwurfs). Da es sich bei der Kommunalaufsicht gemäß § 55 Abs. 2 Nr. 1 und 2 LKO um die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben handelt, ist eine verfassungsrechtliche Position des Landkreises Vulkaneifel durch diese Aufgabenverlagerung nicht betroffen, so dass auch kein etwaiges Recht des Landkreises auf Beibehaltung des bisherigen Zustandes verletzt sein kann<sup>114</sup>.

Soweit sich durch die Bildung der zu zwei Landkreisen gehörenden neuen Verbandsgemeinde erhöhter Abstimmungsbedarf, auch im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, ergibt, dürfte dies unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten hinzunehmen sein. Denn die Bildung einer Landkreis übergreifenden Verbandsgemeinde dürfte, wie dargelegt,<sup>115</sup> unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ohnehin nur für einen kurzen, im Voraus festgelegten klar definierten Zeitraum zulässig sein.

---

<sup>111</sup> S. 4 f., Anlage zur Stellungnahme des Landkreises Vulkaneifel vom 15. Februar 2017, Vorl. 17/1038.

<sup>112</sup> S. 4 des Schreibens des Landkreises Vulkaneifel vom 4. Januar 2017 an die Fraktionsvorsitzenden des rheinland-pfälzischen Landtags, Anlage zur Stellungnahme des Landkreises Vulkaneifel vom 15. Februar 2017, Vorl. 17/1038.

<sup>113</sup> Vgl. Drs. 17/2080, S. 100 f.

<sup>114</sup> Ziekow, Vorl. 17/1060, S. 9; Jutzi, Vorl. 17/1133, S. 6.

<sup>115</sup> III. 3. d) cc).

## **b) Zwischenergebnis**

Die beabsichtigte Gebietsreform dürfte nicht deshalb verfassungswidrig sein, weil sie durch die Zugehörigkeit der neuen Verbandsgemeinde Prüm zu zwei Landkreisen möglicherweise zu Nachteilen für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben führt. Die vom Verfassungsgerichtshof geforderte Grenze der Existenzgefährdung dürfte weder für die beteiligten Verbandsgemeinden noch die beteiligten Landkreise überschritten sein.

Auch ist es Aufgabe des Gesetzgebers zu entscheiden, bei welcher Verbandsgemeinde er die anstehenden Reformmaßnahmen auf der ersten Stufe beginnt und bei welcher er die Reformstufen miteinander verbindet.

Die bloße Erschwerung der Aufgabenwahrnehmung dürfte ebenfalls nicht für die Annahme eines Verstoßes genügen.

## **6. Vorwegnahme von Entscheidungen über die Neuordnung der Kreisgliederung durch die Zulassung kreisgebietsübergreifender Fusionen von Verbandsgemeinden**

*Ziekow*<sup>116</sup> und *Jutzi*<sup>117</sup> erörtern als weiteren denkbaren Einwand gegen den Gesetzentwurf, dass eine Zulassung kreisgebietsübergreifender Fusionen von Verbandsgemeinden auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform zu einer Vorwegnahme von Entscheidungen über die Neuordnung der Kreisgliederung führen könnte, die erst umfassend auf der zweiten Reformstufe abzarbeiten sein werde. Insbesondere könne ein derartiger kreisgebietsübergreifender Zusammenschluss in der Weise verstanden werden, dass damit eine Vorentscheidung für eine spätere Fusion der beiden betroffenen Landkreise getroffen würde. Diesen Vorwurf erhebt auch der Landkreis Vulkaneifel in seinem Schreiben vom 4. Januar 2017 an die Fraktionsvorsitzenden des rheinland-pfälzischen Landtags<sup>118</sup> und im Rahmen der Anhörung vor dem Innenausschuss des Landtags.<sup>119</sup>

Der mögliche Einwand der Vorgreiflichkeit der Reform für eine zweite Reformstufe stellt sich jedenfalls dann nicht, wenn – wie hier vertreten – die vorübergehende Bildung einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde nur für einen kurzen, im Voraus festgelegten klar definierten Zeitraum erfolgt. Eine weitere Bewertung dieses Einwandes erübrigt sich damit.

---

<sup>116</sup> Vorl. 17/1060, S. 7 ff.

<sup>117</sup> Vorl. 17/1133, S. 3 f.

<sup>118</sup> S. 6, Anlage zur Stellungnahme des Landkreises Vulkaneifel vom 15. Februar 2017, Vorl. 17/1038.

<sup>119</sup> APr InnenA 17/13, S. 6.

### **C. Zusammenfassung der Ergebnisse**

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber beabsichtigt, im Zuge der Kommunal- und Verwaltungsreform auf Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden die zum Landkreis Vulkaneifel gehörenden Verbandsgemeinden Gerolstein, Hillesheim und Obere Kyll aufzulösen. Elf Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Obere Kyll sollen unter Beibehaltung der Kreisgrenzen in die zum Eifelkreis Bitburg-Prüm gehörende Verbandsgemeinde Prüm und drei in die neu gebildete Verbandsgemeinde Gerolstein, welche im Übrigen die Ortsgemeinden der bisherigen Verbandsgemeinden Gerolstein und Hillesheim umfassen soll, eingegliedert werden. Mit der vergrößerten Verbandsgemeinde Prüm soll dadurch vorübergehend eine Landkreis übergreifende Verbandsgemeinde entstehen. Eine Änderung der Kreisstrukturen soll erst auf einer zweiten Reformstufe erfolgen, für die seit einiger Zeit wissenschaftliche Untersuchungen laufen. Ergebnisse, ein Zeitplan und eine Entscheidung für eine Kreisreform im Bereich der betroffenen Landkreise liegen derzeit allerdings noch nicht vor.

Nach Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs unter Einbeziehung der Stellungnahmen der im Gesetzgebungsverfahren hinzugezogenen Anzuhörenden erweist sich das beabsichtigte Gesetzesvorhaben im Wesentlichen als verfassungskonform. In Bezug auf die vorübergehende Bildung einer Landkreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde ergeben sich jedoch grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken. Die vorübergehende Bildung einer solchen Verbandsgemeinde dürfte aus Rechtsstaatsgesichtspunkten nur dann zulässig sein, wenn die Dauer der Abweichung vom System nicht in der Schwebe bleibt, sondern für einen von vornherein bestimmten, klar definierten Zeitraum beschlossen wird. Indem § 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs keinen solchen Zeitraum vorsieht und ein solcher nicht hinreichend deutlich absehbar ist, dürfte der Gesetzentwurf insoweit nicht verfassungskonform sein.

Im Einzelnen hat die Prüfung zu folgenden Ergebnissen geführt:

1. Maßgebliche Beurteilungsgrundlage für die Verfassungsgemäßheit des Gesetzentwurfs ist die Gesetzesbegründung, nicht ein etwaiges offensichtlich nicht in den Gesetzentwurf einbezogenes vorausgehendes Schreiben eines Ministeriums. Insoweit ist der Einwand gegen den Gesetzentwurf unerheblich, aus einem Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 30. Januar 2014 folge, dass im Interesse des kurzfristigen Umgangs mit der aus der Vergangenheit herrührenden misslichen Finanzlage der Verbandsgemeinde Obere Kyll eine dauerhaft deutlich unteroptimale Reformlösung gewählt worden sei.

2. Der Einwand, der Gesetzentwurf setze bei der Auswahl der Fusionspartner das Kriterium der Freiwilligkeit über die Ziele des Grundsatzgesetzes und entscheide sich für eine deutlich ungeeignere Lösung, dürfte sich als unzutreffend erwiesen haben. Bezogen auf den diesbezüglichen Vorwurf von *Oebbecke* kann festgestellt werden, dass sich die vom Gesetzentwurf präferierte Variante als Ergebnis einer insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Abwägung darstellt.
3. Der Gesetzentwurf weicht in § 1 Abs. 1 Satz 3 vom Regelvorrang der landkreisinternen Reform ab (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG).

Das bloße Abweichen von diesem System stellt für sich gesehen noch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Systemtreue dar. Das Gesetz selbst erachtet nach § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG Abweichungen vom System als zulässig.

Da der in § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 KomVwRGrG genannte Beispielsfall (ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft ist nicht möglich) nicht vorliegt, bedarf es eines anderen hinreichenden Sachgrundes nach § 2 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 KomVwRGrG, der die Abweichung vom Regelleitbild rechtfertigt. Ein solcher könnte derjenige der Freiwilligkeit der Fusion sein.

Auch diese Ausnahme müsste jedoch denjenigen verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen, die der Verfassungsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung für Fälle der vorliegenden Art entwickelt hat. Danach dürfte aus dem Rechtsstaatsprinzip für eine Ausnahmeregelung zu fordern sein, dass die Dauer der Abweichung vom System nicht in der Schwebe bleibt, sondern die Systemabweichung nur für einen von vornherein bestimmten, klar definierten kurzen Zeitraum beschlossen wird. Indem § 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs keinen solchen Zeitraum vorsieht, dürfte der Gesetzentwurf insoweit verfassungsrechtlich wohl nicht zulässig sein.

4. Die Bildung einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde dürfte weder gegen den institutionellen Schutz der Verbandsgemeinde aus Art. 49 LV noch gegen den institutionellen Schutz der Landkreise aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verstoßen.

Zu den typusbestimmenden Merkmalen von Verbandsgemeinden gehört, dass sie Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände i.S.v. Art. 49 Abs. 2 LV sind, nicht hingegen, dass das gesamte Gebiet einer Verbandsgemeinde dem ihm übergeordneten Gemeindeverband angehört.

Ebenso wenig gehört zu den typusbestimmenden Merkmalen eines Landkreises, dass eine Verbandsgemeinde nur einem Landkreis angehört.

5. Die beabsichtigte Gebietsreform dürfte auch nicht deshalb verfassungswidrig sein, weil sie durch die Zugehörigkeit der neuen Verbandsgemeinde Prüm zu zwei Landkreisen möglicherweise zu Nachteilen für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben führt. Die vom Verfassungsgerichtshof geforderte Grenze der Existenzgefährdung dürfte weder für die beteiligten Verbandsgemeinden noch die beteiligten Landkreise überschritten sein.

Auch ist es Aufgabe des Gesetzgebers zu entscheiden, bei welcher Verbandsgemeinde er die anstehenden Reformmaßnahmen auf der ersten Stufe beginnt und bei welcher er die Reformstufen miteinander verbindet.

Die bloße Erschwerung der Aufgabenwahrnehmung dürfte ebenfalls nicht für die Annahme eines Verstoßes genügen.

6. Der mögliche Einwand der Voreiligkeit der Reform für die zweite Reformstufe dürfte sich derzeit nicht stellen, da nach hiesiger Auffassung zu fordern ist, dass die vorübergehende Bildung einer Kreisgrenzen überschreitenden Verbandsgemeinde nur für einen kurzen von vornherein festgelegten Zeitraum erfolgt.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t