

Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsre- form in Rheinland-Pfalz

Teilgutachten zum verfassungsrechtlichen Rahmen und zur rechtlichen Bewertung der vorgeschlagenen Gebietsstruktur

Gutachter: Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Speyer

31. Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Verfassungsrechtliche Grundlagen: Die Bedeutung der Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung für die Änderung kommunaler Gebietsstrukturen.....</i>	<i>3</i>
1. Garantie der Gewährleistung der Selbstverwaltung der Gemeinden	4
2. Der verfassungsrechtliche Schutz der Kreise	7
<i>II. Rechtliche Anforderungen an das Verfahren bei Gebietsänderungen</i>	<i>10</i>
1. Regelung durch Gesetz	10
2. Sachverhaltsermittlung	12
3. Anhörung	15
4. Strukturierung des Reformprojekts	21
5. Begründungspflicht	22
<i>III. Für die materielle Verfassungsmäßigkeit von Gebietsänderungen relevante Aspekte ..</i>	<i>24</i>
1. Gründe des Gemeinwohls	24
2. Verfassungsmäßigkeit von Leitbild und Leitkriterien	28
a) Fortgeltung von Leitbild und Leitkriterien der ersten Stufe?	29
b) Geeignetheit von Leitbild und Leitkriterien.....	31
c) Vorhandensein eines mildereren Mittels im Verhältnis zu einer Gebietsreform	36
d) Kein Verstoß der Leitkriterien gegen das Übermaßverbot.....	37
3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an konkrete Gebietsänderungen	40
a) Verhältnismäßigkeit der einzelnen Gebietsänderung	43
aa) Passive Fusionspflicht	44
bb) Bedeutung des Bürgerwillens.....	46
cc) Rück-Neugliederung.....	47
dd) Statuswechsel kommunaler Gebietskörperschaften.....	49
ee) Größenkategorien	52
b) Willkürverbot	54
<i>IV. Verfassungsrechtliche Bewertung der im vorliegenden Gutachten erörterten Überlegungen einer gebietlichen Neuordnung</i>	<i>57</i>
1. Die Gebietsreform rechtfertigende Gemeinwohlgründe	58
2. Leitbild und Leitkriterien	60
a) Landkreise	61
aa) Einwohnerzahl.....	61
bb) Weitere Leitkriterien	65
b) Kreisfreie Städte	66
c) Ortsgemeinden.....	67
3. Auswahl konkreter Gebietsänderungsoptionen	68
a) Kreisebene.....	68
b) Ortsgemeinden.....	70

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen: Die Bedeutung der Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung für die Änderung kommunaler Gebietsstrukturen

Der Standort der Gewährleistung des Rechts auf Selbstverwaltung für Gemeinden und Kreise in Absatz 2 der Staatsfundamentalnorm des Art. 28 GG¹ verdeutlicht die außerordentliche Bedeutung, die die gesamtstaatliche Verfassung der kommunalen Ebene für Staat und Gesellschaft zumisst. Trotz der Eigenstaatlichkeit der Länder und der damit verbundenen Landeszuständigkeit gerade im Bereich der Verwaltung (Art. 30, 83 GG) entzieht Art. 28 Abs. 2 GG kraft Bundesverfassungsrechts die Kommunen als der Verwaltung der Länder zugeordneten Typus von Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrecht dem unbeschränkten Zugriff der Länder.

Die zentrale, an die deutsche Verfassungstradition anknüpfende Entscheidung des Art. 28 Abs. 2 GG besteht darin, bürgerschaftliche Selbstverwaltung als qualitatives und aktivierendes Element der Verwaltung in den Dienst zu nehmen² und auf der untersten Verwaltungsebene, auf der der Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung am häufigsten ist, Bürgernähe³ als Voraussetzung für das unverzichtbare Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Staat und Verwaltung⁴ zu ermöglichen.

¹ Zu dieser Qualifizierung *Michael Nierhaus / Andreas Engels*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rdnr. 33.

² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. 7. 1960 - 2 BvR 373/60 u.a. -, BVerfGE 11, S. 266 (275); Beschl. v. 19. 11. 2014 - 2 BvL 2/13 -, BVerfGE 138 S. 1 Rdnr. 52; Urt. v. 21. 11. 2017 - 2 BvR 2177/16 -, DVBl. 2018, S. 35 Rdnr. 77; VerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 - 9/06 u.a. -, juris Rdnr. 106 f.

³ Zu den Dimensionen des Begriffs der Bürgernähe vgl. nur Bericht der Expertenkommission Funktional und Gebietsreform im Freistaat Thüringen, 2013, S. 37 f., 208 f.; *Günter Püttner*, Bürgernähe der Verwaltung, in: Magiera / Sommermann / Ziller (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geb., 2008, S. 305 ff.

⁴ Aus der internationalen Diskussion nur *Christopher A. Cooper / H. Gibbs Knotts / Kathleen M. Brennan*, The Importance of Trust in Government for Public Administration, *Public Administration Review* 68 (2008), S. 459 ff.

Die gemeindliche Ebene eröffnet sowohl den Bürgerinnen und Bürgern im Vergleich mit der staatlichen Ebene deutlich vielfältigere und unmittelbarere Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten als auch das Sammeln von Erfahrungen im politischen Handeln, die wesentlich weniger von der Einbindung in die Hierarchie und Verbindlichkeiten politischer Parteien geprägt sind als die Politikgestaltung im staatlich-parlamentarischen Bereich⁵. Nicht ohne Grund wird die kommunale Selbstverwaltung als „Schule der Demokratie“ bezeichnet⁶.

Die vorstehend bezeichnete Doppelfunktion der kommunalen Selbstverwaltung, nämlich Ebene der Verwaltung einerseits und Ort bürgerschaftlicher Mitwirkung andererseits, bezeichnet das Spektrum, in dem sich die Strukturen der gemeindlichen Gebietskörperschaften bewegen müssen. Die aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 49 LV RLP abgeleiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gestaltung dieser Strukturierung dienen der Abbildung dieser Doppelfunktion.

Da Art. 28 Abs. 2 GG zwischen dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Satz 1) und dem der Gemeindeverbände (Satz 2), zu denen auch die Kreise gehören, unterscheidet und auch Art. 49 Abs. 1 – 3 LV RLP entsprechend differenziert, wird im Folgenden zunächst der Dimensionen der Gewährleistung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts (unten I.1) und anschließend der der Kreise (unten I.2) gedacht.

1. Garantie der Gewährleistung der Selbstverwaltung der Gemeinden

Art 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Inhaltlich hat diese Gewährleistung drei Dimensionen⁷:

⁵ Jörg Bogumil / Lars Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, 2013, S. 10.

⁶ Zu diesem Topos vgl. Hans Peter Bull, Kommunale Selbstverwaltung als Schule der Demokratie, in: Schimanke (Hrsg.), Verwaltung und Raum, 2010, S. 131 ff.

⁷ Grundlegende Auseinandersetzung mit dieser Konstruktion bei Andreas Engels, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, 2014, S. 29 ff.

- Die *Rechtssubjektsgarantie* gewährleistet die Existenz von Gemeinden als solchen, nämlich als Elemente des Verwaltungsaufbaus mit örtlichem Wirkungskreis. Nach der Rechtsprechung garantiert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG – wie auch Art. 49 Absätze 1 und 3 LV RLP – die Gemeinde als Institution.⁸ Insoweit handelt es sich um zunächst um einen objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt. Geschützt wird hingegen nicht der Bestand einer einzelnen Gemeinde.⁹ Der einzelnen Gemeinde bietet die Rechtssubjektsgarantie mithin keinen absoluten Schutz gegen Auflösung, wohl aber die Sicherheit, dass Eingriffe in den Bestand der Gemeinde nur aufgrund einer zureichenden Ermittlung des Sachverhalts nach einer vorherigen Anhörung und aus Gründen des Gemeinwohls erfolgen dürfen (im Einzelnen unten II.1.-3., III.1). In dieser beschränkten Reichweite hat die Rechtssubjektsgarantie vermittels der Rechtsstellungsgarantie auch eine subjektiv-rechtliche Seite.¹⁰
- Im Sinne einer objektiven Gewährleistung der „Institution kommunale Selbstverwaltung“ wirkt die *Rechtsinstitutionsgarantie*. Ihr Kern ist der Schutz der eigenverantwortlichen Wahrnehmung aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinden in Allzuständigkeit. Zur Konkretisierung dessen, was in diesem Sinne „Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft“ ist, führt das Bundesverfassungsgericht aus: „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (sind) diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade

⁸ BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50; Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, S. 90 (107); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111 Rdnr. 30; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 12. 1969 – 10/69 –, JurionRS 1969, 11112 Rdnr. 35; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.9. 2014 – LVG 17/11 –, juris Rdnr. 44; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 115.

⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.5.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.1; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.9. 2014 – LVG 17/11 –, juris Rdnr. 44; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 115.

¹⁰ Wolfgang Löwer, in: von Münch / Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rdnr. 47.

als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an“.¹¹

- Auf die *Rechtsstellungsgarantie* als subjektives Recht kann sich die einzelne Gemeinde berufen, um die Eingriffe in die Rechtssubjekts- und die Rechtsinstitutionsgarantie – auch durch die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes – abzuwehren.¹²

Die neben dem Typus der verbandsfreien Gemeinde zweistufige Gliederung der Gemeindeebene in Ortsgemeinde und Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz wirft die Frage auf, ob alle diese Formen von Gemeinden in gleichem Maße dem Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 49 Abs. 1 und 3 LV RLP unterstehen. Eindeutig ist, dass jedenfalls die verbandsfreien Gemeinden und die Ortsgemeinden in vollem Umfang als *Gemeinden* verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Verbandsgemeinden sind hingegen gemäß § 64 Abs. 1 GemO RLP ihrerseits aus Gemeinden gebildete Gebietskörperschaften. Die Frage der Reichweite ihres verfassungsrechtlichen Schutzes mit Blick auf die unterschiedlichen Regelungen für Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 49 Abs. 1 und 3 LV RLP) und für Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 49 Abs. 2 und 3 LV RLP) kann nur im Hinblick auf die zur Bewertung stehende Maßnahme beantwortet werden.

Jedenfalls für die Änderung des Gebietsbestands einer Verbandsgemeinde hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz dieselben Maßstäbe wie für Gebietsänderungen von Gemeinden, die keine Verbandsgemeinden sind, angelegt.¹³

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, S. 127 (151 f.).

¹² *Peter J. Tettinger*, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Mann / Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 11 Rdnr. 5; *Michael Nierhaus*, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 45.

¹³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.1

2. Der verfassungsrechtliche Schutz der Kreise

Auch Kreisen als Gemeindeverbänden im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 49 Abs. 2 LV RLP wird das Recht der Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gewährleistet. Die grundgesetzliche Verbürgung bleibt allerdings hinter der Selbstverwaltungsgarantie für die Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG insofern zurück, als die Kreise über keinen unmittelbar durch die Verfassung zugewiesenen Bereich von Selbstverwaltungsaufgaben verfügen, sondern die Bestimmung des Aufgabenbereichs dem Gesetzgeber obliegt.¹⁴

Mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Kreise gegenüber Maßnahmen der Gebietsreform, die in der Regel zur Aufhebung von zumindest einem Teil der bisherigen Kreise führen, bedarf es einer Problemabschichtung:

Auf einer ersten Ebene würde *unterstellt*, dass die Kreise – anders als die Gemeinden – als Institution verfassungsrechtlich nicht gewährleistet sind. Ginge man hiervon aus, so stellte sich die Frage, ob dieses Fehlen einer Garantie der Institution Folgerungen für die Zulässigkeit von Änderungen der Gebietskonfiguration von Kreisen hätte, wobei es auch weiterhin Kreise geben würde. So ließe sich argumentieren, dass dann, wenn der Gesetzgeber Kreise als solche beseitigen könne, er erst recht nicht gehindert sein dürfte, den territorialen Bestand von Kreisen zu verändern. Allerdings ist eindeutig, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz dieser Folgerung nicht gewogen wäre. Das Gericht hat die Verbandsgemeinden zwar ausdrücklich als „von der Verfassung ungerufen“¹⁵, d. h. als als Institution verfassungsrechtlich nicht garantiert bezeichnet. Jedoch greift dann, „sobald sie ... ins Leben getreten sind“,¹⁶ hinsichtlich der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von staatlichen Eingriffen

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 17. 1. 1967 – 2 BvL 28763 –, BVerfGE 21, S. 117 (129); Urt. v. 7.2.1991 – 2 BvL 24/84 –, juris Rdnr. 69; BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, S. 331 Rdnr. 116; Urt. v. 7. 10. 2014 – 2 BvR 1641/11 –, juris Rdnr. 114, 164.

¹⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 12. 1969 – 10/69 –, JurionRS 1969, 11112 Rdnr. 36.

¹⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 12. 1969 – 10/69 –, JurionRS 1969, 11112 Rdnr. 36.

in den Gebietsbestand derselbe Schutz wie für Gemeinden (ohne Verbandsge-
meindestatus) ein¹⁷. Nichts anderes würde für den Schutz des Gebietsbestands
bestehender Kreise zu gelten haben.

Für staatliche Eingriffe in diesen Gebietsbestand werden daher den für Verän-
derungen des Gemeindegebiets geltenden Voraussetzungen entsprechende
Anforderungen formuliert: Die Maßnahme der Gebietsreform auf Kreisebene
muss dem Gemeinwohl dienen, der Eingriff darf erst nach Anhörung der be-
troffenen Kreise und unter Abwägung der für und gegen die Neugliederungs-
maßnahme sprechenden Gesichtspunkte erfolgen.¹⁸ Dies entspricht der Recht-
sprechung anderer Landesverfassungsgerichte¹⁹.

Auf einer zweiten Ebene stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber auf eine ge-
bietliche Neugliederung der Kreise verzichten und anstatt dessen die Kreise als
Verwaltungsebene vollständig aufheben könnte. Ob Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG,
Art. 49 Abs. 2 und 3 LV RLP eine der der Gemeinden (oben I.1) entsprechende
institutionelle Garantie enthalten, ist diesen verfassungsrechtlichen Normen
nicht eindeutig zu entnehmen. Soweit ersichtlich hat sich das Bundesverfas-
sungsgericht zu dieser spezifischen Frage noch nicht im Einzelnen geäußert.
Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in einem eine Neuordnung von
Kreisgebieten betreffenden Urteil die Frage, ob Kreise als Gemeindeverbände
durch Art. 49 LV RLP institutionell geschützt sind, offengelassen²⁰.

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass das Grundgesetz den Kreisen im Ver-
gleich zu anderen von Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG erfassten Gemeindeverbänden

¹⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 12. 1969 – 10/69 –, JurionRS 1969, 11112
Rdnr. 37 f.

¹⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 5. 5. 1969 – 3 /69 –, JurionRS 1969, 10930 Rdnr.
31; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 5. 5. 1969 – 29/69 –, JurionRS 1969, 11110
Rdnr. 40 f., 84 f.

¹⁹ Vgl. nur VerfG Brandenburg, Urt. v. 15. 9. 1994 – 3/93 –, juris Rdnr. 42; VerfG
Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 121; VerfGH
Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris Rdnr. 124; VerfGH Sachsen,
Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 –, juris Rdnr. 310; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v.
25. 6. 2007 – LVG 8/06 –, juris Rdnr. 57 f.; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 –
VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 118.

²⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 5. 5. 1969 – 29/69 –, JurionRS 1969, 11110 Rdnr.
39 f.

einen besonderen Status zumisst²¹. Allein für die Kreise, nicht aber für andere Gemeindeverbände, schreibt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung vor. Jedenfalls dieser Vorschrift ist zu entnehmen, dass das Grundgesetz die Kreisebene als unverzichtbares, der Verwirklichung des Demokratieprinzips verpflichtetes Element des Staatsaufbaus begreift. Dementsprechend spricht das Bundesverfassungsgericht von einer institutionellen Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften²². Es ist daher davon auszugehen, dass Art. 28 GG die Kreise als Institution, nicht aber den einzelnen Kreis, gegen eine Beseitigung durch den Gesetzgeber schützt.²³

²¹ BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 u.a. –, BVerfGE 79, S. 127 (151)

²² BVerfG, Urt. v. 20. 12. 2007 – 2 BvR 2433 u. 2434/04 –, BVerfGE 119, S. 331 Rdnr. 117.

²³ Vgl. nur *Michael Nierhaus*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rdnr. 80; *Christian Rumschöttel*, *Verfassungsrechtliche Aspekte einer Kreisgebietsreform am Beispiel des Saarlandes*, 2015, S. 51 f.; *Manfred Stamm*, in: *Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 49 Rdnr. 17. Für die sächsische Verfassung VerfGH Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris Rdnr. 124; VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 –, juris Rn. 309. Für die brandenburgische Verfassung VerfG Brandenburg, Urt. v. 15. 9. 1994 – 3/93 –, juris Rdnr. 42.

II. Rechtliche Anforderungen an das Verfahren bei Gebietsänderungen

Im Folgenden wird zunächst den an Maßnahmen der Änderung des status Quo des Gebietszuschnitts der verschiedenen Ebenen kommunaler Gebietskörperschaften zu stellenden Verfahrensanforderungen nachgegangen. Es ist davon auszugehen, dass diese Verfahrensanforderungen für die Neugliederung aller Typen von Gebietskörperschaften gelten. Soweit gleichwohl Besonderheiten bestehen sollten, wird darauf im einschlägigen sachlichen Kontext hingewiesen werden.

1. Regelung durch Gesetz

Anders als die Verfassungen anderer Bundesländer (vgl. nur Art. 90 Verfassung Sachsen-Anhalt) enthält die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz keinen Gesetzesvorbehalt für Maßnahmen der kommunalen Neugliederung. In seinem Urteil vom 9. Mai 1977 hat der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof für die Konstellation, dass eine Verbandsgemeinde in eine verbandsfreie Gemeinde umgewandelt wurde, wodurch die der bisherigen Verbandsgemeinde angehörenden Ortsgemeinden als eigenständige Gemeinden aufgelöst wurden, entschieden, dass für diese Umwandlung trotz der damit verbundenen Folgen kein formelles Gesetz erforderlich sei, sondern eine Regelung durch Rechtsverordnung ausreiche. Das Rechtsstaatsprinzip gebiete lediglich, dass sich alle staatlichen Maßnahmen auf ein Gesetz im formellen Sinne zurückführen lassen können müssten.²⁴ Eine solche Rechtsgrundlage war für die Umwandlung einer Verbandsgemeinde in eine verbandsfreie Gemeinde in der damaligen Fassung der Gemeindeordnung (ebenso wie noch heute in § 73 Abs. 2 GemO RLP) in Gestalt einer Verordnungsermächtigung gegeben, die eine Umwandlung durch Rechtsverordnung allerdings nur unter besonderen Vor-

²⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 9. 5. 1977 – 3/75 –, JurionRS 1977, 10999 Rdnr. 22 f.

aussetzungen zuließ. Auf diese durch den Gesetzgeber selbst definierten Kautelen hat denn auch der Verfassungsgerichtshof maßgeblich abgestellt²⁵.

In Anbetracht dieser Sonderkonstellation wird sich das genannte Urteil nicht dahingehend verallgemeinern lassen, dass für alle Maßnahmen der gebietlichen Neugliederung auf kommunaler Ebene ein Handeln durch Rechtsverordnung ausreichend ist, soweit für den Erlass einer solchen Rechtsverordnung eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung vorliegt. Die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz weist zutreffend darauf hin, dass die notwendige Konkretisierung des abstrakten Begriffs des Gemeinwohls als notwendige Bedingung für die Verfassungsmäßigkeit der Neugliederungsmaßnahme im Einzelfall nur durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber erfolgen kann.²⁶ Denn bei einer Veränderung des Gebietsbestands kommunaler Gebietskörperschaften handelt es sich regelmäßig um einen wesentlichen Eingriff, für den der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes gilt.²⁷ Dementsprechend unterscheiden die §§ 10 und 11 GemO RLP zwischen wesentlichen Gebietsänderungen, die nur durch Gesetz vorgenommen werden dürfen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 10 Nr. 1-3 GemO RLP), und solchen, für die eine Rechtsverordnung ausreicht (§ 11 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 10 Nr. 4 GemO RLP). Gebietsänderungen von Landkreisen sind nach der Wertung des Gesetzgebers – vom Fall des § 11 Abs. 4 GemO RLP abgesehen – immer wesentlich, so dass selbst der § 10 Nr. 4 GemO RLP entsprechende Fall des § 6 Nr. 4 LKrO RLP einer gesetzlichen Regelung bedarf (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LKrO RLP).

²⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 9. 5. 1977 – 3/75 –, JurionRS 1977, 10999 Rdnr. 24.

²⁶ Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 –, sub D.II.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.3.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 –, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 –, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 –, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 –, sub D.II.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.3.a)

²⁷ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 118; Sabine Werner, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern, 2002, S. 147.

2. Sachverhaltsermittlung

Von beträchtlicher Bedeutung für die Handlungsfähigkeit des Gesetzgebers bei Maßnahmen der kommunalen Neugliederung und damit für die Reform- und Zukunftsfähigkeit des Staates ist die Frage, welche Anforderungen von Verfassungen wegen an den Gesetzgeber hinsichtlich seiner Pflicht zur Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts gestellt werden.

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass „Gesetzgeber“ das Parlament und nicht die Landesregierung ist. Die Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung sind mithin am Parlament und den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und nicht an der Regierung mit der in den Ministerien vorhandenen, personell wesentlich umfangreicheren Sachkompetenz auszurichten.

Daher ist der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nicht verpflichtet, alle im Kontext eines Neugliederungsvorhabens auftauchenden Aspekte umfassend zu ermitteln²⁸:

„Es kommt nicht darauf an, ob er sämtliche tatsächlichen Momente in allen Einzelheiten richtig erfasst und gewürdigt hat. Ins Gewicht fällt vielmehr nur, ob der Gesetzgeber die für die Durchführung des gewählten Leitbildes bestimmenden Elemente in ihrem wesentlichen Gehalt richtig erkannt und daraus sachgerechte Folgerungen gezogen hat. Nur wenn die Richtigkeit einer die Entscheidung tragenden Tatsache bestritten und es möglich ist, dass bei Zugrundelegung der behaupteten abweichenden Situation die Neugliederung anders ausgefallen wäre, besteht deshalb eine Nachprüfungspflicht für das Verfassungsgericht“²⁹.

Es ist zunächst Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die zur systemgerechten Verwirklichung des von ihm formulierten Leitbildes relevanten

²⁸ VerfGH Sachsen, Urt. v. 25. 11. 2005 – Vf. 119-VIII-04 –, juris Rdnr. 241 ff; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 23/10 –, juris Rdnr. 113

²⁹ VerfG Brandenburg, Beschl. v. 9.2.2006 - 35/04 -, BeckRS 2007, 26765, sub C.II.1.b)bb)(5); in der Sache ebenso VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 6. 12. 1975 - 39/74 -, OVG MÜ-LÜ 31, S. 290 (291); StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 -, NJW 1975, S. 1205 (1213).

Sachverhaltselemente auszuwählen und den Sachverhalt entsprechend zu ermitteln. Dabei muss er nicht sämtliche Einzelfragen, die in irgendeiner Weise im Kontext der Gebietsänderungsmaßnahme auftauchen können, aufklären und würdigen.³⁰ Der Gesetzgeber braucht sich keine Sachverhaltsrekonstruktion aufdrängen zu lassen, die nach seinem Verständnis des eigenen Leitbildes für die Durchführung einer Neugliederung nicht bestimmend ist. Andernfalls könnte zum einen über ein abweichendes Verständnis des relevanten Sachverhalts auf das Verständnis des Leitbildes rückgewirkt werden, dessen Formulierung jedoch dem Gesetzgeber vorbehalten bleibt. Zum anderen sind die im Kontext einer kommunalen Neugliederung berührten Sachverhaltselemente nahezu ad infinitum vermehrbar, so dass eine in jeder Hinsicht vollständige Ermittlung aller tatsächlichen Umstände von vornherein nicht erwartet werden kann. Dies gilt insbesondere in Ansehung dessen, dass eine landesweite Reform von vornherein eine Generalisierung beinhalten muss, die es faktisch unmöglich macht, Spezifika einzelner Gemeinden oder Gemeindegruppen nachzugehen, sofern sie nicht im Kontext der Gesamtreform von Bedeutung sind.³¹ Eine Reform der Kommunalstrukturen wäre sonst faktisch unmöglich.

So verpflichtet Verfassungsrecht den kommunale Gebietsstrukturen ändernden Gesetzgeber auf der Ebene der Gründe für die geplante Reform nicht generell, eine Analyse des Bestehens von Defiziten der Aufgabenerfüllung durch die bestehenden Gebietskörperschaften durchzuführen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Notwendigkeit der Reform mit einer Prognose eintretender Veränderungen der Rahmenbedingungen des gesamten Landes, z. B. hinsichtlich der demografischen Entwicklung und einer sich verschlechternden Finanzausstattung, begründet wird.³² Anderes wird man aber anzunehmen haben, wenn eine

³⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)cc)(2)(a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)aa)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(a)(aa)

³¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)aa)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(a)(aa) ; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(a)(aa); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.2.b)aa)(1)

³² VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 157 f.

Gebietsreform auf eine vorhandene mangelnde Leistungsfähigkeit bestehender Gebietskörperschaften zur Erfüllung bestehender Aufgaben gestützt werden soll. In diesem Fall ist eine Defizitanalyse erforderlich.

Auf der Ebene konkreter Gebietsänderungsmaßnahmen ist nicht für jede einzelne Gebietsänderungsmaßnahme eine Folgenabschätzung durchzuführen, um die voraussichtlichen Effekte der Maßnahme zu ermitteln. Dies gilt auch für eine ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse. Sofern der Gesetzgeber im Übrigen seiner Pflicht zur hinreichenden Ermittlung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts Genüge getan hat, führen verbleibende Prognoseunsicherheiten zu keinem Verfassungsverstoß.³³

Der Gesetzgeber ist auch nicht gehalten, Sachverständigengutachten einzuholen oder sich mit von anderer Seite beauftragten Sachverständigengutachten im Einzelnen auseinanderzusetzen.³⁴ Umgekehrt kann er sich aber jedenfalls dann maßgeblich auf durch Dritte, insbesondere beauftragte Gutachter, gewonnene Erkenntnisse stützen und auf eine eigene Sachverhaltsermittlung weitgehend verzichten, wenn der für die Neugliederungsmaßnahmen bedeutsame Sachverhalt durch ein durch den Gesetzgeber formuliertes Leitbild definiert ist. Die Pflicht zur eigenen Sachverhaltsermittlung besteht in diesem Falle nur, wenn der durch den Dritten ermittelte Sachverhalt mit Blick auf die Vorgaben des Leitbilds erkennbar unvollständig oder unzutreffend ist.³⁵

Schließlich ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens seine zur Grundlage des betreffenden Gesetzentwurfs gemachten Erkenntnisse immer wieder zu aktualisieren. Dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten sein kann, bis zur Beschlussfassung des Parlaments über hochkomplexe kommunale Neugliederungen die Tatsachenbasis seiner Entscheidung immer wieder zu aktualisieren, ist offensichtlich. Eine

³³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)cc)(2)(a)(bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(a)(cc)

³⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)cc)(2)(a)(bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(a)(cc)

³⁵ Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(a)(bb)(α)

andere Betrachtungsweise würde dazu führen, dass die Obstruktion parlamentarischer Entscheidungen durch tagesscharf aktualisierte, immer weitere Unterlagen Betroffener ad infinitum möglich wäre. Anderes gilt lediglich dann, wenn der für die Erhebung des Sachverhalts gewählte Stichtag offensichtlich ungeeignet oder willkürlich festgelegt ist.³⁶

3. Anhörung

Anders als Verfassungen anderer deutscher Länder enthält die Verfassung für Rheinland-Pfalz keine Vorschriften zur Durchführung von Anhörungen bei kommunalen Neugliederungen. Während beispielsweise Art. 90 Satz 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt eine Anhörung der betroffenen Kommunen und Einwohner bei Gebietsänderungen kraft Verfassungsrechts vorsieht und nur die Regelung des Näheren dem einfachen Gesetzesrecht überweist, kennt die Verfassung für Rheinland-Pfalz keine vergleichbare Bestimmung. Eine einschlägige Vorschrift findet sich lediglich auf einfachgesetzlicher Ebene. § 11 Abs. 2 Satz 2 GemO RP und § 7 Abs. 2 Satz 3 LKrO RLP sehen vor, dass bei einer Gebietsänderung die betroffenen Kommunen vorher zu hören sind. Entsprechendes regelt § 3 Abs. 5 KomVwRGrG.

Das Fehlen einer expliziten verfassungsrechtlichen Regelung ändert allerdings nichts daran, dass die Durchführung einer Anhörung der betroffenen Kommune bei Gebietsänderungen und erst recht ihrer Eingliederung in eine andere Kommune vom Kernbereich der durch Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 Verf RP garantierten kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gewährleistet ist.³⁷

³⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(a)(bb)(α)

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50; BVerfG, Beschl. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, S. 195 (202); BVerfG, Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, S. 90 (107 f.); BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, S. 1 (24 ff.); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.1; Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 593; VerfGH Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris Rdnr. 138; VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 -, juris Rdnr. 321.

Anders als nach der zitierten Bestimmung der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt reicht aber das Anhörungsrecht in Rheinland-Pfalz nur soweit wie es dem Kernbereich der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zuzurechnen ist.

Dieser Kernbereich umfasst nicht die Ermittlung eines Meinungsbildes der Bevölkerung der von einer Maßnahme der kommunalen Neugliederung betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften durch den Gesetzgeber. Wie sich aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eindeutig ergibt, ist das Anhörungsrecht Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und steht der Gemeinde deshalb als juristischer Person des öffentlichen Rechts zu. Eine zusätzliche Anhörung der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde ist – soweit nicht im jeweiligen Landesverfassungsrecht etwas anderes geregelt ist (was in Rheinland-Pfalz nicht der Fall ist) – von Verfassungs wegen nicht als Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Neugliederungsakts geboten³⁸. Hiervon zu unterscheiden ist die Berücksichtigung der Position der Bürgerinnen und Bürger in der Abwägung der geplanten Neugliederungsmaßnahme (dazu unten III.3.a)bb)³⁹.

Zur Bestimmung der Reichweite dieser Gewährleistung ist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte zu rekurrieren. Die insoweit geltenden Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. 11. 2002 zusammengefasst:

„Zum Schutz des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung gehört, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind... Die Anhörung dient der prozeduralen Absicherung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Sie soll eine umfassende Ermittlung des Sachverhalts gewährleisten und ist geboten, weil die Gemeinden nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden dürfen. Sie ermöglicht den Gemeinden, vor einer Entscheidung, die ihre Rechte betrifft, zu

³⁸ Bayerischer VerfGH, Entsch. v. 20. 4. 1978 – Vf. 6-VII-78 –, juris Rdnr. 95 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.b)ee); VerfGH Thüringen, Urt. v. 18. 12. 1996 – 2/95 u.a. - juris Rdnr. 73

³⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.b)ee)

Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können, und dient damit der bestmöglichen Verwirklichung ihrer materiell-rechtlichen Rechtsposition. Die Anhörung von Gemeinden entfaltet ihren verfahrenssichernden Schutz auch dort, wo das Gesetz dem Verordnungsgeber zur Ausfüllung der beschlossenen Leitvorstellung noch Spielräume lässt. Sie soll es den Gemeinden ermöglichen, durch ihren Vortrag die beabsichtigte Maßnahme in eine ihre Interessen wahrende Richtung zu lenken oder durch eigene Initiative selbst dafür Sorge zu tragen, dem gesetzlichen Leitbild zu entsprechen. Sie muss es den Gemeinden daher ermöglichen, ihre Vorstellungen sachgerecht zu äußern. Die Anhörung ist zwar von Verfassungs wegen nicht an eine bestimmte Form gebunden; sie kann bis zum Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens erfolgen. Doch setzt eine ordnungsgemäße Anhörung der Gemeinden voraus, dass diese von Art und Umfang sowie den wesentlichen Grundlagen des Gesetzesvorhabens so rechtzeitig Kenntnis erhalten, dass sie ihre Einwendungen als amtliche Stellungnahme vortragen können. Die Erörterung der allgemeinen Konzeption einer Kommunalreform ersetzt die konkrete Anhörung der betroffenen Gemeinden nicht. ...

Die Anhörung der Gemeinden ist kein streng formalisiertes Verfahren. Der Gesetz- und Verordnungsgeber kann die Modalitäten der Anhörung nach seinem Ermessen frei gestalten, solange das Anhörungsverfahren insgesamt geeignet ist, den gemeindlichen Belangen angemessen Rechnung zu tragen. ...

(Mit Blick auf die weitere Funktion) des Anhörungsrechts in seiner Ausprägung als Ermittlungspflicht ... (dient) die Anhörung dient ... dazu, dem gestaltenden Normgeber die notwendige Sach- und Rechtskenntnis für seine Entscheidung zu verschaffen.⁴⁰

⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 19. 11. 2002, 2 BvR 329/97, BVerfGE 107, S. 1, 24 ff. Gleiche Maßstäbe etwa bei VerfGH Sachsen, Urt. v. 29. 5. 2009 – Vf. 79-II-08, juris Rdnr. 321

Ungeachtet dessen, dass die prozedurale Ausgestaltung der Anhörung verfassungsrechtlich nicht präformiert ist, sind in einer funktionalen Betrachtung bestimmte Anforderungen mit Blick auf die Effektivität der Anhörung abzuleiten⁴¹. Dient die Anhörung sowohl dazu, das Material für die vom Gesetzgeber zu treffende Abwägungsentscheidung zu vervollständigen, als auch der Chance der betroffenen Kommune, die sie selbst betreffende gesetzgeberische Maßnahme inhaltlich zu beeinflussen⁴², so darf die Entscheidung des Gesetzgebers vor Beginn der Anhörung noch nicht unverrückbar feststehen. Die Anhörung muss daher ergebnisoffen sein, der Gesetzgeber muss die von der Gebietskörperschaft vorgetragenen Gesichtspunkte zur Kenntnis nehmen und in seiner Abwägung über die Neugliederungsmaßnahme berücksichtigen.⁴³ Ob der Gesetzgeber dies in hinreichendem Maße getan hat oder nicht, ist eine Frage der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Neugliederungsakts. Eine formelle Pflicht zur Erwägung und Beantwortung der Stellungnahme der Gebietskörperschaft trifft den Gesetzgeber nicht.⁴⁴

Damit die Anhörung diesen Anforderungen gerecht werden kann, muss die betroffene Gebietskörperschaft eine angemessene Frist zur Abgabe ihrer Stellungnahme erhalten. Maßstab für die Angemessenheit der Stellungnahmefrist ist die Möglichkeit zur Äußerung in der Form einer amtlichen Stellungnahme. Dies beinhaltet insbesondere, dass auch die gewählte kommunale Bürgervertretung mit der Frage befasst werden kann. Zur Stellungnahme vorgelegt werden müssen der Gebietskörperschaft die wesentlichen Grundlagen der vom

⁴¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.a). Im Einzelnen *Volker Perne*, Kommunale Gebietsreform in Rheinland-Pfalz – Zum verfassungsmäßigen Recht betroffener Kommunen auf Anhörung –, LKRZ 2014, S. 276 ff.; s. auch schon *Matthias Dombert*, Verfahrensrechtliche Anforderungen kommunaler Gebietsreformen, NordÖR 2004, S. 6 (7 ff.).

⁴² VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.a).

⁴³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.a); VerfGH Sachsen, Urt. v. 25. 11. 2005 – Vf. 119-VIII-04 –, juris Rdnr. 230 f.

⁴⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.b)dd); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.1

Gesetzgeber geplanten Neugliederungsmaßnahme⁴⁵. Hierzu zählt nicht allein der bloße Umstand, dass eine Gebietsänderung (oder gar Auflösung) der Gebietskörperschaft beabsichtigt ist. Vielmehr versetzt erst die Mitteilung der wesentlichen Inhalte der in Aussicht genommenen Neuregelung, deren Ziele, Maßstäbe und Gründe unter Auseinandersetzung mit den in Betracht gezogenen Alternativen die betroffene Kommune in die Lage, eine fundierte Stellungnahme abzugeben.⁴⁶ Weitere Einzelheiten mitzuteilen ist der Gesetzgeber hingegen nicht gehalten.⁴⁷ Ebenso wenig besteht ein zusätzliches Recht der Kommune auf Einsicht in bei dem zuständigen Ministerium geführte Akten⁴⁸.

Waren die wesentlichen Elemente der Neugliederungsmaßnahme der Gebietskörperschaft bereits vorher bekannt, so kann die Anhörungsfrist entsprechend kürzer bemessen werden⁴⁹. Im Übrigen richtet sich die Angemessenheit der Anhörungsfrist nach den Besonderheiten des Einzelfalls⁵⁰, insbesondere dem Umfang der Neugliederung und der Komplexität der Sachfragen⁵¹. Unter diesen

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, S. 1 (25); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 –, sub D.II.1.a); Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 597; VerfGH Sachsen, Urt. v. 23. 6. 1994 – Vf.4-VIII-94 –, LKV 1995, S. 115 (116).

⁴⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.2.b)cc); Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 597; VerfGH Sachsen, Urt. v. 23. 6. 1994 – Vf.4-VIII-94 –, LKV 1995, S. 115 (116).

⁴⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.2.b)cc).

⁴⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.2.b)cc)

⁴⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, S. 90 (112 f.); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – VGH 2/69 –, JurionRS 1969, 11111 Rdnr. 157; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 5. 5. 1969 – VGH 29/69 –, JurionRS 1969, 11110 Rdnr. 93; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.2.b)aa)(1); Thüringer VerfGH, Urt. v. 18. 12. 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, S. 639 (640); VerfG Brandenburg, Urt. v. 18. 12. 2003 – VfGBbg 97/03 –, LKV 2004, S. 313 (315).

⁵⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 5. 5. 1969 – VGH 29/69 –, JurionRS 1969, 11110 Rdnr. 93; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.2.b)aa)(1); Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 601; Thüringer VerfGH, Urt. v. 18. 12. 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, S. 639 (640).

⁵¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.2.b)aa)(1).

Voraussetzungen sind in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Anhörungsfristen zwischen drei Wochen⁵² und zwei Monaten⁵³ für angemessen erachtet worden.

Nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte kommt es auf die Durchführung einer Anhörung durch das Parlament für die Erfüllung des Anspruchs einer von einer Neugliederung betroffenen Kommune auf Anhörung nicht mehr an, wenn die Kommune bereits von der Landesregierung angehört worden ist. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz hat hierzu in seinem Urteil vom 17. April 1969 treffend festgestellt:

„Wird ein Gesetzentwurf nicht ... aus der Mitte des Parlaments eingebracht, sondern geht die Initiative von der Landesregierung aus, dann liegt es nahe, schon bei der Erstellung des Entwurfs die betroffenen Gebietskörperschaften anzuhören. In Fällen dieser Art wird dem Parlament regelmäßig mit dem Gesetzentwurf das wesentliche Ergebnis der Anhörung unterbreitet. Es obliegt alsdann seiner Beurteilung, ob es diese Anhörung im Rahmen des ihm obliegenden Interessenermittlungszwangs für ausreichend erachtet oder sie noch für ergänzungsbedürftig hält. Auch aus diesem Verfahrensablauf folgt: Es gibt für die von einer Gebietsänderung betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften keinen Rechtsanspruch auf Anhörung durch das Parlament selbst.“⁵⁴

Dies gilt nicht nur für von der Landesregierung, sondern auch für aus der Mitte des Parlaments eingebrachte Gesetzentwürfe⁵⁵. Es ist eine Entscheidung des Parlaments, ob und inwieweit es auf die Ergebnisse einer ministeriellen Anhörung zurückgreifen oder eine eigene, ggf. zusätzliche Anhörung durchführen

⁵² VerfG Brandenburg, Urt. v. 18. 12 2003 – VfGBbg 97/03 –, LKV 2004, S. 313 (315).

⁵³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2): selbst wenn in diesen Zeitraum die Sommerferien fallen.

⁵⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. April 1969, 2/69, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 149

⁵⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.b)bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.b)aa)

möchte⁵⁶. Diesen Grundsatz hat der Verfassungsgerichtshof später bestätigt⁵⁷; entsprechend haben andere Landesverfassungsgerichte judiziert⁵⁸.

4. Strukturierung des Reformprojekts

Kommunal- und Verwaltungsreformen werden zwar nicht selten mit Formulierungen wie „Nach der Reform ist vor der Reform“ u. ä. als Daueraufgabe postuliert, stellen jedoch enorme Anforderungen an die Erhebung, Verarbeitung und Bewertung von Daten und die Erarbeitung eines konsistenten Reformprojekts. Wegen der hohen Komplexität kann deshalb erwogen werden, eine Reform nicht in einem umfassenden Reformansatz, sondern in mehreren Schritten vorzunehmen. In der Praxis finden sich beide Vorgehensweisen.

Das Verfassungsrecht enthält insoweit keine Vorgaben für den Gesetzgeber. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist deshalb anerkannt, dass der Gesetzgeber eine umfassende kommunale Gebietsreform, die er zur Erreichung der von ihm verfolgten Ziele für notwendig erachtet, in mehreren Stufen absichten und auf den einzelnen Stufen jeweils auf eine kommunale Ebene fokussieren kann⁵⁹. In welcher Reihenfolge der Gesetzgeber die von ihm gebildeten Stufen abzarbeiten hat, unterliegt ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Präformierungen. Er muss sich deshalb nicht für eine den Interessen der

⁵⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.b)bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.b)aa)

⁵⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.1

⁵⁸ Vgl. nur VerfGH Sachsen, Urt. v. 29. 5. 2009 – Vf. 79-II-08, juris Rdnr. 322; Niedersächsischer StGH, Urt. v. 14. 2. 1979 – StGH 2/77 –, juris Rdnr. 599; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 31. 5. 1994 – LVG 1/94 –, juris Rdnr. 121.

⁵⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111 Rdnr. 68 ff.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015– VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(f); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(e); ThürVerfGH, Urt. v. 8. 9. 1997 – 9/95 –, juris Rdnr. 84

(möglicherweise) betroffenen Gebietskörperschaft möglichst weitgehend entgegenkommende Reihenfolge entscheiden.⁶⁰ Vielmehr kann er auch Gesichtspunkte der politischen Opportunität durchschlagen lassen. Die durch die Verfassung dem Ermessen des Gesetzgebers gezogenen Grenzen sind erst dann überschritten, wenn das vom Gesetzgeber gewählte Vorgehen zur Erreichung der mit der Reform verfolgten Ziele offensichtlich ungeeignet ist⁶¹.

Eine Verfassungswidrigkeit des Vorgehens des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers in zwei Stufen, von denen die erste Stufe die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden und die zweite Stufe die übrigen kommunalen Ebenen betrifft, hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz verneint.⁶² Für die zweite Stufe ist zu beachten, dass eine formelle Bindung an die auf der ersten Stufe bereits durchgeführten Gebietsneugliederungen nicht besteht. So ist es nicht grundsätzlich ausgeschlossen, bei einer Neuregelung des Zuschnitts der Landkreise auch noch einmal den Gebietszuschnitt von Verbandsgemeinden zu verändern. Je nach Konstellation können in diesem Fall allerdings die erhöhten Rechtfertigungsanforderungen bei einer Rückneugliederung (zu ihnen unten III.3.a)cc) zu beachten sein.

5. Begründungspflicht

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz besteht keine allgemeine formelle Pflicht des Gesetzgebers, ein Gesetz bzw. dessen Entwurf zu begründen⁶³. Hiervon zu unterscheiden sind materielle Begrün-

⁶⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(f); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(e)

⁶¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(f)

⁶² VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(f); Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(e)

⁶³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.1.b)dd); LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 09. 7. 2013 – LVG 12/11 –, juris Rdnr. 79. Ebenso etwa *Timo Hebler*, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen?, DÖV 2010, S. 754 ff.; *Christian Waldhoff*, Der Gesetzgeber

derungserfordernisse, die sich für Maßnahmen der Gebietsreform aus der Notwendigkeit der Nachvollziehbarkeit der vom Gesetzgeber zu treffenden Abwägungsentscheidung (zu ihr unten III.3) im Falle einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung ergeben⁶⁴. Auch sie fordern dem Gesetzgeber jedoch nicht ab, alle vom Gesetzgeber als Für und Wider erwogenen Gesichtspunkte in der Begründung eines Gesetzentwurfs darzustellen. Es reicht vielmehr aus, wenn aus der Gesetzesbegründung deutlich wird, dass der Gesetzgeber den relevanten Sachverhalt zutreffend ermittelt hat und dass das Abwägungsergebnis auf sachgerechten und vertretbaren Erwägungen beruht.⁶⁵

schuldet nichts als das Gesetz – Zu alten und neuen Begründungspflichten des parlamentarischen Gesetzgebers, in: Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 325 ff.

⁶⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)cc)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.b)aa) ; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)aa); LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 09. 7. 2013 – LVG 12/11 –, juris Rdnr. 79.

⁶⁵ LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 09. 7. 2013 – LVG 12/11 –, juris Rdnr. 79.

III. Für die materielle Verfassungsmäßigkeit von Gebietsänderungen relevante Aspekte

Da Art. 28 Abs. 2 GG den Bestand der Gemeinden und Kreise institutionell garantiert, besteht keine verfassungsrechtliche Verbürgung des ungeschmäleren Fortbestands der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaft.⁶⁶ Dementsprechend wird der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch jedwede Form von Gebietsänderungen grundsätzlich nicht beeinträchtigt.⁶⁷ Gleichwohl ist eine Änderung des Gebiets kommunaler Gebietskörperschaften durch Auflösung, Fusion, Eingemeindung u. ä. nur bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen verfassungsgemäß, nämlich bei Vorliegen eines Grundes des Gemeinwohls (unten III.1) und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (unten III.2).

1. Gründe des Gemeinwohls

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erfordert der mit einer Gebietsreform verbundene Eingriff in den Kernbereich der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung, dass der Eingriff in den Gebietsbestand aus Gründen des öffentlichen Wohls bzw. des Gemeinwohls erfolgt⁶⁸. Der Kreis von Gründen, die im öffentlichen oder Gemeinwohl liegen, ist

⁶⁶ Bayerischer VerfGH, Entsch. v. 10. 12. 1981 – Vf. 11-VII-78 –, juris Rdnr. 66; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 25. 6. 2007 – LVG 8/06 –, juris Rdnr. 57,

⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50.

⁶⁸ BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50; Beschl. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195, 202; Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, S. 90 (107); Beschl. v. 19. 11. 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, S. 1 (24); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 50; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 –, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 –, sub D.II.1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.3.a); Bayerischer VerfGH, Entsch. v. 10. 12. 1981 – Vf. 11-VII-78 –, juris Rdnr. 69; LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 9. 7. 2013 – LVG 66/10 –, juris Rdnr. 59; LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 9. 7. 2013 – LVG 12/11 –, juris Rdnr. 57.

weder abstrakt definierbar noch abschließend bestimmbar. Es handelt sich vielmehr um einen offenen Begriff, der durch den eine kommunale Gebietsreform vornehmenden Gesetzgeber wertend zu konkretisieren ist.⁶⁹ Bei der Bestimmung, die Verfolgung welcher Ziele im Einzelfall der konkreten Gebietsreform dem Begriff des öffentlichen Wohls unterfällt, steht dem Landesgesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu⁷⁰. Die Konkretisierung eines Gemeinwohlziels, in dessen Dienste eine Gebietsreform stehen soll, stellt einen Akt politischen Gestaltens dar, bei dem die Wertungen der Verfassung zu beachten sind, ohne dass der Gemeinwohlgrund als solcher der Verfassung unmittelbar entnehmbar sein müsste.⁷¹

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat diesen komplexen Gestaltungsvorgang in drei Stufen gegliedert, die die Entscheidung des Gesetzgebers

⁶⁹ VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.a); VerFG Brandenburg, Urt. v. 15. 9. 1994 – 3/93 –, juris Rdnr. 52; VerFGH Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris Rdnr. 141 f.

⁷⁰ VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 60 ff.; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.a); VerFG Brandenburg, Urt. v. 15. 9. 1994 – 3/93 –, juris Rdnr. 52; StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 14. 2. 1975 – GR 11/74 –, NJW 1975, 1205, 1207; VerFG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 137.

⁷¹ VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.a)

– idealtypisch und den Gesetzgeber nicht zu einer tatsächlichen Ausbildung von Stufen verpflichtend⁷² – durchläuft⁷³:

- Die erste Stufe bezieht sich auf die Gründe, die zur Inangriffnahme der Gebietsreform als solcher geführt haben.
- Die zweite Stufe betrifft das vom Gesetzgeber entwickelte Reformleitbild und die von ihm der Durchführung der Reform zugrunde gelegten Leitlinien (im Folgenden Leitkriterien genannt, dazu unten III.2). Diese Vorgaben bilden den durch das Gebot der Systemgerechtigkeit (zu ihm unten III.3.b) zu Kohärenzanforderungen an die einzelnen Gebietsänderungsmaßnahmen führenden Rahmen.
- Diese einzelnen Maßnahmen werden auf ihre Rechtfertigung durch Gemeinwohlgründe auf der dritten Stufe gewürdigt.

Als eine Gebietsreform auf der ersten Stufe rechtfertigende Gemeinwohlgründe unproblematisch sind solche Gesichtspunkte, die ihrerseits einer Stärkung der betreffenden kommunalen Ebene dienen und damit im Dienste der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung stehen⁷⁴. In diese Kategorie fallen folgende Gemeinwohlziele:

⁷² Maximilian Wallerath, Kommunale Gebietsreformen und Öffentliches Wohl – Gemeinwohlkonkretisierung im Kompetenzgefüge von Gesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, S. 53 (70).

⁷³ Vgl. VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.a); VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.1; VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.a); Thüringer VerFGH, Urt. v. 18. 12. 1996 - 2/95 u.a., juris Rdnr. 96; VerFGH Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris Rdnr. 146 ff. Zur Anwendbarkeit auch für Neugliederungen auf Kreisebene Thüringer VerFGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerFGH 61/16 –, juris Rdnr. 121 ff.

⁷⁴ VerFGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)aa); VerFGH Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris Rdnr. 150; VerFGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 -, juris Rdnr. 324; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 25. 6. 2007 – LVG 8/06 –, juris Rdnr. 73.

- Sicherung oder Steigerung der Leistungskraft⁷⁵, sei es zur Verbesserung der Erbringung bisher schon wahrgenommener Aufgaben, sei es zur Ermöglichung der Kommunalisierung weiterer Aufgaben⁷⁶,
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit⁷⁷,
- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz⁷⁸,
- Verbesserung der Verwaltungskraft im Sinne der Qualität der Leistungen⁷⁹.

In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist anerkannt, dass die Festlegung geeigneter Mindesteinwohnerzahlen für die Gebietskörperschaften der betreffenden kommunalen Ebene als ein tragfähiger Indikator nicht nur zur Generierung von Skaleneffekten auf der Kostenseite, sondern auch für die Sicherung „einer leistungsqualifizierenden Verwaltung“ herangezogen werden kann (im Einzelnen unten III.2.b).⁸⁰

Allerdings müssen die eine Gebietsreform als solche rechtfertigenden Gemeinwohlgründe nicht zwingend solche sein, die der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung oder anderen verfassungsrechtlichen Grundsätzen verpflichtet sind⁸¹. Das Bundesverfassungsgericht hat es beispielsweise als legitimen Grund angesehen, dass die Gebietsänderungen kohärente Planungszuständig-

⁷⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 71 ff.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)aa); VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 138; VerfGH Sachsen, Urt. v. 26. 6. 2009 – 79-II-08 –, JurionRS 2009, 18343, Rdnr. 95; VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 -, juris Rdnr. 326.

⁷⁶ Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 170.

⁷⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)aa).

⁷⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)aa); VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 138; Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 633; VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 -, juris Rdnr. 235 f.

⁷⁹ Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)aa); Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 633.

⁸⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(a); Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 172.

⁸¹ Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 160.

keiten herbeiführen und dadurch eine verbesserte Entwicklung in den betreffenden Räumen erwarten lassen.⁸² Als Gemeinwohlgrund akzeptiert wurde ebenso „das Bestreben, Unterschiede in den bestehenden Kreisstrukturen abzuschaftern und eine ausgewogene Entwicklung aller Landesteile zu ermöglichen“⁸³.

Zu beachten ist schließlich, dass die Bezugspunkte des Gemeinwohls für eine gebietliche Neugliederung auf den verschiedenen kommunalen Ebenen unterschiedlich sind. Während die Kreise das Land großräumig in Selbstverwaltungskörperschaften gliedern, dominiert auf der Gemeindeebene der örtliche Bezug.⁸⁴ Auf der Ebene der Ortsgemeinden wird im Blick behalten werden müssen, dass als Bezugspunkt die eigene Erbringung von Verwaltungsleistungen hinter der identitätsstiftenden Funktion zurücktritt.

2. Verfassungsmäßigkeit von Leitbild und Leitkriterien

Entsprechend dem dargestellten (oben III.1) gestuften Vorgang der Gemeinwohlkonkretisierung ist hinsichtlich der Anforderungen an ein verfassungsgemäßes Vorgehen bei einer Gebietsreform zwischen der in diesem Abschnitt behandelten Formulierung von Reform-Leitbild und -linien bzw. -kriterien sowie der Ebene der Durchführung konkreter Gebietsänderungsmaßnahmen (dazu unten III.3) zu unterscheiden.

Soweit sich das wissenschaftliche Schrifttum überhaupt mit dieser Frage befasst, findet sich die Auffassung, vor Durchführung von konkreten Reformmaßnahmen der Gebietsänderung bedürfe es zwingend der Entwicklung eines Leitbilds⁸⁵. Dem wird man in dieser Allgemeinheit nicht zustimmen können. Jedenfalls dann, wenn es sich lediglich um einzelne Gebietsänderungsmaßnahmen handelt, ist die vorherige Aufstellung eines Leitbilds verzichtbar. Wird hingegen

⁸² BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50 (53 f.).

⁸³ VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 –, juris Rdnr. 326.

⁸⁴ Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 119.

⁸⁵ So *Veit Mehde*, in: Maunz / Dürig, Grundgesetz, Art. 28 Abs. 2 (Stand: Sept. 2016) Rdnr. 161.

eine umfassendere Kommunalreform in Erwägung gezogen, so ist es zur Konkretisierung der die Reform tragenden Gemeinwohlgründe einerseits und der Gleichbehandlung der betroffenen Kommunen andererseits unverzichtbar, ein Leitbild zu erarbeiten und in Leitkriterien, die die Entscheidungen über die einzelnen Gebietsänderungsmaßnahmen inhaltlich vorstrukturieren, auszudifferenzieren. Rechtlich nicht erforderlich ist die Niederlegung von Leitbild und Leitkriterien in einem Vorschalt- oder Grundsatzgesetz⁸⁶.

a) Fortgeltung von Leitbild und Leitkriterien der ersten Stufe?

Keine Wirkung für ein Leitbild und Leitkriterien für gebietsändernde Maßnahmen auf Ebene der Kreise oder Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz entfaltet das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) vom 28. Sept. 2010⁸⁷. Dies gilt uneingeschränkt für die §§ 2 ff. dieses Gesetzes, die Regelungen ausschließlich mit Bezug auf die auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform erfolgte Gebietsreform auf Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden enthalten. Demgegenüber enthalten § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 KomVwRGrG Ziele, die mit der Kommunal- und Verwaltungsreform verfolgt werden, ohne dass damit eine Beschränkung auf die Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden verbunden wäre. Ein kohärentes Leitbild oder gar Leitkriterien für Gebietsreformen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sowie der Ortsgemeinden ergeben sich hieraus allerdings nicht.

Hinzuweisen ist aber darauf, dass ausweislich der Begründung des Entwurfs des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform die im KomVwRGrG niedergelegten Leitkriterien für Gebietsänderungen auf Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf von der Landesregierung ausgearbeitete Eckpunkte zurückgehen, die ihrerseits aus den vom

⁸⁶ *Dominik Lück*, Gebietsreform ohne Vorschaltgesetz? – Zu den Folgen des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 9. 7. 2017, LKV 2017, S. 403 (406 f.).

⁸⁷ GVBl. 2010, S. 272.

Landtag am 11. Dez. 2008 beschlossenen „Grundlagen und Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ entwickelt wurden.⁸⁸ Während sich die Eckpunkte der Landesregierung in erster Linie auf die Optimierung der Struktur der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden bezogen⁸⁹, lassen sich dem Beschluss des Landtags⁹⁰ allgemeine Ziele und Kriterien einer Gebietsreform entnehmen:

- Auf der Zielebene wird gleichsam als Oberziel der Ausbau der Bürgerfreundlichkeit und Bürgernähe der Verwaltung formuliert. Im Dienste dieses Oberziels stehen verschiedene leitbildähnliche Unterziele, nämlich
 - die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kommunen durch Schaffung entsprechend größerer Einheiten zur Aufnahme weiterer Aufgaben,
 - die Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns,
 - die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land durch einen Abbau struktureller Unterschiede für „einen fairen Ausgleich der verschiedenen Interessen der städtischen und der ländlichen Räume“.

- Als in erster Linie wesentliche Leitkriterien für Maßnahmen der Gebietsreform werden u. a. genannt:
 - Einwohnerzahl
 - Flächengrößen
 - Wirtschafts- und Finanzkraft
 - Verkehrsverbindungen, landschaftliche und topografische Gegebenheiten
 - Raumordnung und Landesplanung
 - historische und religiöse Bindungen und Beziehungen.

Diese Leitkriterien haben für die Gebietsreform auf Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden Eingang in § 2 KomVwRGrG gefunden.

⁸⁸ LT-Drucks. 15/4488 S. 22.

⁸⁹ <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/>.

⁹⁰ LT-Drucks. 15/2900.

Eine formelle rechtliche Bindung des Gebietsreformen auf den Ebenen der Kreise und kreisfreien Städte bzw. der Ortsgemeinden in Betracht ziehenden Gesetzgebers an die genannten Leitkriterien besteht zwar nicht. Ebenso wenig umgreift der für durch Leitkriterien gesteuerte Gebietsänderungen auf derselben kommunalen Ebene geltende Grundsatz der Systemgerechtigkeit (zu ihm unten III.3.b) auch zeitlich später und auf erst noch zu schaffender gesetzlicher Grundlage geplante Gebietsformen für Gebietskörperschaften anderer kommunaler Ebenen. Es bleibt vielmehr grundsätzlich bei dem weiten politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Leitbildes und der Leitlinien der Reform, welcher seine verfassungsrechtlichen Grenzen erst in der fehlenden Eignung zur Erreichung der Reformziele, der Zugrundelegung offensichtlich unzutreffender Erkenntnisse sowie der Außerachtlassung sich aufdrängender Gemeinwohlaspekte findet.⁹¹ Zu diesen zu berücksichtigenden Aspekten können beispielsweise auch Spezifika einer kommunalen Ebene gehören, die für eine Gebietsreform auf anderen kommunalen Ebenen weniger oder nicht relevant sind. Jedoch wird ein erhöhter Begründungs- und Rechtfertigungsbedarf bestehen, wenn auf der zweiten Stufe einer als – wenn auch zeitlich gestreckte – Einheit angelegten Kommunal- und Verwaltungsreform Leitbild und Leitkriterien grundlegend geändert würden. Daher wird im Folgenden von dem bisher in der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz zugrunde gelegten Leitbild und den Leitkriterien ausgegangen.

b) Geeignetheit von Leitbild und Leitkriterien

Legt man als Ziel einer Gebietsreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte weiterhin den Ausbau der Bürgerfreundlichkeit und Bürgernähe der Verwaltung zugrunde, so ist das Leitbild leistungsfähiger und effizient arbeitender Kommunen unter Abbau struktureller Unterschiede im Land geeignet, zur Erreichung dieses Ziels beizutragen.

⁹¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(1); VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 141; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 124.

Für eine Gebietsreform auf Ebene der Ortsgemeinden gilt dies in Ermangelung nennenswerter eigener Verwaltungstätigkeit nicht in gleichem Maße, soweit es um die Wahrnehmung administrativer Funktionen geht. Für Gemeinden ohne eigene nennenswerte Verwaltungsfähigkeit stellt die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung insoweit auf die Wahrnehmbarkeit der Aufgabenträgerschaft durch die Gemeindevertretung und die daran anknüpfenden, sich an der Einwohnerzahl orientierenden Größenanforderungen an.⁹²

Unter den Leitkriterien kommt dem Rekurs auf eine Mindesteinwohnerzahl für die Gebietskörperschaften der betreffenden kommunalen Ebene eine zentrale Rolle zu. Die Eignung von Mindesteinwohnerzahlen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit von Kommunen und zur Generierung von Skaleneffekten ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt.⁹³ Wenngleich kein Automatismus einer höheren Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns mit zunehmender Größe der Gebietskörperschaft besteht, ist die Generierung von ökonomischen Skaleneffekten zumindest möglich.⁹⁴ Darüber hinaus ermöglichen ein größerer Personalkörper der Kommunalverwaltung eine höhere Spezialisierung und die höhere Zahl von Verwaltungsvorgängen in größeren Einheiten eine Etablierung von inhaltlichen Routinen und die Ausdifferenzierung

⁹² VerfG Brandenburg, Urt. v. 29. 8. 2002 – 34/01 -, LKV 2002, S. 573 (575); vgl. *Maximilian Wallerath*, Aufgaben und Struktur – zur Rekonstruktion der gemeindlichen Ebene, in: Mehde / Ramsauer / Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift Hans Peter Bull zum 75. Geb., 2011, S. 879 (900 f.).

⁹³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(a); VerfG Sachsen, Urt. v. 26. 6. 2009 – Vf. 79-II-08 –, JurionRS 2009, 18343 Rdnr. 101; VerfG Brandenburg, Urt. v. 29. 8. 2002 – 34/01 -, LKV 2002, S. 573 (575); Beschl. v. 9. 2. 2006 – 35/04 –, BeckRS 2007, 26765 sub C.II.1.b)cc)(2)(bb); LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 21. 4. 2009 – LVG 12/08 –, JurionRS 2009, 23723 Rdnr. 46; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.9. 2014 – LVG 17/11 –, juris Rdnr. 78; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 172.

⁹⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(a); VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 162; VerfGH Sachsen, Beschl. v. 22.4.2008 - Vf. 19-VIII-08 -, JurionRS 2008, 15273, Rdnr. 120; VerfGH Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 - Vf. 54-VIII-08 -, juris Rdnr. 156.

vertiefter Erfahrungen, was beides der Qualität und fachlichen Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung zugute kommt.

Bei der Festlegung einer diese Effekte zulassenden Mindesteinwohnerzahl handelt es sich um eine abwägende Prognose des Gesetzgebers, die erst dann gegen Verfassungsrecht verstößt, wenn sie einer zureichenden Prognosegrundlage entbehrt oder der gezogene Schluss auf eine Verbesserung von Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit unhaltbar ist⁹⁵. Für die Bildung der Grundlage darf der Gesetzgeber „auf die in der Verwaltungswissenschaft und -praxis gewonnenen allgemeinen Erfahrungen und ermittelten Gesetzmäßigkeiten zurückgreifen“ und muss nicht selbst wissenschaftliche Untersuchungen veranlassen.⁹⁶ Insoweit kann der Gesetzgeber sich an einem statistischen Zusammenhang⁹⁷ und auch an den in anderen Bundesländern für die Größe kommunaler Gebietskörperschaften herangezogenen Richtwerten für eine Mindesteinwohnerzahl⁹⁸ orientieren.

Bei einer landesweiten Reform kann der Gesetzgeber die hinsichtlich einzelner Gemeinden oder einer unbedeutenderen Gruppe von Gemeinden obwaltenden besonderen Umstände außer Acht lassen und typisieren⁹⁹. Kommt der Gesetzgeber unter Einhaltung der Anforderungen zu dem Ergebnis, dass Kommunen unterhalb einer bestimmten Einwohnerzahl nicht dauerhaft leistungsfähig sind, so muss keine Prüfung jeder hierunter fallenden Kommune im Einzelfall auf ihre Leistungsfähigkeit erfolgen. Er kann vielmehr bestimmte Indikatoren festlegen,

⁹⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(a). Ebenso Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 608; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 174.

⁹⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(a). Ebenso Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 608.

⁹⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(a)

⁹⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(b); VerfGH Sachsen, Beschl. v. 22.4.2008 – Vf. 19-VIII-08 –, JurionRS 2008, 15273 Rdnr. 115.

⁹⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)aa)(2)(b); LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.9. 2014 – LVG 17/11 –, juris Rdnr. 88.

erst bei deren Vorliegen die durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebotene Prüfung (dazu unten III.2.d)bb) auf eine gleichwohl bestehende Leistungsfähigkeit durchzuführen ist.¹⁰⁰

Umgekehrt ist es verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, wenn der Gesetzgeber eine Einwohnerzahl als Regelzielgröße vorgibt, jedoch zur Ermöglichung von Besonderheiten aufgrund einer Abwägung im Einzelfall eine Unterschreitung dieser Regelzielgröße bis herab zu einer niedrigen Mindesteinwohnerzahl gestattet.¹⁰¹ Zur Vermeidung von Inkonsistenzen muss diese Abweichungsmöglichkeit allerdings so gestaltet werden, dass sie nicht mit dem Reformleitbild konfligiert.

Zu beachten ist, dass die vorstehend beschriebene Ableitung von Mindesteinwohnerzahlen tragfähig ist unter dem Reformziel eines *Ausbaus* der Bürgerfreundlichkeit und Bürgernähe der Verwaltung durch Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kommunen mittels Schaffung entsprechend größerer Einheiten zur Aufnahme *weiterer* Aufgaben. Sie trägt hingegen nicht, wenn es um die Beseitigung vorhandener Verwaltungsdefizite einer bestimmten Gruppe von besonders kleinen Gebietskörperschaften geht. Soll hier nicht die Übertragung weiterer Aufgaben ermöglicht, sondern ein dem landesweiten Durchschnitt von Verwaltungskraft angenäherter Standard überhaupt erst hergestellt werden, so bedarf es einer hierauf abgestimmten Ableitung einer Mindesteinwohnerzahl. Sie kann beispielsweise in der Ermittlung zumindest eines Größenkorridors bestehen, unterhalb dessen von Defiziten oder einer Unwirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung auszugehen ist.

Ebenso aber ist in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anerkannt, dass eine allein an einer Mindesteinwohnerzahl ausgerichtete Gebietsreform nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Vielmehr bedarf es

¹⁰⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(d)(cc); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(bb); LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 09. 7. 2013 – LVG 12/11 -, juris Rdnr. 70; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.9. 2014 – LVG 17/11 -, juris Rdnr. 78.

¹⁰¹ Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 -, juris Rdnr. 651 f. Im Ergebnis auch VerfG Brandenburg, Urt. v. 15. 9. 1994 – 3/93 -, juris Rdnr. 55.

der Heranziehung weiterer Kriterien, die der besonderen Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, eine bürgernahe und identitätstiftende Körperschaft zu bilden und durch die Einbeziehung des Ehrenamts in die Verwaltung die Grundlagen der Demokratie zu stärken, Rechnung trägt.¹⁰² Zu diesen Kriterien zählen u. a. geografische Gegebenheiten, historische Kontexte, landsmannschaftliche und religiöse Zusammengehörigkeiten, die bei Nichterreichen der Mindesteinwohnerzahl in die Abwägung über die Einbeziehung der betreffenden Gebietskörperschaften in Gebietsänderungsmaßnahmen einzustellen sind und das Nichterreichen der Mindesteinwohnerzahl überwiegen können.¹⁰³

Wie dargelegt enthält der Beschluss des Landtags vom 11. Dez. 2008 auch den Gesichtspunkt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land durch einen Abbau struktureller Unterschiede. Unter einem solchen Abbau von Unterschieden ließe sich durchaus auch die Herstellung einer ungefähren Gleichwertigkeit der finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften verstehen. Die Herbeiführung eines Ausgleichs zwischen finanziell unterschiedlich leistungsfähigen Gemeinden stellt einen Gemeinwohl-Aspekt dar, dessen Realisierung durch die Vornahme von Gebietsänderungen verfassungsrechtlich zulässig ist. Dass mit kommunalen Neugliederungen ein solcher Ausgleich verfolgt werden kann, ist in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte anerkannt¹⁰⁴. Gleichwohl hat der rheinland-pfälzische Gesetzgeber die Herbeiführung eines Ausgleichs unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeiten von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden im KomVwRGrG nicht als eigenständiges Ziel der ersten Stufe der Kommunalreform formuliert, zumal kein verfassungsrechtliches Gebot zu einem solchen Disparitätenausgleich besteht¹⁰⁵. Er wäre jedoch nicht von vornherein daran

¹⁰² VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(d)(aa); Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 182 ff.

¹⁰³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(d)(aa); Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 182 ff.

¹⁰⁴ Vgl. nur StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 14. 2. 1975 – GR 11/74 –, NJW 1975, 1205, 1211

¹⁰⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)cc)(2)(b)(bb)(β)(γγ).

gehindert, diesen Gesichtspunkt für die zweite Stufe aufzugreifen, sei es im Leitbild, sei es in den in die Abwägung einzustellenden Kriterien.

Ebenfalls ergänzend kann der Gesetzgeber auf weitere Kriterien zurückgreifen, um den Kreis der Kommunen mit Gebietsänderungsbedarf abzugrenzen. Solche Kriterien können wie nach § 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwGrG z. B. die Zahl der Mitgliedskommunen bei Gemeindeverbänden oder die Flächengröße sein, sofern sich diese Gesichtspunkte auf die Wahrnehmung der Aufgaben der betreffenden Gebietskörperschaft und damit die Reformziele auswirken können¹⁰⁶.

Weiter zu beachten ist, dass die zu einer Mindesteinwohnerzahl hinzutretenden weiteren Leitkriterien für Gebietsänderungsbedarfe auf unterschiedlichen kommunalen Ebenen unterschiedliche Bedeutung haben können. Beispielsweise können klar definierte historische Identitäten auf der Ebene der Gemeinden und insbesondere der Ortsgemeinden eine deutlich größere Bedeutung haben als auf Ebene der Kreise.

c) Vorhandensein eines mildereren Mittels im Verhältnis zu einer Gebietsreform

Das einer Gebietsreform zugrunde gelegte Leitbild kann als solches nur verfassungsgemäß sein, wenn nicht generell ein anderes Vorgehen möglich ist, das gleich wirksam die Erreichung des Reformziels ermöglicht, aber im Vergleich zu einer Gebietsreform sich für die Kommunen als mildereres Mittel darstellt.

Als ein solches mildereres Mittel wird zuweilen die landesweite Systematisierung und Intensivierung von interkommunalen Kooperation genannt. Einer vertieften Auseinandersetzung mit dieser Annahme bedarf es nicht, ist es doch in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anerkannt, dass interkommunale Zusammenarbeit kein gleich wirksames mildereres Mittel im Verhältnis zu einer Gebietsreform ist:

„Interkommunale Zusammenarbeit, in welcher Form auch immer (in Gestalt von Zweck- oder Planungsverbänden, Arbeitsgemeinschaften oder

¹⁰⁶ Vgl. LT-Drucks. 15/4488 S. 31.

Kapitalgesellschaften oder durch öffentlich-rechtliche Kooperationsverträge), kann typischerweise jeweils nur einen Teilbereich der Probleme lösen helfen. Sie wirft zudem ihrerseits Abstimmungs- und Kooperations- sowie Rechts- und Personalfragen auf. Im Vergleich zu einer gemeindlichen Neuordnung ist die interkommunale Zusammenarbeit schwächer und instabiler.“¹⁰⁷

Ebenso wenig als milderer, gleich wirksames Mittel im Verhältnis zu einer Gebietsreform ist die Nutzung von den durch E-Government ermöglichten Lösungen anzusehen¹⁰⁸. Die digitale Abwickelbarkeit von Verwaltungskontakten, Front Office- / Back Office-Lösungen sowie Shared Service-Center löst zum einen nicht die Probleme zu kleiner und zu wenig spezialisierter Personalkörper in kleinen Kommunalverwaltungen. Zum anderen werden gerade für den Aufbau und den Betrieb derartiger E-Government-Lösungen beträchtliche sächliche und personelle Ressourcen und Kompetenzen benötigt, die in kleineren Einheiten nicht vorhanden sind.

d) Kein Verstoß der Leitkriterien gegen das Übermaßverbot

Von vornherein keine Steuerungsfunktion für die Durchführung einer Gebietsreform vermögen Leitkriterien zu entfalten, die gegen das aus dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgeleitete Übermaßverbot verstoßen.

Wenngleich § 1 Abs. 1 Satz 3 KomVwRGrG der Freiwilligkeit gebietlicher Veränderungen den Vorrang vor durch den Gesetzgeber gegen den Willen der betroffenen Kommunen herbeigeführten Veränderungen einräumt und § 3 Abs. 4 KomVwRGrG eine sog. Freiwilligkeitsphase vorsah, würde der Verzicht auf eine

¹⁰⁷ VerfG Brandenburg, Beschl. v. 18. 11. 2004 – 263/03 –, juris Rdnr. 30. Im Ergebnis ebenso VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 5. 5. 1969 – 3 /69 –, JurionRS 1969, 10930 Rdnr. 53; VerfGH Sachsen, Beschl. v. 22.4.2008 – Vf. 19-VIII-08 –, JurionRS 2008, 15273 Rdnr. 128 ff.; VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 –, juris Rdnr. 336 ff.; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 206.

¹⁰⁸ A. M. *Utz Schliesky*, Der rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Handlungsrahmen für Gebiets-, Funktional- und Verwaltungsstrukturreformen, NordÖR 2012, S. 57 (62).

solche Freiwilligkeitsphase die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen wahren.

Allerdings regelt die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz die formellen Anforderungen an Gebietsänderungen von Kommunen nicht ausdrücklich. Demgegenüber enthalten die Verfassungen anderer Bundesländer Bestimmungen, nach denen für freiwillige Gebietsänderungen zwischen Gemeinden und Kreisen zwischen Gebietsänderungen im engeren Sinne, d. h. der Verschiebung von Gebietsteilen von einer Gebietskörperschaft zu einer anderen, und der „Auflösung“, d. h. dem Verlust des Status als eigenständige Gebietskörperschaft, unterschieden wird, wie er etwa bei Fusionen oder Eingliederungen erfolgt:

- Auflösungen, wie sie auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz in Rede stehen, bedürfen danach ausnahmslos und auch bei Vorliegen von Freiwilligkeit eines durch das Parlament erlassenen Gesetzes, wenn Kreise betroffen sind (Art. 74 Abs. 3 Satz 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Niedersächsische Verfassung, Art. 88 Abs. 3 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 92 Abs. 3 Satz 2 Verfassung des Freistaats Thüringen). Kreisgebietsänderungen im engeren Sinne müssen nicht zwingend durch Gesetz geregelt werden, bedürfen aber zumindest einer gesetzlichen Grundlage (Art. 74 Abs. 3 Satz 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 88 Abs. 3 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 92 Abs. 3 Satz 1 Verfassung des Freistaats Thüringen). Vereinzelt wird auch eine Umgliederung von Gebietsteilen durch Vertrag der beteiligten Kreise zugelassen, zu dem allerdings die Genehmigung des Landes erforderlich ist (Art. 59 Abs. 2 Satz 2 Niedersächsische Verfassung).
- Die Änderung des Gebiets von Gemeinden, und zwar auch dann, wenn es sich nicht nur um Gebietsänderungen im engeren Sinne handelt, kann nach diesen Landesverfassungen nicht nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, sondern auch durch eine, staatlicher Genehmigung bedürftige Vereinbarung der beteiligten Gemeinden erfolgen (Art. 74 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 88 Abs. 2

Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 92 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaats Thüringen).

Nach landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung lässt sich ein Anspruch auf freiwilligen Zusammenschluss nicht aus der Selbstverwaltungsgarantie ableiten. Ebenso schließt der Umstand, dass Gebietsänderungen entweder durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes erfolgen müssen oder zumindest einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfen (so auch nach § 11 Abs. 1 GemO RLP, § 7 Abs. 1 LKrO RLP), einen solchen Anspruch aus.¹⁰⁹ Auch im wissenschaftlichen Schrittm wird ein Anspruch auf freiwillige Gebietsänderung allenfalls in Extremsituationen für möglich gehalten und darauf hingewiesen, dass die Rückbindung an das Gemeinwohl mit Blick auf die Sicherstellung kohärenter und leistungsfähiger kommunaler Strukturen durch die Organe des Landes sicherzustellen ist.¹¹⁰ Die Einräumung einer Freiwilligkeitsphase ist daher zwar möglich, aber nicht geboten.¹¹¹ Allerdings wird man in Betracht ziehen müssen, dass die Eröffnung einer Freiwilligkeitsphase den verfassungsrechtlichen Gedanken autonomer Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft in besonderem Maße unterstützt.

Schließlich ist zu beachten, dass es in Anbetracht der mit der Typisierungbefugnis des Gesetzgebers bei der Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen (oben III.2.b) verbundenen generalisierenden Behandlung der jeweiligen kommunalen Ebene in besonderen Einzelfällen zu überschießendem Druck zur Durchführung konkreter Gebietsfusionen kommen kann. Eine derartige Konstellation kann eintreten, wenn die mit der Unterschreitung der Mindesteinwoh-

¹⁰⁹ Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 195.

¹¹⁰ Vgl. *Lothar Hageböiling / Veith Mehde*, Gutachten zu den rechtlichen Aspekten einer Fusion des Landkreises Helmstedt mit der Stadt Wolfsburg zu einer kreisfreien Stadt Wolfsburg auf freiwilliger Basis und den einer solchen Fusion nahe kommenden Lösungen, o. J., S. 84 f.; *Hans Michael Heinig*, Kommunale Gebietsreformen – Historische Kontexte, verfassungsrechtliche Maßstäbe und Besonderheiten freiwilliger Fusionen, NdsVBl. 2014, S. 60 (65).

¹¹¹ Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 195 f. A. M. *Sabine Werner*, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg, 2002, S. 224 ff.

nerzahl verbundene Vermutung der defizitären Wirtschafts- und/oder Leistungskraft im Einzelfall widerlegt werden kann. In diesem Fall besteht allerdings kein Automatismus einer Verneinung eines Gebietsänderungsbedarfs. Vielmehr ist eine Abwägung mit allen anderen Kriterien darauf vorzunehmen, ob ausnahmsweise eine vertretbare Lösung mit geringerer Einwohnerzahl möglich ist.¹¹²

Bei der Festlegung der Kriterien, anhand derer eine im Einzelfall bestehende Leistungsfähigkeit ermittelt werden soll, steht dem Gesetzgeber ein erheblicher Abwägungsspielraum zu. Die Kriterien müssen nicht allein finanzieller Art sein, sondern können auch andere Gesichtspunkte zu einem Einzelfallgerechtigkeit ermöglichenden Wertungssystem zusammenfügen. Dabei kann auch das Maß der Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl selbst ein Gesichtspunkt sein, so dass „je stärker die Einwohnerzahl hinter der Richtzahl zurückbleibt, desto schwerer ... die Gesichtspunkte wiegen (müssen), die für den Fortbestand der Gemeinde sprechen“¹¹³.

3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an konkrete Gebietsänderungen

Auf der dritten Stufe der im Zuge einer beabsichtigten Gebietsreform vom Gesetzgeber vorzunehmenden gestaltenden Konkretisierung des Gemeinwohlziels ist zu prüfen, ob für die in Betracht kommende konkrete Gebietsänderung eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung besteht (vgl. oben III.1). Für diese Prüfung ist bereits festgestellt, dass anhand der verfassungsgemäßen Leitkriterien grundsätzlich ein Gebietsänderungsbedarf für die betreffende Kommune besteht.

¹¹² VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(d)(aa). Ebenso VerfG Brandenburg, Urt. v. 29. 8. 2002 – 34/01 –, LKV 2002, S. 573 (576).

¹¹³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)bb)(1)(d)(cc); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(bb). Ebenso VerfG Brandenburg, Urt. v. 29. 8. 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, S. 573 (575).

Das Prüfprogramm auf der dritten Stufe besteht dementsprechend aus zwei Schritten:

- Zunächst ist zu prüfen, ob trotz abstrakt bestehenden Gebietsänderungsbedarfs wegen einer gleichwohl bestehenden Leistungsfähigkeit der Kommune ein Ausnahmefall vorliegt (oben III.2.b)dd).
- Ist dies nicht der Fall und steht die Notwendigkeit der Einbeziehung der betreffenden Kommune in Maßnahmen der Gebietsänderung damit fest, so ist des Weiteren festzustellen, welche Optionen für eine Abarbeitung des Gebietsänderungsbedarfs in Betracht kommen und welche Option verwirklicht werden soll. Die folgenden Ausführungen betreffen die rechtlichen Maßstäbe für diese Auswahlentscheidung.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz hat die dabei geltenden Maßstäbe wie folgt zusammengefasst:

„Auch auf der Stufe der verfassungsrechtlichen Überprüfung des konkreten Fusionsgesetzes ist der politische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen ... (Der) Gesetzgeber (muss) den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt ... und ... die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt ... (haben). 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.“¹¹⁴

¹¹⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1). Ebenso im Ergebnis VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)cc)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.b)aa) ; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 –

Welchen Belangen er in der Abwägung gegenüber ggf. konfligierenden Belangen den Vorzug gibt, liegt – solange er die genannten Grenzen wahrt – allein beim Gesetzgeber. Er ist deshalb auch von Verfassungs wegen nicht gehalten, etwa den örtlichen Belangen in der Abwägung einen Vorrang einzuräumen¹¹⁵. Eine Grenze für den dem Gesetzgeber zustehenden Abwägungs- und Gestaltungsspielraum besteht erst dort, wo seine Wertung und Prognosen eindeutig widerlegbar, d. h. evident fehlsam sind oder der verfassungsmäßigen Ordnung widersprechen¹¹⁶.

Diese verfassungsrechtlichen Maßstäbe beruhen auf dem Ausgangspunkt, dass der Gesetzgeber bei der Verfolgung seines Ziels durch die Regelung konkreter Gebietsänderungen alle von der Regelung betroffenen individuellen örtlichen und überörtlichen Belange zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen hat¹¹⁷. Das Ergebnis der Abwägung muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten¹¹⁸. Insbesondere darf der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels erforderlich ist, und nicht außer Verhältnis zu den bewirkten Folgen stehen¹¹⁹.

VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.2.a); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)aa); BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50 (51); BVerfG, Beschl. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, S. 195 (203); BVerfG, Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, S. 90 (108 f.); LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 9. 3. 2007 – 7/06 –, BeckRS 2007, 25671, Rdnr. 73; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.1.2013 - LVG 36/10 -, BeckRS 2013, 58263; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.9. 2014 – LVG 17/11 –, juris Rdnr. 64; Bayerischer VerfGH, Entsch. v. 10. 12. 1981 – Vf. 11-VII-78 –, juris Rdnr. 68.

¹¹⁵ LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 9. 3. 2007 – 7/06 –, BeckRS 2007, 25671, Rdnr. 72

¹¹⁶ LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 9. 3. 2007 – 7/06 –, BeckRS 2007, 25671, Rdnr. 73; LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 09. 7. 2013 – LVG 12/11 –, juris Rdnr. 59.

¹¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.11.1978 - 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50 (51).

¹¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50 (51); BVerfG, Beschl. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, S. 195 (203); BVerfG, Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, S. 90 (108 f.); BVerfG, Beschl. v. 19. 11. 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, S. 1 (24); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 92

¹¹⁹ vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50 (51); Beschl. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, S. 195 (203); Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, S. 90 (108 f.).

a) Verhältnismäßigkeit der einzelnen Gebietsänderung

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der einzelnen Gebietsänderungsmaßnahme ist zu beachten, dass dem Gesetzgeber auch bei der Auswahl der zu wählenden Option unter mehreren möglichen Änderungsszenarien ein weiter Ermessensspielraum zukommt¹²⁰.

Nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte lässt sich aus der durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 LV RLP geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kein an den Gesetzgeber adressiertes Optimierungsgebot in dem Sinne ableiten, dass die aus Sicht der Kommunen, die in die Gebietsänderung einbezogen sind, zu bevorzugende Änderungsvariante zu wählen wäre. Verfassungsrechtlicher Maßstab ist vielmehr allein die Geeignetheit der vom Gesetzgeber in concreto gewählten Lösung zur Erreichung der vom Gesetzgeber formulierten Reformziele. Erst wenn diese Ziele durch die betreffende Maßnahme in absehbarer Zeit nicht erreicht werden können, sind die durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezogenen Grenzen überschritten.¹²¹

Eine fehlende Geeignetheit einer Gebietsänderungsmaßnahme kann nur auf sehr zurückgezogener Linie festgestellt werden:

„Ob die jeweilige Gebietsänderung zu einer solchen Verbesserung geeignet ist, obliegt als gesetzgeberische Wertung und Prognose der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Die Geeignetheit der Gebietsreform verlangt zudem keine Sicherheit, dass es tatsächlich zu einer Verbesserung kommt. Ausreichend ist vielmehr, wenn der gewünschte Erfolg durch die jeweilige Gebietsänderung zumindest gefördert werden kann. Kann der Gesetzgeber seine Einschätzung, dass die Reform zur Verbesserung der Gebietsstruktur geeignet ist, auf allgemeine nicht offensichtlich fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Erfahrungen und Grundsätze stützen,

¹²⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(d)(bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(b)(bb)(γ)

¹²¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(e)(cc)

so ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hiervon ausgehend stellt sich die Eingliederung ... (einer Kommune) in ... (eine andere Kommune) nicht als offensichtlich ungeeignet dar, (wenn der Gesetzgeber die) ... Geeignetheit dieser Reformmaßnahme ... damit begründet (hat), dass sich durch eine Fusion beider ... (Kommunen) Synergieeffekte erzielen ließen, da größere ... (Kommunen) in Bezug auf ihre Einwohnerzahlen signifikant niedrigere Personal-, Verwaltungs- und Betriebsausgaben hätten. Diese allgemeine gesetzgeberische Wertung ist nicht offensichtlich fehlerhaft und damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es besteht mithin eine Vermutung dafür, dass es auch bei der (konkreten) Fusion ... künftig zu derartigen Skaleneffekten kommen kann, die sich allerdings nicht sofort und in vollem Umfang realisieren müssen.“¹²²

Der Gesetzgeber ist dementsprechend nicht verpflichtet, für die einzelnen Neugliederungsfälle wissenschaftliche Untersuchungen in Gestalt von Kosten-Nutzen- oder Schaden-Nutzen-Analysen durchzuführen.¹²³

aa) Passive Fusionspflicht

Dabei ist der Gesetzgeber nicht darauf beschränkt, einen für eine Kommune festgestellten Gebietsänderungsbedarf ausschließlich durch Einbeziehung einer anderen Kommune mit ebenfalls eigenem Gebietsänderungsbedarf abzuarbeiten. Vielmehr steht Verfassungsrecht der Heranziehung einer Kommune, die selbst den vom Gesetzgeber formulierten Anforderungen an die Leistungsfähigkeit von Kommunen genügt, als Fusionspartner für eine andere, diesen Anforderungen nicht gerecht werdende Kommune nicht entgegen. Zwar mag eine Fusion einer Kommune mit eigenem Gebietsänderungsbedarf mit einer leistungsstarken Kommune ohne einen solchen Bedarf dazu führen, dass die neugebildete Gebietskörperschaft im Vergleich mit der bisherigen Position der leistungsstarken Kommune strukturell schwächer wäre. Doch bezieht sich bei

¹²² VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(a)(cc).

¹²³ Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 –, juris Rdnr. 608; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 26. 11. 2014 – LVG 18/13 –, juris Rdnr. 35.

einer Kommunalreform das Reformziel der Stärkung der kommunalen Ebene nicht auf die einzelne Gebietskörperschaft, sondern auf die landesweite Struktur der betreffenden kommunalen Ebene und deren Entwicklungsperspektiven.¹²⁴

Aus diesem Grunde ist die Einbeziehung von kommunalen Gebietskörperschaften, bei denen selbst kein primärer Gebietsänderungsbedarf festgestellt wurde, als passiv fusionspflichtige Kommunen in Neugliederungsmaßnahmen als grundsätzlich zulässig anzusehen¹²⁵. Allerdings kommt die Heranziehung einer lediglich passiv fusionspflichtigen Kommune zur Befriedigung des Gebietsänderungsbedarfs einer anderen Kommune nur unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Übermaßverbots und des Gebots des geringstmöglichen Eingriffs in Betracht.¹²⁶ Dies erlegt dem Gesetzgeber zunächst die Prüfung auf, ob durch Einbeziehung einer anderen Kommune mit eigenem Gebietsänderungsbedarf eine sinnvolle Gebietsstruktur der neu zu bildenden Gebietskörperschaften erreicht werden kann. Ist dies zu bejahen, so muss die nur passiv fusionspflichtige Kommune geschont werden. Ist hingegen nach der gesetzgeberischen Abwägung eine sinnvolle Gebietsstruktur anders nicht zu verwirklichen, so stehen einer Realisierung der passiven Fusionspflicht in aller Regel keine verfassungsrechtlichen Hemmnisse entgegen.¹²⁷ Eine äußerste Grenze zieht das Verfassungsrecht erst dort, wo die Gebietsänderungsmaßnahme für die als passiv fusionspflichtig einbezogene Kommune schlechter-

¹²⁴ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(cc)(α)

¹²⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(d); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(bb)(β); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(a)VerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 10. 5. 2011 – 33/10 -, <http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de/?index=18&text=645> Rdnr. 6

¹²⁶ Niedersächsischer StGH, Urt. vom 14. 2. 1979 – 2/77 -, juris Rdnr. 620.

¹²⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(d); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(bb)(β); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.1.2016 – VGH N 11/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(a).

dings unzumutbar wird und diese Härte auch nicht durch einen gewährten Härtefallausgleich auf das verfassungsrechtlich hinzunehmende Maß gemildert wird.¹²⁸

bb) Bedeutung des Bürgerwillens

Die Formulierung eines Willens der Bürgerinnen und Bürger der von einer geplanten Gebietsänderungsmaßnahme betroffenen Kommunen insbesondere zur Auswahl eines Fusionspartners bindet den Gesetzgeber bei seiner Abwägungsentscheidung nicht. Eine formelle Bindungswirkung scheidet schon deshalb aus, weil selbst ein Bürgerentscheid gemäß § 17a Abs. 8 GemO RLP keine über einen Beschluss des Gemeinderats hinausgehenden Wirkungen entfalten kann. Dies gilt umso mehr für eine bloße Bürgerbefragung.

Materiell ist der Bürgerwille zwar in die gesetzgeberische Abwägung einzustellen, jedoch nur als ein Abwägungsgesichtspunkt unter mehreren anderen. Dort ist er mit dem ihm Einzelfall zukommenden Gewicht zu berücksichtigen, so dass der Gesetzgeber für den Regelfall nicht verpflichtet ist, dem lokalen Bürgerwillen in einer landesweiten Reform der kommunalen Gebietsstrukturen einen Vorrang einzuräumen.¹²⁹ Allerdings kann eine durch die Bürgerinnen und Bürger formulierte Ablehnung einer bestimmten Gebietsänderungsmaßnahme im Einzelfall über das zur Durchsetzung gegenüber den für diese Maßnahme sprechenden Belangen überwiegen, sodass eine Verwirklichung der Maßnahme gegen den Bürgerwillen abwägungsfehlerhaft wäre. Eine solche Konstellation kann vorliegen, „wenn sie (i. e. die Ablehnung durch die Bürger) sich auf objektivierbare gewichtige Gründe aus der historischen und kulturellen Entwicklung, aus den geographischen Verhältnissen, der wirtschaftlichen oder sozialen Struktur oder aus anderen vergleichbaren Gegebenheiten zurückführen lässt,

¹²⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 11.1.2016 – VGH N 10/14 und 25/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(bb)(γ)

¹²⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(aa); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(c); VerfG Brandenburg, Beschl. v. 18. 11. 2004 – VfGBbg 167/03 –, BeckRS 2004, 19251 sub B.II.2.b)ee(3); LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt v. 31. 8. 2011 – LVG 35/10 –, BeckRS 2011, 54411 sub 2.2.2.3; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 26. 11. 2014 – LVG 18/13 –, juris Rdnr. 44.

so dass mit einem Schwinden in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu rechnen ist ... (, da derart) gewichtige Vorbehalte ... auch prognostisch die Funktionsfähigkeit jeglicher Neubildung nachhaltig in Frage stellen und damit der Annahme eines Gebietsänderungsbedarfs entgegen gehalten werden könnten“.¹³⁰

Für die Bedeutung des Bürgerwillens im Rahmen von Gebietsänderungen auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform ist darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich des Gewichts des Bürgerwillens in der gesetzgeberischen Abwägung über konkrete Änderungen zwischen der Ebene der Ortsgemeinden und der der Kreise zu unterscheiden sein dürfte. Während die Landkreise noch weniger als die Verbandsgemeinden Objekt einer lokalen bzw. regionalen Identifikation der Bürgerinnen und Bürger sein dürften, hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz explizit die identitätsstiftende Funktion der Ortsgemeinden hervorgehoben und hieraus die fehlende Hervorhebung des Bürgerwillens bei Gebietsänderungen auf Ebene der Verbandsgemeinden, denen die Funktion nicht in gleichem Maße zukommt, abgeleitet¹³¹. Hieraus wird man im Umkehrschluss ableiten müssen, dass wegen der örtlich identitätsstiftenden Bedeutung der Ortsgemeinden dem Bürgerwillen ein höheres Gewicht in der Abwägung zukommt, ohne dass damit eine Vetoposition für Bürgerentscheide oder Bürgerbefragungen verbunden wäre.

cc) Rück-Neugliederung

Eine höhere Bedeutung kommt dem Bürgerwillen in Konstellationen der sog. Rück-Neugliederung zu. Eine solche Konstellation liegt vor, wenn „der Gesetzgeber in noch fortbestehendem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einer früheren umfassenden Neugliederung, ohne deren Ziele und Leitvorstel-

¹³⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(aa).

¹³¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(aa)

lungen aufzugeben, lediglich in einzelnen Fällen den ursprünglichen Gebietszumschnitt oder Gemeindebestand wieder her“ stellt¹³². Zur Bedeutung des Bürgerwillens in derartigen Fällen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Zum anderen ist auch das für eine Identifikation mit der Gemeinde und eine Bereitschaft zur Beteiligung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft notwendige Vertrauen der Bürger in die Beständigkeit einmal getroffener staatlicher Organisationsmaßnahmen in Rechnung zu stellen. Die Bürger bringen gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die - berechnete - Erwartung entgegen, daß sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen, sondern auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt sind. Diese Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber, der sich anschickt, eine Neugliederung nach verhältnismäßig kurzer Zeit wieder rückgängig zu machen, in der Abwägung zu berücksichtigen.“¹³³

„Im Falle der Rück-Neugliederung wird die Bevölkerung »hin- und hergeschoben« als Folge einer in relativ kurzer Zeit entgegengesetzten gesetzgeberischen Gemeinwohlkonkretisierung; der Bevölkerung wird angesonnen, die wenn auch möglicherweise nur widerwillig hingenommene, gleichwohl aber als Dauerlösung konzipierte Zugehörigkeit zu einer neuen »örtlichen Gemeinschaft« im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG nach einer kurz bemessenen Zeitspanne zu ändern und sich wieder anderweitig zu orientieren“¹³⁴.

Der Eintritt einer Situation einer Rück-Neugliederung für auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform bereits von einer Gebietsänderungsmaßnahme betroffene Verbandsgemeinden zur Verwirklichung der zweiten Stufe kann nicht von vornherein gänzlich ausgeschlossen werden. Wegen der damit verbundenen erhöhten Rechtfertigungsbedarfe¹³⁵ sollte sie allerdings

¹³² BVerfG, Urt. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470 u.a. –, BVerfGE 86, 90, 109

¹³³ BVerfG, Beschl. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470/90 u. a. –, NVwZ 1993, 262, 263 f. Im Ergebnis ebenso etwa VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(e)(cc); VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 -, juris Rdnr. 313.

¹³⁴ BVerfG, Beschl. v. 3. 5. 1994 – 2 BvR 2760/93 u. a. –, juris Rdnr. 16

¹³⁵ Vgl. VerfGH Sachsen, Urt. v. 25. 9. 2008 – Vf. 54-VIII-08 –, juris Rdnr. 127.

nach Möglichkeit vermieden werden. Rechtlich ausgeschlossen ist sie bei einer Neuordnung auf Kreisebene gleichwohl nicht¹³⁶. Den evtl. von einer Rück-Neugliederung betroffenen Verbandsgemeinden nicht gleichzustellen sind Verbandsgemeinden, die auf der ersten Stufe nicht in Gebietsänderungsmaßnahmen einbezogen waren. Ist gerade das „Hin- und Herschieben“ Auslöser für die erhöhten Anforderungen bei Rück-Neugliederungen, so kann ein bloßes Vertrauen auf eine Nichteinbeziehung in Gebietsänderungsmaßnahmen nicht den gleichen Schutz beanspruchen.

dd) Statuswechsel kommunaler Gebietskörperschaften

Ausweislich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung stellt ein Statuswechsel einer kommunalen Gebietskörperschaft, z. B. bei Einkreisung einer bisher kreisfreien Stadt, einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar.¹³⁷ Allerdings unterliegt der mit dem Statuswechsel einer kommunalen Gebietskörperschaft im Zuge einer kommunalen Neugliederung verbundene Aufgabenentzug keinen höheren Anforderungen als sie für die Auflösung einer bisher selbstständigen kommunalen Gebietskörperschaft gelten¹³⁸. So hat das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern für die Konstellation der Einkreisung einer bisher kreisfreien Stadt entschieden:

„Der Kreisfreiheit kommt aber ein begrenzter Bestandsschutz zu, vergleichbar dem verfassungsrechtlich grundsätzlich ebenfalls nicht gewährleisteten Schutz des Bestandes der einzelnen Gemeinde, weil die Einkreisung die bisher kreisfreie Stadt in einem Maße berührt, dass sie mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

¹³⁶ Vgl. Thüringer VerFGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerFGH 61/16 –, juris Rdnr. 209.

¹³⁷ VerFGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 7. 11. 1975 – 64/74 –, juris Rdnr. 35.

¹³⁸ Vgl. *Christian Bickenbach*, Aufgabenzuordnungsprärogative des Gesetzgebers bei Kreisgebietsreformen und Einkreisungen, LKV 2017, S. 493 (499), auch zur territorialen Dimension einer Einkreisung.

Einigkeit besteht darüber, dass dieser begrenzte Schutz der Kreisfreiheit keinesfalls weiter gehen kann als der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, wie er Gebietskörperschaften zusteht, die aufgelöst werden sollen. Daraus folgt, dass in jene jedenfalls unter denselben Voraussetzungen eingegriffen werden kann, nämlich aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der Betroffenen.“¹³⁹

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist das Ziel des Gesetzgebers, eine Strukturgleichheit zwischen Kreisen und kreisfreien Städten herzustellen und deshalb die Mindesteinwohnerzahl für auch künftig kreisfrei bleibende Städte an den künftigen Kreisgrößen auszurichten, zulässig.¹⁴⁰

Eine Abweichung im Einzelfall von den für die Kreisfreiheit festgelegten Mindesteinwohnerzahlen ist aus sachgerechten Gründen zulässig. Solche Gründe können beispielsweise darin bestehen, dass bisher kreisfreie Städte, obwohl sie die künftige Mindesteinwohnerzahl nicht erreichen, für ihr Umland wichtige Zentralfunktionen in der infrastrukturellen Versorgung mit Schulen, Krankenhäusern etc. erfüllen und als regionale Zentren in Waren- und Dienstleistungsangebot sowie Arbeitsplätzen in die Region hineinwirken.¹⁴¹ Dies gilt insbesondere dann, wenn eine die Mindesteinwohnerzahl unterschreitende Stadt raumordnerisch als Oberzentrum oder zumindest als Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen ausgewiesen ist. Lässt der Gesetzgeber in einem Fall diesen Gesichtspunkt zur Begründung einer Abweichung von den Mindesteinwohner-

¹³⁹ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 23/10 –, juris Rdnr. 108 f.; ebenso schon VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 7.1.1975 – VerfGH 64/74 –, juris Rdnr. 34 f. Im Ergebnis ebenso VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 22/10 –, juris Rdnr. 110; VerfGH Sachsen, Beschl. v. 22.4.2008 – Vf. 19-VIII-08 –, JurionRS 2008, 15273 Rdnr. 85; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 198. Für den Verlust der Verbandsfreiheit einer bisher verbandsfreien Gemeinde VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 –, sub D.II.2.b)bb)(1)(a).

¹⁴⁰ Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 201.

¹⁴¹ Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 203.

zahlen durchschlagen, so ist er an das interkommunale Gleichbehandlungsgebot¹⁴² gebunden. Die Einkreisung einer Stadt, die ebenso wie eine kreisfrei bleibende Stadt die Mindesteinwohnerzahl unterschreitet und vergleichbare zentralörtliche Funktionen aufweist, bedarf einer besonderen Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung.

Darüber hinaus sind die als Ausnahmen von durch Mindesteinwohnerzahlen induzierten Gebietsänderungen auf Kreisebene genannten Gesichtspunkte (oben III.2.b)dd) auch hier heranzuziehen. Neben dem Aspekt der Leistungsfähigkeit der kreisfreien Stadt trotz Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl ist besonders auf den Gesichtspunkt exponierter historischer oder kultureller Kontextbezüge hinzuweisen, der bei kreisfreien Städten von ungleich höherem Gewicht als für Kreise sein dürfte.

Vor allem bei Einkreisungen bisher kreisfreier Städte kann das Problem bestehen, dass die eingekreiste Stadt im künftigen Kreis eine gegenüber den übrigen Teilen des Kreises faktisch dominierende Stellung einnimmt. Hierdurch besteht die Gefahr einer Schwächung der Ausgleichsfunktion des Kreises¹⁴³ und damit einer Verfehlung des Leitbildes der Stärkung der kreiskommunalen Ebene. In der Rechtsprechung ist diesbezüglich ein – allerdings sehr grober – Optimalwert von einem Drittel des Anteils der Einwohnerzahl der eingekreisten Stadt an der Gesamteinwohnerzahl des Kreises zugrundegelegt worden, der allerdings nicht als starre Grenze, sondern als im Einzelfall flexibel in die Abwägung einzustellender Anhaltspunkt zu verstehen ist.¹⁴⁴ Dementsprechend sind insbesondere dann Abweichungen von diesem Anhaltswert hinzunehmen, wenn anders eine leitliniengerechte Neuordnung nicht oder nur unter überwiegenden Nachteilen erreicht werden könnte.

¹⁴² Zu diesem VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 130; *Veith Mehde*, Voraussetzungen und Modelle kommunaler Gebietsreformen, NdsVBl. 2014, S. 66 (70).

¹⁴³ Zur Ausgleichsfunktion vgl. BVerfG, Beschl. v. 6. 10. 1981 – 2 BvR 384/81 –, BVerfGE 58, S. 177 (196).

¹⁴⁴ Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 7. 11. 1975 – 64/74 –, juris Rdnr. 60 f.

ee) Größenkategorien

Welche Kriterien für die aus Maßnahmen der Gebietsänderung hervorgehenden geänderten oder neuen Gebietskörperschaften gelten sollen, ist eine Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers, die erst im Falle von Abwägungsfehlern die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschreitet.¹⁴⁵ In die Abwägung einzustellen sind dabei die sich aus den Reformzielen, -leitlinien und -kriterien ergebenden Gesichtspunkte, insbesondere die Aspekte der Bürgernähe, worunter sowohl die Überschaubarkeit der örtlichen und regionalen Zusammenhänge gerade von Selbstverwaltungskörperschaften für die Bürgerinnen und Bürger als auch die physische Erreichbarkeit der Verwaltung zu verstehen sind, einerseits und der Leistungsfähigkeit der Kommune andererseits, die sich gerade auch auf das ehrenamtliche Engagement auswirkt.¹⁴⁶ Von Bedeutung sind des Weiteren etwa die Siedlungsdichte, die auch zu regionalen Differenzierungen innerhalb eines Landes veranlassen kann, sowie die Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur.¹⁴⁷ Wird diese Abwägung fehlerfrei vorgenommen, so lassen sich der Verfassung selbst keine allgemein gültigen Vorgaben, insbesondere keine Größengrenzen entnehmen.¹⁴⁸

Wird in den Leitkriterien für die Gebietsneuordnung ein Flächenrichtwert für eine Höchstgrenze festgelegt, so ist dieser nicht strikt bindend. Vielmehr kann

¹⁴⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(a)(bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(bb)(α). Vgl. VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 -, juris Rdnr. 332.

¹⁴⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(a)(bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(b)(bb)(α); VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 -, juris Rdnr. 154; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 -, juris Rdnr. 187 ff.

¹⁴⁷ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 -, juris Rdnr. 154.

¹⁴⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(a)(bb); VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 -, juris Rdnr. 154; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 -, juris Rdnr. 189; *Janbernd Oebbecke*, Materielle Verfassungsmäßigkeit kommunaler Gebietsreformen, in: Mehde / Ramsauer / Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift Hans Peter Bull zum 75. Geb., 2011, S. 715 (727).

eine Überschreitung im Einzelfall durch für gerade diese Lösung sprechende Gründe gerechtfertigt sein.¹⁴⁹

Früher diskutierte Flächenrichtwerte für Kreise von 2.000 bis 2.500 Quadratkilometern¹⁵⁰ dürfen als mittlerweile nicht mehr aktuell betrachtet werden. Ohne dass diese Grenze als unmittelbar durch die Verfassung gezogen bewertet worden ist, ist in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte beispielsweise eine Kreisgröße von bis zu 3.000 Quadratkilometern bei entsprechender gesetzgeberischer Abwägung als zulässig angesehen worden¹⁵¹. Eine derartige Größenordnung wäre auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz erst durch die Fusion von mindestens drei Landkreisen zu erreichen. Für die spezifischen Bedingungen in Mecklenburg-Vorpommern wurde sogar eine Kreisgröße von bis zu 4.000 Quadratkilometern als mit der Verfassung vereinbar bewertet.¹⁵²

Neben der Fläche kann für die Größe von neu zu bildenden Landkreisen im Rahmen einer Kommunalreform die Zahl der nach der Reform noch vorhandenen Kreise sein. Zwar nehmen die Kreise in der Regel auch Aufgaben als untere Landesbehörde wahr, doch ist der Kreis zuvörderst eine Institution der kommunalen Selbstverwaltung. Dies bedingt, dass eine kommunale Neugliederung auf Kreisebene nicht dazu führen darf, dass die Kreise durch eine Reduzierung ihrer Zahl und ihre damit notwendig verbundene Ausdehnung in eine staatlichen Mittelinstanzen vergleichbare landesweite Bedeutung hineinwachsen.¹⁵³ Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Ebene der staatlichen Mittelinstanzen aufrecht erhalten bleibt.

¹⁴⁹ VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 164 ff.

¹⁵⁰ So *Björn Rothe*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 150.

¹⁵¹ VerfGH Sachsen, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08 -, juris Rdnr. 332; Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 194.

¹⁵² VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 18. 8. 2011 – 21/10 –, juris Rdnr. 155.

¹⁵³ *Hans Michael Heinig*, Kommunale Gebietsreformen – Historische Kontexte, verfassungsrechtliche Maßstäbe und Besonderheiten freiwilliger Fusionen, NdsVBl. 2014, S. 60 (63).

Für gebietliche Neugliederungen auf der Ebene der Ortsgemeinden zu beachten sind deren spezifische identitätsstiftende Funktion und die damit verbundenen Anforderungen an die Überschaubarkeit des örtlichen Zusammenhangs. Hierfür ist allerdings die Größe des Gemeindegebiets nur ein Indikator unter mehreren. In die Betrachtung einzubeziehen sind auch beispielsweise die Siedlungsdichte sowie die wechselseitige Erreichbarkeit der verschiedenen Ortsteile.¹⁵⁴

Ebenso wenig verbietet Verfassungsrecht generell das „Überlappen“ von kommunalen Ebenen in Fläche und / oder Einwohnerzahl. Es ist deshalb verfassungsrechtlich nicht unzulässig, dass Ortsgemeinden mehr Einwohner bzw. eine größere Fläche haben als Verbandsgemeinden und letztere mehr im Einwohner im Vergleich mit einzelnen Landkreisen. Dies geht aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Rheinland-Pfalz zur auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform geschaffenen Verbandsgemeinde Südeifel hervor¹⁵⁵, deren Fläche größer ist als die des Rhein-Pfalz-Kreises. Allerdings dürfte auch insoweit dem Gesetzgeber eine Systemgerechtigkeit abzufordern sein, die ihn an die den kommunalen Ebenen zuzuordnenden unterschiedlichen Leitbilder bindet. Sofern Gebietsänderungen auf Ebene der Ortsgemeinden in Betracht gezogen werden sollten, sollten diese nicht in größerer Zahl zu verbandsgemeindeähnlichen Größen führen.

b) Willkürverbot

Im Kontext von Maßnahmen der Gebietsänderung konkretisiert sich das Verbot willkürlicher Entscheidung des Gesetzgebers in erster Linie im Gebot der Systemgerechtigkeit.

Nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ist der Gesetzgeber, wenn er vor der Durchführung konkreter Neugliederungsmaßnahmen gesetzlich ein Leitbild und Grundsätze für die landesweit zu verwirklichende Gesamt-

¹⁵⁴ LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 19. 11. 2013 – LVG 70/10 –, BeckRS 2014, 45644 sub 2.1.2.5.

¹⁵⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(a)(bb)

reform formuliert hat, zur Vermeidung eines Verstoßes gegen das Willkürverbot an diese Maßstäbe gebunden¹⁵⁶.

Ausweislich der dargestellten landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung unterliegen Abweichungen von dem durch den Gesetzgeber abstrakt-generell formulierten „System“ einer Gebietsreform nur einer Willkürkontrolle durch das Verfassungsgericht. Die Bindung an die „Systemgerechtigkeit“ findet dort ihre Grenze, wo der Gesetzgeber sich auf sachgerechte Erwägungen für eine Durchbrechung des selbstgegebenen „Systems“ stützen kann¹⁵⁷. Dabei trifft ihn eine erhöhte Begründungslast.¹⁵⁸ Bei einer entsprechenden Sachverhaltsgestaltung kann eine Abweichung sogar geboten sein.¹⁵⁹ Denn selbst wenn die Leitlinien und Leitkriterien für eine kommunale Gebietsreform in der Form eines Gesetzes niedergelegt sein sollten, stellen sie keine strikt zu vollziehenden Vorgaben dar, sondern setzen einen Rahmen, der für die einzelnen Gebietsänderungsmaßnahmen abwägend auszufüllen ist. Dabei kann sich die Notwendig-

¹⁵⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 17. 4. 1969 – 2/69 –, JurionRS 1969, 11111, Rdnr. 63 f., 116; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.3.b)cc)(2)(b)(aa); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.3.b)bb)(2)(b)(aa); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 –, sub D.II.2.a); VerfG Brandenburg, Urt. v. 29. 8. 2002 – 34/01 –, LKV 2002, S. 573 (574); VerfGH Sachsen, Beschl. v. 22. 4. 2008 – 19-VIII-08 –, JurionRS 2008, 15273, Rdnr. 150; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 10. 5. 2011 – LVG 25/10 –, BeckRS 2011, 51549, sub 2.2.2.2; LVerfG Sachsen-Anhalt Urt. v. 15. 1. 2013 – LVG 36/10 –, BeckRS 2013, 58263, sub 2.3.2; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 15.9. 2014 – LVG 17/11 –, juris Rdnr. 80.

¹⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50 (53); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.3.b)cc)(2)(b)(aa); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.3.b)bb)(2)(b)(aa); VerfG Brandenburg, Urt. v. 29. 8. 2002 – 34/01 –, LKV 2002, S. 573 (574); Thüringer VerfGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerfGH 61/16 –, juris Rdnr. 137.

¹⁵⁸ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.3.b)cc)(2)(b)(aa); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.3.b)bb)(2)(b)(aa).

¹⁵⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 –, sub D.II.3.b)cc)(2)(b)(aa); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 –, sub D.II.3.b)bb)(2)(b)(aa).

keit zur Abweichung von den gesetzgeberischen Leitlinien und Leitkriterien ergeben.¹⁶⁰ Sofern sich solche sachlichen Gründe für eine Ausnahme finden lassen, hat es das Bundesverfassungsgericht für unbedenklich erklärt, wenn „die Ausnahmen das Ergebnis politischer Kompromisse zum Zwecke der parlamentarischen Mehrheitsbildung gewesen sind“¹⁶¹.

¹⁶⁰ Thüringer VerFGH, Urt. v. 9. 6. 2017 – VerFGH 61/16 –, juris Rdnr. 138.

¹⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, S. 50 (53).

IV. Verfassungsrechtliche Bewertung der im vorliegenden Gutachten erörterten Überlegungen einer gebietlichen Neuordnung

Ausgehend von der in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zugrunde gelegten dreistufigen Prüfung kann sich die verfassungsrechtliche Bewertung in der derzeitigen Phase der Vorbereitung der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz schwerpunktmäßig nur auf die erste und zweite Stufe beziehen. Da der dem Gutachterteam erteilte Auftrag sich nicht auf die Vorlage eines in sich geschlossenen, im einzelnen heruntergebrochenen Reformkonzepts bezieht, sondern gerade die Aufzeigung von unterschiedlichen Reformoptionen wünscht, müssen sich sowohl die empirischen Grundlagen der Leitkriterien (zweite Stufe) als auch die empirisch gestützte Entwicklung von Gebietsänderungsszenarien zwingend auf einem höheren Abstraktionsniveau befinden. Hieraus ergibt sich zwangsläufig, dass die folgenden rechtlichen Überlegungen noch keine abschließende Prüfung der „Verfassungsfestigkeit“ eines noch von verschiedenen politischen Vorentscheidungen abhängigen, schließlich verfolgten Reformmodells darstellen können. Für eine abschließende verfassungsrechtliche Absicherung einer Kommunalreform bedarf es an verschiedenen Stellen noch vertiefender Untersuchungen, die von politisch zu treffenden Weichenstellungen abhängen und deshalb im derzeitigen Stadium einer verfassungsrechtlichen Bewertung allenfalls in Form von Hinweisen zu zu beachtenden Gesichtspunkten zugänglich sind. Dies betrifft insbesondere die dritte Stufe der verfassungsrechtlichen Prüfung einer Kommunalreform, die sich auf die Verfassungsmäßigkeit konkreter Gebietsänderungsmaßnahmen und die Tragfähigkeit der Begründung und Abwägung im Einzelfall bezieht.

Die verfassungsrechtliche Bewertung erstreckt sich dementsprechend auf

- die sich aus dem Teilgutachten „Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden“ ergebenden Überlegungen sowie

- ggf. Hinweise für verfassungsrechtlich zu beachtende Aspekte für das weitere Vorgehen.

1. Die Gebietsreform rechtfertigende Gemeinwohlgründe

Im ersten Teil des genannten Teilgutachtens werden auf der, eine Gebietsreform tragenden Zielebene folgende Gemeinwohlgründe genannt (Rdnr. 49):

- Gewährleistung bzw. langfristiger Erhalt der für die Erfüllung der den betreffenden Gebietskörperschaften zugewiesenen Aufgaben erforderlichen Leistungs- und Verwaltungskraft sowie Vorhaltung einer effizient und effektiv arbeitenden professionellen Verwaltung, um die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Kommunen insbesondere im ländlichen Raum (Rdnr. 52) zu sichern
- In Anbetracht der vor allem in Agglomerationsräumen häufig nicht mehr mit den politisch-administrativen Kommunengrenzen übereinstimmenden, aus der Entwicklung gewachsenen funktionalen Grenzen: Steigerung der Kongruenz von Funktional- und Verwaltungsraum
- Schaffung von Rahmenbedingungen, um bürgerschaftliches Engagement, demokratische Teilhabe und Bürgernähe aufrechtzuerhalten, wobei vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung Bürgernähe nicht zwingend mit räumlicher Nähe gleichzusetzen ist und auf Kreisebene Änderungen der Gebietsstruktur vor allem Struktur und Organisation der politisch-administrativen Ebene, nicht aber grundlegende Aspekte des alltäglichen Zusammenlebens berühren

Zusätzlich stellt der dritte, die Fusionsrenditeabschätzung betreffende Abschnitt des Teilgutachtens fest, dass durch die Zusammenführung von Gebietskörperschaften auf Kreisebene eine landesdurchschnittliche Fusionsrendite von 8 % erzielbar ist (Rdnr. 596). Mit Blick auf eine der Erkenntnisinteressen der Abschätzung der Fusionsrendite, den Reformbedarf auf Landkreisebene einzuschätzen (Rdnr. 534), belegt diese Fusionsrendite, dass durch eine Gebietsreform Einsparungen in beträchtlicher Höhe erzielt werden können, die Ressourcen freimachen, die zur Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit der

kreiskommunalen Ebene beitragen. Dieses Ziel der Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung insgesamt wird in verfassungsrechtlich zureichender Weise in Teil I formuliert (Rdnr. 38).

Zusätzlich lässt sich dem „Teilgutachten zur Optimierung der Aufgabenzuordnung und der Organisationsstrukturen in aufgabenbezogener Betrachtung“ entnehmen, dass die Übertragung einer Reihe von Aufgaben von der staatlichen auf die kreiskommunale Ebene möglich wäre. Die Stärkung der Kreisebene durch Bildung leistungsstärkerer Einheiten zur Ermöglichung der Übertragung dieser Aufgaben ist ein weiteres gemeinwohlbezogenes Ziel, das mit einer Gebietsreform verfolgt werden kann und als ein solches Ziel in Form der Kopplung an die Ziele und Erfordernisse der Funktionalreform formuliert wird (Rdnr. 49). Insoweit ist erläuternd darauf hinzuweisen, dass sowohl diese beiden Ziele als Ausprägungen des Gesichtspunkts der Leistungskraft der Kommunen kumulativ verfolgt werden können als auch nur eines dieser beiden Ziele. Da – wie im „Teilgutachten zum rechtlichen Rahmen und zur rechtlichen Bewertung der vorgeschlagenen Aufgabenstruktur“ dargelegt – eine kommunale Gebietsreform auch ohne vorgängige, gleichzeitige oder folgende Funktionalreform verfolgt werden kann, bedarf es zur Definition eines eine Gebietsreform tragenden Gemeinwohlziels nicht zwingend der Übertragung von weiteren Aufgaben auf vergrößerte kommunale Gebietskörperschaften.

Dass die vorgenannten Gemeinwohlgründe eine Gebietsreform verfassungsrechtlich zu tragen vermögen, ist eindeutig. Sie liegen darüber hinaus innerhalb der Zielkoordinaten, wie sie für die gesamte Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz im Beschluss des Landtags vom 11. Dez. 2008¹⁶² (dazu oben III.2.a) entwickelt wurden.

Für die Richtigkeit der These, dass die gegenwärtige Kreisstruktur in Rheinland-Pfalz zur Sicherung einer ausreichenden Mindestfallzahl dauerhaft nicht in der Lage ist, eine professionelle Aufgabenerledigung mit Fachpersonal langfristig zu gewährleisten und das Bewerberpotenzial bei der Rekrutierung für politische Ämter zu gering sein dürfte (Rdnr. 35), sprechen im Vergleich mit den Kreisgrößen fast aller anderen Bundesländer gewichtige Anhaltspunkte. Doch bedürfte

¹⁶² LT-Drucks. 15/4488 S. 22.

ein solcher Befund, sollte er als Rechtfertigung für Maßnahmen der Gebietsreform verwendet werden, empirisch näherer Unterfütterung. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass auf der Zielebene eine Defizitfeststellung nicht erforderlich ist und Gemeinwohlgründe für eine Gebietsreform auch ohne sie formuliert werden können.

Nicht als eigenständige Zielkategorie ausgewiesen wird eine Homogenisierung der Größenverhältnisse zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen (Rdnr. 113 f.). Insoweit ist der Gesetzgeber lediglich an den Grundsatz der Systemgerechtigkeit gebunden (oben III.3.b). Dem genannten Teilgutachten (Rdnr. 115) ist zu entnehmen, dass diesem Grundsatz Rechnung getragen wird.

2. Leitbild und Leitkriterien

Dem Teilgutachten „Gebietsreform in Rheinland-Pfalz: Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden“ lassen sich folgende Leitbildelemente bzw. Leitkriterien für eine kommunale Gebietsreform entnehmen:

- Grundsätzliche Beibehaltung der historisch gewachsenen Kommunalstruktur mit Orts- und Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden (inkl. großen kreisangehörigen Städten), Landkreisen und kreisfreien Städten (Rdnr. 49)
- Stärkung Zentraler Orte (Rdnr. 52 f.)
- Die Einwohnerzahl ist zwar zentraler Informationstatbestand für die Ermittlung von Neugliederungsbedarfen und die Entwicklung von Neugliederungsoptionen, jedoch nicht alleiniger Indikator. Flankierend werden vielmehr in einem multikriteriellen Bewertungsrahmen sozio-demographische und fiskalische Indikatoren der amtlichen Statistik herangezogen (Rdnr. 49)
- Berücksichtigung regionaler Spezifika wie topographische und landschaftliche Besonderheiten, historisch gewachsener Verbände sowie landsmannschaftlicher Besonderheiten und Traditionen, kommunalpoli-

tischer Durchdringung respektive ehrenamtlichen Engagements und gemeinsame soziokulturelle Anknüpfungspunkte (z. B. gemeinde- und/oder kreisübergreifende Schuleinzugsbereiche oder Zweckverbände und Zweckvereinbarungen) (RdNr. 54) sowie bestehende Zusammenhänge in Versorgungs-, Infra- und/oder Siedlungsstrukturen (RdNr. 70)

Weitere Leitkriterien werden differenziert für Landkreise, kreisfreie Städte und Ortsgemeinden entwickelt.

a) Landkreise

aa) Einwohnerzahl

Da von dem Gutachterteam keine Ableitung eines in sich geschlossenen, keine Alternativen beinhaltenden Modells einer Funktional- und Kommunalreform, sondern die Aufzeigung von Optionen, unter denen dann seitens der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger eine Auswahl getroffen werden kann, erwartet wird, war es ohne diese politischen Vorentscheidungen nicht möglich, bereits in diesem Stadium verfassungsrechtlich in jeder Hinsicht vollständig belastbare Leitkriterien zu entwickeln. Dies gilt insbesondere für die Ableitung von Durchschnitts- oder Mindesteinwohnerzahlen für kommunale Gebietskörperschaften. So würde sich etwa das methodische Vorgehen durchaus unterscheiden, wenn derartige Einwohnerzahlen zur Stabilisierung des Status quo der Leistungsfähigkeit bei Anlegung eines Prognosehorizonts einerseits oder zur erheblichen Steigerung der Leistungsfähigkeit der gesamten kreiskommunalen Ebene zur Ermöglichung der Kommunalisierung eines umfangreichen Aufgabenportfolios andererseits definiert werden sollen. Ebenso wäre zunächst zu entscheiden, ob die Spezifika der kleineren kreisfreien Städte mit besonderen regionalen Stadt-Umland-Lösungen, Einkreisungen oder umgekehrt Eingemeindungen angegangen werden sollen. Darüber hinaus hängt die Ermittlung von anzulegenden Einwohnerzahlen für die kreisfreien Städte auch davon ab, welche der beiden genannten grundsätzlichen Weichenstellungen zur Ableitung von Einwohnerzahlen bei den Landkreisen favorisiert wurde. Es dürfte intensiver Begründung bedürfen, weshalb beispielsweise bei einer Mindestein-

wohnerzahl von 250.000 Einwohnern der Landkreise die gleiche Mindesteinwohnerzahl bei kreisfreien Städten angelegt würde als wenn die Mindesteinwohnerzahl bei den Landkreisen nur 100.000 betragen soll. Weiterhin wäre zunächst die Vorentscheidung zu treffen, wie stark der Gesichtspunkt einer möglichst homogenen Struktur der Größen kommunaler Gebietskörperschaften im gesamten Land im Vergleich zum Maßstab der Leistungsfähigkeit, der wiederum sowohl generalisierend als auch individualisierend angelegt werden kann, gewichtet werden soll.

Im Hinblick darauf musste das Teilgutachten zur Gebietsreform – um überhaupt Optionen entwickeln zu können – bestimmte Größenannahmen zugrunde legen. Es verwendet Regelmindesteinwohnerzahlen dementsprechend nur als „Orientierungswerte ... der Gebietskörperschaften ... zunächst allein für die szenarioorientierte Differenzierung der Eingriffsintensität und die Abgrenzung regional überschaubarer Einheiten“ (Rdnr. 15). In Anbetracht dessen kann sich die verfassungsrechtliche Bewertung lediglich darauf beziehen, ob verfassungsrechtlich zureichende Anhaltspunkte dafür bestehen, gerade diese Größenannahmen zugrunde zu legen. Diese Größenannahmen werden mithin im derzeitigen Stadium als Auslöseschwelle für die Prüfung der Einbeziehung in Gebietsänderungsüberlegungen und nicht als „Abschneidegrenze“ begriffen, unterhalb derer besondere Gründe für die Verneinung eines Gebietsänderungsbedarfs trotz Nichterreichens der Grenze vorliegen müssen.

Für die Durchführung einer Gebietsreform sei darauf hingewiesen, dass das im Gutachten verfolgte Vorgehen unter den Vorgaben des Gutachtauftrags die Ableitung von verschiedenen Optionen ermöglicht, jedoch bei der Reform auch ein anderes Vorgehen gewählt werden kann. Aus Gründen der leichteren Generalisierbarkeit wird in Gebietsreformen häufig mit Mindesteinwohnerzahlen für kommunale Gebietskörperschaften gearbeitet, was von den Verfassungsgerichten für zulässig erachtet wird (oben III.2.b). Entsprechend wurde auf der ersten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform vorgegangen, indem Regelmindestgrößen für verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden formuliert wurden (§ 2 Abs. 2 KomVwRGrG). Sofern auch für die zweite Stufe das Arbeiten mit einer Mindestgröße präferiert werden sollte, bedürfte es einer ergänzenden Untersuchung, die einen als Mindestgröße zu verwendenden Wert

oder zumindest Korridor in verfassungsrechtlich belastbarer Weise ableitet. Hierfür kommen einzelne oder in Kombination mehrere Methoden in Betracht, beispielsweise eine Effektivitätsanalyse, die auf die Qualität der kommunalen Leistungen in Bezug zur Einwohnerzahl abstellt, oder eine Effizienzanalyse, die die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ggf. einschließlich des Verschuldungsgrades in den Blick nimmt.

Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens arbeitet das Teilgutachten „Gebietsstrukturelles Leitbild: Orientierungs- und Analyserahmen für eine Gebietsreform der rheinland-pfälzischen Landkreise, kreisfreien Städte und Ortsgemeinden“ als Ausgangsgröße für die Bildung von Gruppen zur Einstufung von Gebietsänderungsbedarfen mit einem Mittelwert aus den Durchschnittswerten der rheinland-pfälzischen Kreise zum 31. 12. 2015 und in prognostischer Ermittlung ohne Durchführung einer Reform im Jahre 2035 darstellt (Rdnr. 60 ff.). In Anbetracht dessen, dass die Durchschnittswerte 2015 und 2035 nahezu gleich weit von dem Mittelwert entfernt liegen, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, den Mittelwert als Indikator für einen durchschnittlich leistungsfähigen Kreis anzusehen. Hieraus leitet das Teilgutachten drei Prüfstufen für Kreise ab (Rdnr. 62):

- Unterschreiten des Mittelwertes um mindestens 20 %, d. h. Unterschreiten der Schwelle von 95 Tausend Einwohnern (Prüfstufe I)
- Unterschreiten des Mittelwertes, d. h. unter 120 Tausend Einwohner (Prüfstufe II)
- Bildung einer Prüfstufe III, die Landkreise umfasst, die den Mittelwert um maximal 10 % überschreiten, d. h. zwischen 120 und 135 Tausend Einwohnern aufweisen.

Für die verfassungsrechtliche Bewertung ist zu beachten, dass diese drei Prüfstufen gerade nicht als Schwellen-, sondern als Orientierungswerte für die Prüfung von Gebietsänderungsbedarfen und -maßnahmen anhand weiterer Indikatoren darstellen. In dieser Auslösefunktion ist die Bildung der drei Prüfstufen verfassungsrechtlich tragfähig: Ist die durch die Einwohnerzahl ausgedrückte Größe einer Gebietskörperschaft in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte als Indikator für die Leistungsfähigkeit der Kommune akzeptiert (dazu

oben III.2.b), so ist es nicht zu beanstanden, eine 20%-ige Unterschreitung der Größe eines durchschnittlich leistungsfähigen Landkreises als signifikante Minderung der Leistungsfähigkeit anzusehen und diese Landkreise für die weitere Prüfung als in einer Reform vordringlich einzubeziehende Kommunen anzusehen. Auch in der Prüfstufe II wird der Mittelwert von 120 Tausend maximal erreicht, so dass insoweit höchstens die derzeitige durchschnittliche Leistungsfähigkeit stabilisiert würde. Mit Blick darauf, dass das beide Reformstufen integrierende Gesamtziel der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz darin besteht, nicht nur den Status quo der Leistungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, sondern hierüber hinausgehend die Leistungsfähigkeit der Kommunen ebenso wie die Effizienz des Verwaltungshandelns durch Schaffung größerer Einheiten zu *steigern*, ist es zielkonform und verfassungsrechtlich tragfähig, für die Prüfstufe II ebenso einen erhöhten Prüfbedarf anzunehmen wie für die der Prüfstufe III zugeordneten Landkreise. In der Prüfstufe III wird die durchschnittliche Leistungsfähigkeit lediglich um 10 % überschritten, so dass es gerechtfertigt ist, von einer nicht wesentlich erhöhten Leistungsfähigkeit auszugehen. Der Prüfkorridor der Prüfstufen I bis III umspannt insgesamt 40 Tausend Einwohner und ist damit recht schmal. Er orientiert sich mithin an der Kleinmaßstäblichkeit der kommunalen Strukturen in Rheinland-Pfalz und stellt keine überhöhten Anforderungen. Dies wird auch daran deutlich, dass ein Landkreis bereits ab einer Einwohnerzahl von mehr als 135 Tausend keiner Prüfstufe mehr zugeordnet und deshalb als von vornherein ohne eigenen Gebietsänderungsbedarf klassifiziert wird. Verglichen mit den in den Gebietsreformen anderer Bundesländer formulierten Mindestgrößen ist dieser Wert niedrig.

Eingedenk dessen, dass in den Gebietsreformen anderer Bundesländer im letzten Jahrzehnt mit anzustrebenden Kreisgrößen zwischen 130 und 300 Tausend Einwohnern gearbeitet wurde (vgl. Rdnr. 15 Tabelle 1), ist die als Orientierungswert verwendete Zielgröße für die künftigen Landkreise von 150 bis 250 Tausend Einwohnern (Rdnr. 67) am Maßstab des Verfassungsrechts nicht zu beanstanden.

bb) Weitere Leitkriterien

Als weiteres Leitkriterium für Gebietsänderungsmaßnahmen formuliert das Tei- gutachten zur Gebietsreform die Fusion von Landkreisen im Ganzen, d. h. ohne Aufteilung (Rdnr. 69). Dies ist mit Blick auf die Anknüpfung an bestehende Ver- waltungseinheiten und -grenzen verfassungsrechtlich unproblematisch.

Im Ergebnis Gleiches gilt für das weitere Leitkriterium der grundsätzlichen Prä- ferierung von Zweier-Fusionen vor der Fusion von drei Landkreisen (Rdnr. 69). Die Bildung einer nur aus zwei Fusionspartnern bestehenden Gebietskörper- schaft schont bestehende Identitäten mehr als eine Gebietsänderungsmaß- nahme unter Einbeziehung von mehr als zwei Partnern. Darüber hinaus sind die Umstellungskosten und Reibungsverluste bei der Integration bestehender Verwaltungen bei nur zwei Fusionspartnern geringer. Dass von diesem Grund- satz Ausnahmen möglich sein müssen, wenn anders keine im Übrigen leitbild- und -kriteriengerechten Neugliederungsoptionen zur Verfügung stehen würden, ist selbstverständlich.

Ebenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken obwalten gegen das Leitkri- terium, dass jeder neuzubildende Landkreis ein zusammenhängendes geogra- phisches Gebiet bilden soll (Rdnr. 69).

In Anbetracht dessen, dass der – mehrdeutige – Begriff der Bürgernähe eine der Zielkategorien der Kommunal- und Verwaltungsreform darstellt, ist es not- wendig, dieses Ziel auch mit Blick auf die Erreichbarkeit der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger zu operationalisieren. Dies unternimmt das Tei- gutachten über den Indikator der Fahrtzeit mit dem PKW oder ÖPNV zum Sitz der Kreisverwaltung (Rdnr. 72). Damit ist den insoweit bestehenden Anforderungen des Verfassungsrechts (dazu oben III.3.a)ee) zureichend Rechnung getragen, zumal dieser Indikator eine Fläche für einen Landkreis von maximal 5.000 qkm zulässt (Rdnr. 74).

Das Leitkriterium der Verringerung bestehender Disparitäten hinsichtlich der re- gionalen Wirtschafts- und Finanzkraft soweit möglich (Rdnr. 75) wird vom dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land durch einen Ab- bau struktureller Unterschiede (oben III.2.a) abgedeckt. Wie dargelegt ist die

Verfolgung eines Disparitätenausgleichs mit kommunalen Neugliederungen zulässig (dazu oben III.2.b). Dies gilt für die Kreis- noch mehr als für die Gemeindeebene, da eine ausgeglichene Wirtschafts- und Finanzkraft der Funktion des (als Typus betrachteten) Landkreises als Ausgleichsverband zu dienen geeignet ist. Sofern dieses Leitkriterium auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform in Betracht gezogen werden sollte, empfiehlt es sich mit Blick auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Rheinland-Pfalz¹⁶³ aber, ein entsprechendes Ziel oder Abwägungskriterium gesetzlich zu verankern.

Dass die Wirtschafts- und Finanzkraft über die Steuerkraft und die Liquiditätskreditverschuldung erfasst werden soll (Rdnr. 75 f.), ist im Ergebnis tragfähig.

b) Kreisfreie Städte

Für die kreisfreien Städte verwendet das Teilgutachten ebenfalls mehrere Leitlinien bzw. Leitkriterien.

Eher der Zielebene dürfte die Schaffung einer höheren Verteilungsgerechtigkeit im Stadt-Umland-Verhältnis durch eine Verstetigung von Steuereinnahmen und Ausgaben (Rdnr. 79) zuzuordnen sein. Dieses Ziel steht im Einklang mit dem vom Landtag am 11. Dez. 2008 beschlossenen „Grundlagen und Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“¹⁶⁴, die als Ziel auch „einen fairen Ausgleich der verschiedenen Interessen der städtischen und der ländlichen Räume“ umfassen.

Für die Bildung von Gruppen zur Einstufung von Gebietsänderungsbedarfen als Ausgangsgröße geht das Teilgutachten entsprechend der Prüfgruppenbildung bei den Landkreisen (oben IV.2.a)aa) vor: Ausgehend von dem Mittelwert der Einwohnerzahl zum 31. 12. 2015 und der nach der Bevölkerungsprognose 2035 in Höhe von rund 87 Tausend Einwohnern werden wieder drei Prüfstufen gebildet (Rdnr. 84):

¹⁶³ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 -, sub D.II.3.b)cc)(2)(b)(bb)(β)(γγ).

¹⁶⁴ LT-Drucks. 15/4488 S. 22.

- Prüfstufe I, in der die kreisfreien Städte den Mittelwert um mehr als 20 % unterschreiten
- Prüfstufe II, die die den Mittelwert um bis zu 10 % unterschreitenden Städte umfasst
- Prüfstufe III beinhaltet solche kreisfreien Städte, die den zugrunde gelegten Mittelwert hingegen zukünftig um höchstens 10 % überschreiten werden.

Aus den zu der entsprechenden Gruppierung der Landkreise ausgeführten Gründen (oben IV.2.a)aa) kann gegen diese Vorgehensweise verfassungsrechtlich nichts erinnert werden.

Als weiteres Leitkriterium wird das der Eigenschaft als Oberzentrum verwendet, und zwar in der Weise, dass allein Oberzentren kreisfrei bleiben sollen (Rdnr. 82). Die hierfür verwendete Begründung, dass die Beibehaltung der Kreisfreiheit der Sicherung der besonderen Versorgungs- und Entwicklungsfunktion der Oberzentren dienen soll, ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive zumindest insoweit haltbar, wie die Eigenschaft als Oberzentrum eines von mehreren Leitkriterien bleibt. Dies gilt um so mehr als vier der fünf Oberzentren aus den Prüfstufen herausfallen und keinen eigenen Gebietsänderungsbedarf induzieren und Kaiserslautern als einzige kreisfreie Stadt in Prüfstufe III eingeordnet ist. Es besteht mithin eine weitgehende Absicherung des Kriteriums des Oberzentrums durch die Größenbetrachtung. Verfassungsrechtlich problematisch wäre es, dieses Leitkriterium im Einzelfall zu durchbrechen und diese Durchbrechung nicht gleichmäßig anzuwenden.

c) Ortsgemeinden

Das Leitbildelement, dass die Ortsgemeindeebene erhalten bleiben und als Plattform für das ehrenamtliche Engagement aufrechterhalten werden soll (Rdnr. 88), wird konkretisiert durch Leitkriterien angenäherte Prüfanregungen (Rdnr. 91) im Falle von

- Kleinstgemeinden, die insbesondere in peripheren Lagen demographische, politische, operative, finanzielle und ökonomische Funktionsstörungen aufweisen,
- Verbandsgemeinden, für die durch ihre zahlreichen verbandsangehörigen Klein- und Kleinstgemeinden politische und funktionale Defizite, insbesondere hohe Koordinations-, Konflikt- und Transaktionskosten entstehen,
- Verbandsgemeinden, für die der Arbeitsaufwand bei der Verwaltung ihrer sehr kleinen Ortsgemeinden überproportional hoch ist.

Sofern entlang dieser leitkriterienähnlichen Prüfanregungen eine Reform der Struktur der Ortsgemeindeebene unternommen werden sollte, stünden dem aus Sicht des Verfassungsrechts keine Bedenken entgegen. Dass für die Ermittlung des konkreten Gebietsänderungsbedarfs auf landesweit einheitlich verwendbare Leitkriterien wie Einwohnerzahl und fiskalische Situation abgestellt werden sollte und über eventuelle Abweichungen jeweils im Einzelfall unter genauer Analyse der Verhältnisse vor Ort entschieden werden könnte (Rdnr. 92), ist in Anbetracht der äußersten Heterogenität der tatsächlichen Verhältnisse kaum anders zu lösen. Gleichwohl bedürfte es einer normativen Festlegung der die Entscheidung im Einzelfall leitenden Gesichtspunkte, auch wenn diese flexibler als auf der Landkreisebene gefasst sein können.

3. Auswahl konkreter Gebietsänderungsoptionen

a) Kreisebene

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der einzelnen Gebietsänderungsmaßnahme ist zunächst daran zu erinnern, dass dem Gesetzgeber bei der Auswahl der zu wählenden Option unter mehreren möglichen Gebietsänderungsszenarien ein weiter Ermessensspielraum zukommt¹⁶⁵. Verfassungsrechtlicher Maß-

¹⁶⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14 -, sub D.II.2.b)bb)(2)(d)(bb); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.6.2015 – VGH N 7/14 -, sub D.II.3.b)bb)(2)(b)(bb)(γ)

stab ist allein die Geeignetheit der vom Gesetzgeber in concreto gewählten Lösung zur Erreichung der vom Gesetzgeber formulierten Reformziele. Erst wenn diese Ziele durch die betreffende Maßnahme in absehbarer Zeit nicht erreicht werden können, sind die durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezogenen Grenzen überschritten.¹⁶⁶

Als Abwägungselemente für die Entwicklung von Neugliederungsoptionen verwendet das Teilgutachten (Rdnr. 103) Kriterien, die bereits auf der ersten Stufe für Änderungen auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden verwendet und vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz nicht beanstandet wurden:

- Einwohnerzahl und Einwohnerentwicklung
- Kongruenz von Verwaltungs- und Funktionalraum (z. B. Arbeitsmarktre-gion, zentralörtlicher (Pendler-)Verflechtungsbereich)
- periphere oder zentrale Lage im Raum sowie Erreichbarkeit
- fiskalische Tragfähigkeit / Kostenintensität der Aufgabenerfüllung, Wirt-schafts- und Sozialstruktur
- räumlicher Ausgleich sozioökonomischer und demographischer Res-sourcen bzw. Lasten.

Aus Perspektive des Verfassungsrechts wird zu Recht darauf hingewiesen, dass bei der Entwicklung einer gebietlichen Neugliederung eine Abwägung unter Einbeziehung aller Indikatoren erforderlich ist (Rdnr. 104).

Die in Teil II zur „Empirischen Kreisuntersuchung“ des Teilgutachtens entwickelten Neugliederungsoptionen halten sich an die formulierten Leitkriterien und weisen keine systemüberschreitenden Brüche auf. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive sind keine Bedenken ersichtlich, die einem Rückgriff auf diese Optionen für die auf der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform zu treffenden Entscheidungen entgegenstehen würden. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass nach Auswahl der zu verfolgenden Optionen durch die hierfür politisch Verantwortlichen die konkrete Fusionsentscheidung

¹⁶⁶ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.3.2016 – VGH N 9/14 und 13/14 -, sub D.II.2.b)bb)(1)(e)(cc)

in den dafür erforderlichen Einzelgesetzen eingehender wird begründet werden müssen.

Nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte lässt sich aus der durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 LV RLP geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kein an den Gesetzgeber adressiertes Optimierungsgebot in dem Sinne ableiten, dass die aus Sicht der Kommunen, die in die Gebietsänderung einbezogen sind, zu bevorzugende Änderungsvariante zu wählen wäre. Verfassungsrechtlicher Maßstab ist vielmehr allein die Geeignetheit der vom Gesetzgeber in concreto gewählten Lösung zur Erreichung der vom Gesetzgeber formulierten Reformziele.

Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht von vornherein gehalten, eine vollständige landesweite Gebietsreform unter Einbeziehung von allen Gebietskörperschaften, für die ein – und sei es auch nachrangiger – Gebietsänderungsbedarf abgeleitet wurde, vorzunehmen. Es ist ihm nicht grundsätzlich verwehrt, sich zunächst der Fälle anzunehmen, für die ein besonders dringlicher Gebietsänderungsbedarf konstatiert wurde. Allerdings muss dabei auf die Zielkonformität des Vorgehens geachtet werden: Soll die Leistungsfähigkeit und Effizienz der betreffenden kommunalen Ebene insgesamt *gesteigert* werden – so das der Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz zugrunde liegende Ziel –, so bedarf es gleichwohl eines Gesamtkonzepts für diese kommunale Ebene, das dann gestuft umgesetzt werden kann. Dabei muss aber deutlich werden, dass ein Tätigwerden nicht erratisch nur gegenüber bestimmten einzelnen Kommunen erfolgt. Ist Reformziel hingegen die Hebung der Leistungskraft aller Gebietskörperschaften der betreffenden kommunalen Ebene auf den derzeitigen landesweiten Durchschnitt, so ist die Reform allein auf die unterhalb dieses Durchschnitts liegenden Kommunen bezogen. Für eine spätere Gebietsreform für weitere Kommunen dieser Ebene bedürfte es neuen Reformansatzes, der mit dem ersten Schritt zu konfliktieren drohen könnte.

b) Ortsgemeinden

Als Abwägungselemente für die Entwicklung von Neugliederungsoptionen auf Ebene der Ortsgemeinden verwendet das Teilgutachten in den Analysen zur

Zukunftsfähigkeit der Ortsgemeinden drei Dimensionen, die jeweils durch Indikatoren abgebildet werden (Rdnr. 615 ff.):

- demografische Dimension: demografische Veränderungsrate und die demografische Struktur hinsichtlich des Problems der Überalterung
- Finanz- und Leistungskraft: Einnahmesituation der Ortsgemeinde in Form der Steuerkraft je Einwohner die Bemessungsgrundlage der Ortsgemeinde
- politische Dimension: ehrenamtliche politische Selbstverwaltung der Ortsgemeinden, Besetzbarkeit der politischen Ämter und Gremien in der kommunalen Selbstverwaltung

Auf Ebene der Ortsgemeinden ist im Vergleich zu den anderen kommunalen Ebenen die Datenbasis, anhand derer die Indikatoren ausgefüllt werden, schwieriger zu erstellen. Hierauf weist das genannte Teilgutachten am Beispiel der Finanzrechnungsdaten ausdrücklich hin (Rdnr. 620). Da diese Schwierigkeiten aber empirisch nicht vermieden werden können und der Indikator Finanzkraft über einen mehrjährigen Durchschnittswert abgebildet wird, dürften Verzerrungen so gering sein, dass sie verfassungsrechtlich irrelevant bleiben. Für den Indikator der Entwicklung der Einwohnerzahlen besteht das Problem, dass gesicherte prognostische Daten nicht vorliegen, weil die Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz nur bis zur Verbandsgemeindeebene als kleinster Ebene verfügbar ist (Rdnr. 625). Mit Blick darauf, dass die Dimension der demografischen Entwicklung vor allem als zukunftsgerichteter Indikator verwendet wird, sollte zumindest in Fällen, in denen diese Dimension für die Prüfung der Zukunftsfähigkeit (Rdnr. 615) relevant wird, im Rahmen dieser detaillierteren Prüfung eine Einbeziehung der Prognosedaten für die betreffenden Verbandsgemeinden erfolgen.

Die Auslöseschwellen für die Einbeziehung in die Prüfeempfehlung, bei der Einwohnerentwicklung die Unterschreitung des ersten Quartils der Verteilung (Rdnr. 629), bei der Finanzkraft eine um 25 % geringere Steuerkraft als der Durchschnittswert des Realsteueraufkommens je Einwohner (Rdnr. 633), ein niedrigerer Wert bei Kultur- und Investitionsauszahlungen als nach der 75 %-Regel bestimmt (Rdnr. 634 f.) sowie in der politischen Dimension das Fehlen

von Kandidatinnen und Kandidaten für die Direktwahl des Ortsbürgermeisters (Rdnr. 636), sind mit Blick darauf, dass sie keinen Neugliederungs-, sondern nur einen Bedarf nach näherer Prüfung indizieren, geeignet zu einer solchen Auslösung und auch im Übrigen verfassungsrechtlich unbedenklich.

Dass eine Fusion von Ortsgemeinden, bei denen die nähere Prüfung einen Handlungsbedarf ergibt, *ein* geeignetes und damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügendes Mittel wäre, den Problemdruck in den drei Analysedimensionen zu reduzieren, ohne dass sich allerdings eine solche Folgerung aus der Abarbeitung eines festgestellten Prüfbedarfs zwangsläufig ergäbe, wird in den Rdnr.n 644 ff. herausgearbeitet.