

Rechtsgutachten
zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes
zur Bildung einer landkreisgrenzenübergreifenden Verbandsgemeinde
aus den Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm

erstattet im Auftrage des
Landkreises Vulkaneifel

durch
Universitätsprofessor Dr. *Janbernd Oebbecke*

Münster

im November 2014

Gliederung

1. Grundlagen und Ausgangspunkte

- 1.1 Der Gutachtenauftrag
- 1.2 Rechtliche und tatsächliche Ausgangspunkte
 - 1.2.1 Stand der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz
 - 1.2.2 Stand der Kommunal- und Verwaltungsreform im Landkreis Vulkaneifel
- 1.3 Gang der Untersuchung

2. Relevanz des KomVwRGrG

3. Vereinbarkeit des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes mit der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz und dem Grundgesetz

- 3.1 Verhältnis Landesverfassung/Grundgesetz
- 3.2 Das Gebot der Systemtreue
 - 3.2.1 Das System der Kommunal- und Verwaltungsreform
 - 3.2.2 Beachtung des Gebots der Systemtreue
 - 3.2.2.1 Maßgeblichkeit kurzfristiger reformfremder Ziele
 - 3.2.2.2 Ausschließliche Maßgeblichkeit der Freiwilligkeit
 - 3.2.2.3 Abweichung von der vorhandenen Kommunalstruktur
- 3.3 Wahrung der institutionellen Identität
 - 3.3.1 Die institutionelle Identität der Verbandsgemeinde
 - 3.3.2 Institutionelle Identität des Landkreises
 - 3.3.3 Zwischenergebnis
- 3.4 Gründe des Gemeinwohls
- 3.5 Anhörungsgebot

4. Gesamtergebnis

5. Zusammenfassung in Leitsätzen

Literaturverzeichnis

1. Grundlagen und Ausgangspunkte

1.1 Der Gutachtauftrag

Der Landkreis Vulkaneifel hat den Unterzeichner gebeten, zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines möglichen Gesetzes gutachtlich Stellung zu nehmen, durch das die Verbandsgemeinde Prüm aus dem Landkreis Eifelkreis Bitburg-Prüm und die Verbandsgemeinde Obere Kyll (ganz oder zum Teil) aus dem Landkreis Vulkaneifel landkreisgrenzenübergreifend zusammengeschlossen würden (Obere Kyll/Prüm-Gesetz).

1.2 Rechtliche und tatsächliche Ausgangspunkte¹

1.2.1 Stand der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Mit Artikel 1 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010² hat der rheinland-pfälzische Landtag das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) erlassen³. Das Gesetz enthält u. a. in § 1 Vorschriften über die Ziele der Reform und in § 2 "Grundsätze der Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen". Als Zielzeitpunkt dafür ist nach § 2 Abs. 1 der Tag der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahre 2014 vorgesehen. Als regelmäßige Zielgrößen werden in § 2 Abs. 2 für verbandsfreie Gemeinden mindestens 10.000 Einwohner und für Verbandsgemeinden mindestens 12.000 Einwohner vorgegeben. § 2 Abs. 3 erlaubt unter gewissen Bedingungen begrenzt Ausnahmen von diesen Vorgaben. § 2 Abs. 4 gibt in Satz 1 als Mittel zur Erreichung der Zielgrößen den Zusammenschluss benachbarter Einheiten in demselben Landkreis vor, gestattet aber in den weiteren Sätzen näher beschriebene andere Lösungen, "wenn innerhalb desselben Landkreises

1. Soweit nicht anders angegeben, beruhen tatsächliche Angaben auf Informationen des Landkreises Vulkaneifel.

2. GVBl. 2010, 272.

3. Einen knappen Überblick gibt Meyer, ZG 2013, 277 f.

ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich ist". § 2 Abs. 5 hebt die Belange hervor, die bei einem Zusammenschluss vorrangig zu berücksichtigen sind. § 3 enthält Regelungen zur Vorbereitung von Gebietsänderungsgesetzen bei freiwilligen Gebietsänderungen. Die weiteren Paragraphen des Gesetzes treffen Bestimmungen über Folgefragen.

Nach dem Konzept, das dem Ersten Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform ausweislich der Gesetzesbegründung zu Grunde liegt, soll in Rheinland-Pfalz an der Kommunalstruktur aus Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden, großen kreisangehörigen Städten, kreisfreien Städten und Landkreisen festgehalten werden. Änderungen der kommunalen Gebietsstrukturen sollen möglichst auf freiwilliger Grundlage erfolgen⁴. "Sofern aufgrund der demografischen Entwicklung über die kreisangehörige Ebene hinausgehende Optimierungen kommunaler Gebietsstrukturen erforderlich werden sollten, wird dies zu einem späteren Zeitpunkt zu beraten sein, wobei den gewachsenen Strukturen in Rheinland-Pfalz Rechnung zu tragen ist"⁵.

Im Koalitionsvertrag 2011-2016 von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN wurde eine konsequente Fortsetzung der in der ersten Stufe eingeleiteten Schritte der Reform auf der Ebene der Verbandsgemeinden vereinbart. "Es bedarf weiterer Stufen der Kommunal- und Verwaltungsreform." In diesem Prozess strebe man einen breiten politischen Konsens an⁶.

4. Gesetzentwurf der Landesregierung Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (Drs. 15/4488) S. 1 und 22.

5. a. a. O. S. 33 f.

6. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten, Koalitionsvertrag 2011-2016 von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN S. 88.

In der Regierungserklärung der Ministerpräsidentin vom 30.1.2013 heißt es zur zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform, ab dem Jahr 2014 wolle man auch die Gebiets- und Verwaltungsstrukturen der Landkreise und kreisfreien Städte demografiefest machen. Wichtig seien die drei Schwerpunkte Stadt-Umland-Problem, Vertiefung der Aufgabenkritik und "drittens Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung"⁷.

1.2.2 Stand der Kommunal- und Verwaltungsreform im Landkreis Vulkaneifel

Die fünf Verbandsgemeinden des Landkreises Vulkaneifel wiesen zum Stichtag 31.12.2012 folgende Einwohnerzahlen auf⁸:

Daun	22.927
Gerolstein	13.680
Hillesheim	8.834
Kelberg	7.181
Obere Kyll	8.451

Die drei nördlichen Verbandsgemeinden Hillesheim, Obere Kyll und Kelberg liegen nach ihren Einwohnerzahlen also unter den Zielgrößen des § 2 Abs 2 KomVwRGrG.

Für die Verbandsgemeinde Kelberg teilte das Land Rheinland-Pfalz mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 mit, ihre Neuordnung solle zum Abschluss der zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform vorgenommen werden.

Eine nach mehrjährigen Bemühungen in einer Besprechung im Ministerium am 13. September 2013 mit den drei Bürgermeister(inne)n und

7. Pressedienst der Staatskanzlei, Regierungserklärung von Ministerpräsidentin Malu Dreyer S. 7.

8. Zahlen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

dem Landrat abgestimmte kreisinterne Dreierfusion der Verbandsgemeinden Obere Kyll, Hillesheim und Gerolstein, kam nicht zustande.

Mit Schreiben vom 30. Januar 2014⁹ hat der Minister des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz der Bürgermeisterin der Verbandsgemeinde Obere Kyll und dem Bürgermeister der im benachbarten Landkreis Eifelkreis Bitburg-Prüm gelegenen Verbandsgemeinde Prüm (21.123 Einwohner)¹⁰ in Beantwortung eines Schreibens der beiden Verbandsgemeinden vom 11.12.2013¹¹ mitgeteilt, er begrüße es, dass sich die beiden Verbandsgemeinden konstruktiv mit einer freiwilligen Gebietsänderung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform befassen. Wegen der problematischen finanziellen Situation der Verbandsgemeinde Obere Kyll halte er es für erforderlich, eine Gebietsänderung dieser Verbandsgemeinde so schnell wie möglich zu realisieren. Diese sei bisher nicht zustande gekommen. Das KomVwRGrG sehe Zusammenschlüsse innerhalb desselben Landkreises vor. Nur im Hinblick darauf, dass eine solche Gebietsänderung nicht zustande gekommen sei, stehe er Gesprächen über einen freiwilligen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Prüm, „auch in der Form einer temporären landkreisübergreifenden Lösung“ grundsätzlich offen gegenüber. Er empfehle, diese Gespräche zügig zu führen. Ein solcher Zusammenschluss werde kein Präjudiz für die beteiligten Landkreise auf der nächsten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform sein. Für keinen der beiden Landkreise werde es Nachteile bei einer Optimierung der Kreisebene geben.

9. Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz vom 30.1.2014 - 17 210:331 21.

10. Zahlen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Abruf: 25.5.2014.

11. Das Schreiben (1/000-42/01 - fa) war auch an die Ministerpräsidentin und die beiden Landräte gerichtet.

Mit Schreiben vom 10. April 2014¹² haben die beiden Verbandsgemeinden Prüm und Obere Kyll dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur mitgeteilt, dass die beiden Verbandsgemeinderäte ein Eckpunktepapier zur freiwilligen Fusion verabschiedet haben. Das Eckpunktepapier entspreche von einer Einzelheit abgesehen einem mit dem Ministerium abgestimmten Entwurf. Mit dem Schreiben wurden das Eckpunktepapier und Auszüge aus den Niederschriften über die Sitzungen der beiden Verbandsgemeinderäte übersandt. Die Beschlüsse erfolgten im Verbandsgemeinderat Prüm einstimmig, im Verbandsgemeinderat Obere Kyll mit zwei Gegenstimmen.

Eine der beiden Gegenstimmen kam vom Vertreter aus der Gemeinde Steffeln, die nach einem Bürgervotum vom März einen Antrag auf Wechsel in die Verbandsgemeinde Gerolstein gestellt hat¹³. Auch die Ortsgemeinden Birgel und Lissendorf der Verbandsgemeinde Obere Kyll haben beschlossen, in die Verbandsgemeinde Gerolstein wechseln zu wollen. Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat sich darauf mit einem Schreiben an die Beteiligten gewandt und diese um Mitteilung zu den möglichen Konditionen einer Eingliederung der Ortsgemeinden in die Verbandsgemeinde Gerolstein gebeten¹⁴. Inzwischen hat der Verbandsgemeinderat Gerolstein am 16. September 2014 einen Beschluss zu den Rahmenbedingungen für eine Eingliederung der Ortsgemeinden Steffeln, Birgel, Lissendorf und eventuell Gönnersdorf gefasst, sich aber auch offen für die Aufnahme weiterer Gemeinden der Verbandsgemeinde Obere Kyll gezeigt.

Der Verbandsgemeinderat Hillesheim hat am 16. September 2014 beschlossen, die Fusionsgespräche mit der Verbandsgemeinde Gerols-

12. 1/000-42/01 - fa.

13. *Frank Auffmanberg*, Grundlage für Fusionsgesetz steht, Trierischer Volksfreund, Dauner Zeitung vom 10.4.2014.

14. Az. 17.210.31 21.

tein mit dem Ziel eines Zusammenschlusses möglichst zum 1. Januar 2016 wieder aufzunehmen.

Nach dem erwähnten Eckpunktepapier sind sich die beiden Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm "darüber im Klaren, dass es sich bei der vergrößerten Verbandsgemeinde Prüm zunächst um eine landkreis-übergreifende Verbandsgemeinde handelt. Bis zur 2. Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform, in der die Optimierung der Kreisstrukturen erfolgt, liegt sie sowohl im Eifelkreis Bitburg-Prüm (Gebiet der bisherigen Verbandsgemeinde Prüm) als auch im Landkreis Vulkaneifel (Gebiet der bisherigen Verbandsgemeinde Obere Kyll)." Dazu, welche Kreisverwaltung die Staatsaufsicht über die neue Verbandsgemeinde ausüben soll, enthält das Eckpunktepapier keine Aussagen. Das gilt auch für ein Schreiben des Staatssekretärs im Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 12. Juni 2014.

1.3 Gang der Untersuchung

Die weitere Untersuchung wird sich in drei Schritten vollziehen. Nach der Einleitung zu den Grundlagen und Ausgangspunkten (1.) wird zuerst geprüft, welche Bedeutung das KomVwRGrG für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes hat (2.). In einem weiteren – umfangreicheren – Abschnitt wird dann auf die Maßstäbe eingegangen, die sich aus der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz und dem Grundgesetz ergeben (3.). Nach dem Gesamtergebnis (4.) schließt die Untersuchung mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen des Gutachtens in Leitsätzen (5.)

2. Relevanz des KomVwRGrG

Die Gesetzgebung ist nach Art. 77 Abs. 2 Verf RhPf, 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Wie der jeweils nächste Satz dieser Vorschriften zeigt, gehören einfache Gesetze nicht zur "verfassungsmäßigen Ordnung" in diesem Sinne. An einfache Gesetze sind

die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung, nicht die Gesetzgebung gebunden. Eine Bindung des Landesgesetzgebers an das KomVwRGrG beim Erlass des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes scheidet damit aus.

Allerdings kann ein Rahmengesetz wie das KomVwRGrG rechtliche Bedeutung für in diesem Rahmen erlassene Einzelgesetze haben, weil mit dem Rahmen das System festgelegt wird, in das die einzelgesetzlichen Regelungen einzupassen sind. Das setzt voraus, dass sich aus verfassungsrechtlichen Erwägungen die Notwendigkeit zur Abstimmung der einzelnen Maßnahme mit dem System ergibt. Darauf, ob das der Fall ist, wird unter 3.2 einzugehen sein. Soweit das der Fall ist, hat das Rahmengesetz gewissermaßen Tatbestandswirkung, weil sich (auch) daraus das System ergibt, an das der Gesetzgeber sich mit verfassungsrechtlicher Wirkung selbst gebunden hat.

Fraglich ist, welche Bedeutung dem Umstand zukommt, dass nach § 3 Abs. 4 KomVwRGrG Beschlussfassung und Anhörung bei freiwilligen Gebietsänderungen bis zum 30. Juni 2012 erfolgen sollten, im Falle des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes die Beschlussfassung in den beiden Verbandsgemeinderäten aber erst vom 8. April 2014 datiert¹⁵. Auch die Anhörung der beiden Landkreise (§ 3 Abs. 3 KomVwRGrG) steht noch aus¹⁶. Dasselbe gilt für die Beschlussfassung der Ortsgemeinderäte nach § 3 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG.

Diese Fristüberschreitung hindert den Gesetzgeber allerdings nicht, eine entsprechende Entscheidung zu treffen. Sie führt lediglich dazu, dass die Bindung entfällt, die von einer entsprechenden Willensbildung

15. Schreiben der beiden Verbandsgemeinden vom 10.4.2014 1/000-42/01 - fa.

16. Allerdings haben sich die Landräte der beteiligten Landkreise Eifelkreis Bitburg-Prüm und Vulkaneifel bei einem Gespräch im Ministerium am 18.3.2013 strikt für kreisinterne Lösungen und gegen landkreisgrenzenübergreifende Verbandsgemeinden ausgesprochen.

unter den beteiligten Gebietskörperschaften für den Gesetzgeber selbst ausgehen sollte, wenn eine freiwillige Lösung den Zielen der Reform entspricht. Folgen für die Zulässigkeit einer gesetzlichen Regelung hat die Fristüberschreitung als solche nicht.

3. Vereinbarkeit des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes mit der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz und dem Grundgesetz

Bevor auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe im Einzelnen eingegangen wird, soll kurz das Verhältnis bestimmt werden, in dem die Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu einander stehen (3.1). In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz ist als verfassungsrechtliche Anforderung an Gebietsreformmaßnahmen die Systemtreue entwickelt worden (3.2). Verfassungsrechtliche Vorgaben ergeben sich weiter daraus, dass die nach der Durchführung der Reformmaßnahmen bestehenden Gebietskörperschaften den Anforderungen des Grundgesetzes und der Landesverfassung an ihre institutionelle Identität genügen müssen (3.3). Gebietsreformmaßnahmen müssen in jedem Fall gemeinwohldienlich sein (3.4). Schließlich ist in formeller Hinsicht die Anhörungspflicht zu beachten (3.5).

3.1 Verhältnis Landesverfassung/Grundgesetz

Verfassungsrechtliche Bestimmungen zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung sind sowohl im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) wie in den Landesverfassungen (Art. 49 Verf RhPf) enthalten. Dabei garantiert das Grundgesetz einen Mindeststandard, der wegen Art. 20 Abs. 3 GG auch für die Länder verbindlich ist und nicht unterschritten werden darf¹⁷. Die Länder sind in ihren Verfassungen jedoch frei darin, über den Mindeststandard des Art. 28 Abs. 2 GG hinauszugehen, wie dies etwa durch die Zuweisung der ausschließlichen Zuständigkeit für die

17. Zum Verhältnis der Garantien s. *Burgi* S. 75ff.; *Erichsen*, S. 361; *Lange*, S. 61; *Meyer*, S. 48; *Oebbecke* S. 7.

gesamte öffentliche Verwaltung im Gemeindegebiet (etwa Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LVerf RhPf) oder die Konnexitätsbestimmungen (etwa Art. 49 Abs. 5 Verf RhPf) geschieht. Bleibt der Text einer Landesverfassung dagegen hinter dem Garantieuumfang des Grundgesetzes zurück, ist er verfassungskonform auszulegen, um den landesverfassungsrechtlichen Schutz der Selbstverwaltung an das Niveau der bundesverfassungsrechtlichen Garantie anzupassen. Grundgesetzliche Vorgaben zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung sind deshalb auch nach Landesverfassungsrecht zu beachten.

Soweit hier relevant bleibt der Gewährleistungsgehalt des Art. 49 Verf RhPf nicht hinter der grundgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantie zurück.

3.2 Das Gebot der Systemtreue

Alle Verfassungsgerichte, die über Anträge gegen Maßnahmen der Gebietsreform der sechziger und siebziger Jahre zu entscheiden hatten, sind im Anschluss an die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich¹⁸ davon ausgegangen, dass Neugliederungsmaßnahmen durch Gesetz grundsätzlich möglich sind, maßgebliche sachliche Voraussetzung für jede Neugliederung aber Gründe des öffentlichen Wohl sind¹⁹. Auch der VerfGH RhPf hat in seiner Rechtsprechung aus den Jahren 1969 bis 1972 zur damaligen Gebietsreform²⁰ von diesen Grundsätzen seinen Ausgangspunkt genommen²¹.

Der Gerichtshof ging davon aus, dass er verpflichtet sei zu prüfen, ob der unbestimmte Begriff des "Gemeinwohls" vom Gesetzgeber richtig

18. Dazu *Bott* S. 6 ff. m. w. Nachw.

19. *Knemeyer* S. 161 ff. m. w. Nachw.

20. Überblick über den Ablauf bei *Thieme/Prillwitz* S. 411 ff.

21. S. etwa VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 598 (599 ff).

verstanden und ausgefüllt wurde²². Wenn der Gesetzgeber nicht Einzelfälle regele, sondern im Rahmen einer Gesamtreform tätig werde, sei die verfassungsgerichtliche Kontrolle aber auf die Einhaltung der vom Gesetzgeber selbst für die Reform aufgestellten sachlichen Maßstäbe (System) beschränkt²³. Diese seien zum einen selbst Gegenstand verfassungsgerichtlicher Kontrolle, wobei sie lediglich darauf zu überprüfen seien, ob sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsmäßigen Wertordnung widersprechen²⁴. Zum anderen sei zu überprüfen, ob der Gesetzgeber im Einzelfall diese Maßstäbe zu Grunde gelegt habe, ob er also dem selbst entwickelten System treu geblieben sei, ob das einzelne Gesetz "von systemgerechten Erwägungen getragen wird oder ob systemfremde Ziele ... durchgesetzt werden sollen"²⁵. Auf einer weiteren Prüfungsstufe hat er dann noch kontrolliert, ob die gefundene Lösung im Einzelfall gemeinwohlgerecht und verhältnismäßig war.

Aus diesem Vorgehen des Verfassungsgerichtshofs ergibt sich ein dreistufiger Prüfungsaufbau für die verfassungsrechtliche Kontrolle eines Gebietsreformgesetzes: In einem ersten Schritt ist zu überprüfen, ob es ein gesetzgeberisches Gesamtkonzept – ein System – gibt und ob es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist (3.2.1) und auf der zweiten muss gefragt werden, ob die einzelne gesetzgeberische Maßnahme in diesem Rahmen bleibt, also der Anforderung der Systemtreue entspricht (3.2.2). Schließlich ist die gesetzliche Lösung noch

22. Etwa VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 598 (600 ff.); VerfGH RhPf, Urt. v. 17.4.1969 - VGH 2/69 -, ESOVG 11, 73 (81).

23. VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 598 (602 ff); VerfGH RhPf, Urt. v. 17.4.1969 - VGH 2/69 -, ESOVG 11, 73 (83 ff); s. auch *Hoppe/Rengeling* S. 102 f.; *Ballke* S. 74 ff; *Knemeyer* S. 172 ff.

24. VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 598 (603 ff.); kritisch insoweit *Hoppe*, Landkreis 1969, 228 f.; *Püttner*, Anmerkung AöR 95 (1970), 613 ff.

25. VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 598 (608).

darauf zu überprüfen, ob sie nicht im Einzelfall dem Gemeinwohl widerspricht und verhältnismäßig ist (3.4)

3.2.1 Das System der Kommunal- und Verwaltungsreform

Nach dem soeben geschilderten Vorgehen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Gesetzen zur Gebietsreform ist zuerst zu prüfen, welches Konzept der Gesetzgeber für die Kommunal- und Verwaltungsreform festgelegt hat, und ob dieses System mit der Verfassung vereinbar ist, also das Gemeinwohl in zulässiger Weise konkretisiert.

Das Konzept für die Kommunal- und Verwaltungsreform ist mit ausdrücklich geregelten Elementen in der gesetzlichen Regelung des KomVwRGrG enthalten. Darüber hinaus sind Festlegungen einzubeziehen, die nicht explizit gesetzlich geregelt sind, sondern sich etwa aus Gesetzesbegründungen ergeben.

Ausdrücklich geregelt sind die Ziele der Reform, die in § 1 KomVwRGrG genannt sind. Im Zusammenhang dieses Gutachtens von Bedeutung ist die Fähigkeit der Gebietskörperschaften, ihre Aufgaben langfristig im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz KomVwRGrG erfolgreich wahrzunehmen²⁶.

Dieses Ziel des § 1 Abs. 1 Satz 1 KomVwRGrG soll nach § 1 Abs. 1 Satz 2 KomVwRGrG u.a. durch eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinden erreicht werden. In § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG sind die Einwohnerzahlen genannt, bei denen in der Regel eine ausreichende Leistungsfähigkeit besteht. Diese Vorgaben werden in § 2 Abs. 3 KomVwRGrG für dünn besiedelte Gebiete modifiziert und

26. Die Ziele des § 1 Abs. 2 KomVwRGrG bleiben hier außer Betracht, weil sie weitgehend unabhängig von der Gebietsstruktur verfolgt und erreicht werden können, wenn diese den Zielen des § 1 Abs. 1 KomVwRGrG entspricht.

in den weiteren Sätzen des § 2 Abs. 3 KomVwRGrG werden auch für andere Fälle Abweichungen zugelassen.

Ohne ausdrücklich im Text erwähnt zu werden, gehören zum "System" der Reform zwei weitere materielle Elemente:

- Erstens findet die Kommunalreform bis auf weiteres nur auf der Ebene der verbandsfreien und verbandsangehörigen Gemeinden und der Verbandsgemeinden statt.
- Zweitens soll es bei der in Rheinland-Pfalz bisher vorhandenen Struktur aus verbandsfreien Gemeinde, verbandsangehörige Gemeinde, Verbandsgemeinde, großer kreisangehöriger Stadt, Landkreis und kreisfreie Stadt bleiben²⁷. Änderungen in den kommunalverfassungsrechtlichen Grundlagen soll es im Rahmen der Reform also nicht geben. Dementsprechend sieht § 3 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG regelmäßig nur Zusammenschlüsse von Gemeinden und Verbandsgemeinden innerhalb desselben Landkreises vor. Das entspricht auch der Vorgabe des § 64 Abs. 1 GemO, wonach Verbandsgemeinden Gebietskörperschaften sind, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen.

Soweit die in § 1 Abs. 1 KomVwRGrG genannten und in § 2 KomVwRGrG konkretisierten Ziele der Reform gewahrt bleiben ("hierbei"), sollen dann freiwillige Lösungen den Vorrang genießen (§ 1 Abs. 1 Satz 3 KomVwRGrG). Diese Vorgabe ist Ausdruck des im Rahmen des Übermaßverbots vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsatzes der Erforderlichkeit, der es gebietet, unter verschiedenen gleich geeigneten Lösungen die zu wählen, die weniger in die Rechte der betroffenen Gebietskörperschaften eingreift.

27. Gesetzentwurf der Landesregierung Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (Drs. 15/4488) S. 22.

Dafür, dass dieses selbst gesetzte System “eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam ist oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widerspricht”²⁸, gibt es keine Anhaltspunkte.

3.2.2 Beachtung des Gebots der Systemtreue

Die jeweiligen Einzelgesetze, durch die einzelne Reformmaßnahmen festgelegt werden, müssen die Vorgaben des vom Gesetzgeber umrissenen Systems beachten. Bedenken dagegen, dass das beim Obere Kyll/Prüm-Gesetz der Fall ist, ergeben sich in verschiedener Hinsicht.

Im Gutachten Junkernheinrich B wurde eine Dreier-Lösung mit den Verbandsgemeinden Hillesheim, Gerolstein und Obere Kyll als zur Erreichung der Ziele der Gebietsreform vorzugswürdig angesehen.²⁹ Mit dem Obere Kyll/Prüm-Gesetz wird nicht diese Lösung und auch nicht der nach dem Gutachten zweitgünstigste Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Hillesheim oder eine der beiden anderen im Gutachten als in Betracht kommend angegebenen Lösungen³⁰ umgesetzt, sondern es soll ein dort nicht in Betracht gezogener Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Prüm vollzogen werden. Daran, dass damit eine nach dem Urteil des von der Landesregierung bestellten Gutachters im Hinblick auf die Ziele der Reform weit nachrangige Lösung umgesetzt werden soll, ändert auch nichts, dass der Gutachter sie “in einem internen Vorgespräch zur öffentlichen Kreiskonferenz am 29. April 2014 in Daun, ... für akzeptabel gehalten hat”³¹, also gerade nicht für gleichwertig oder gar überlegen. Bedenkt man, dass er als Gutachter der Landesregierung gefragt wurde, die zu diesem Zeitpunkt bereits ihre Sympathie für die Obere Kyll/Prüm-Lösung zu erkennen gegeben

28. VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 598 (604).

29. Junkernheinrich B S. 243.

30. Junkernheinrich B S. 243.

31. Schreiben des Staatssekretärs im Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 12. Juni 2014, Az.: 17 b210.331 21 S. 3.

hatte, konnte er seine Skepsis schwerlich deutlicher zum Ausdruck bringen, als er das durch die höflich-zurückhaltende Formulierung "akzeptabel" getan hat.

3.2.2.1 Maßgeblichkeit kurzfristiger reformfremder Ziele

Anhaltspunkte für die Gründe zur Auswahl dieser Lösung gibt das Schreiben des Ministers des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 30. Januar 2014. Dort heißt es:

"Aufgrund der problematischen finanziellen Situation der Verbandsgemeinde Obere Kyll halte ich es für erforderlich, eine Gebietsänderung dieser Verbandsgemeinde so schnell als möglich zu realisieren."³²

Das kann man nur so verstehen, dass im Interesse des kurzfristigen Umgangs mit der aus der Vergangenheit herrührenden misslichen Finanzlage der Verbandsgemeinde Obere Kyll eine dauerhaft deutlich unteroptimale Reformlösung gewählt werden soll. Diese Entscheidung ist mit den in § § 1 Abs. 1 Satz 1 KmVwRGrG genannten Zielen unvereinbar. Wenn die Reform entsprechend der Vorgabe in § 1 Abs. 1 KomVwRGrG tatsächlich dazu führt, dass Gebietskörperschaften "in der Lage sind, langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben ... wirtschaftlich ... wahrzunehmen", wird das langfristig auch positive Auswirkungen auf die jeweilige Finanzwirtschaft haben.

Die Deckung von aktuellen Haushaltsfehlbeträgen, der Ausgleich vorhandener Kredite zur Liquiditätssicherung oder die Sanierung von finanzschwachen Gebietskörperschaften gehört definitiv nicht zu den Zielen der Reform. Weder im KomVwRGrG noch im Regierungsentwurf gibt es einen entsprechenden Hinweis. Nirgendwo ist davon die Rede, in einzelnen Gebietskörperschaften aus der Vergangenheit herrührende besondere finanzielle Probleme sollten mit den Instrumenten der Re-

32. Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz vom 30.1.2014 - 17 210:331 21 S. 2.

form gelöst werden. Dieser Verzicht darauf, durch Maßnahmen der Kommunalreform solche Ziele zu verfolgen, ist nicht lediglich Ergebnis landespolitischer Dezision, die auch anders hätte erfolgen könne. Sie ist vielmehr der zutreffenden Einsicht geschuldet, dass die Ursachen für solche Probleme sehr unterschiedlich sein können und die langfristige finanzielle Entwicklung einer Gebietskörperschaft durch eine unteroptimale Neuordnungsentscheidung stark belastet wird.

Um eines kurzfristigen Nutzens willen, der mit den Zielen der Reform in keinem Zusammenhang steht, werden für die langfristige Entwicklung des betroffenen Gebiets Nachteile in Kauf genommen. Die Lösung steht deshalb mit dem System der Reform nicht im Einklang und verstößt gegen Art. 49 Verf RhPf.

3.2.2.2 Ausschließliche Maßgeblichkeit der Freiwilligkeit

Bedenken ergeben sich auch aus einer weiteren Erwägung, die ausweislich des erwähnten Ministerschreibens eine maßgebliche Rolle gespielt hat:

“Nur im Hinblick darauf, dass eine freiwillige Gebietsänderung der Verbandsgemeinde Obere Kyll innerhalb des Landkreises Vulkaneifel leider nicht zu Stande gekommen ist und sich auch nicht abzeichnet, stehe ich Gesprächen über ihren freiwilligen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Prüm ... grundsätzlich offen gegenüber.”³³

Die nach ihrer Eignung im Hinblick auf die Ziele des § 1 Abs. 1 Satz 1 KomVwRGrG deutlich nachrangige Lösung wird also zugelassen, weil die deutlich vorrangigen Lösungen nicht freiwillig zustande gekommen sind. Dass ausschließlich das freiwillige Zustandekommen dieser Lösung maßgeblich für die Landesregierung ist, sich so zu entscheiden,

33. Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz vom 30.1.2014 - 17 210:331 21 S. 2.

wird aus einer Äußerung des zuständigen Ministers des Innern, für Sport und Infrastruktur bei einem Besuch vor Ort deutlich:

“Es bleibt dabei: Falls eine kreisinterne Lösung nicht zu Stande kommt, können die Verbandsgemeinden Prüm und Obere Kyll freiwillig fusionieren, wobei jede Verbandsgemeinde in ihrem Landkreis bleibt. Wir würden eine solche Fusion von uns aus niemals vorgeben,”³⁴

Damit wird der in § 1 Abs. 1 Satz 3 KomVwRGrG normierte Grundsatz des Vorrangs der Freiwilligkeit gebietlicher Veränderungen in grober Weise verfehlt. Vorrang soll die Freiwilligkeit danach nämlich “hierbei” haben, also bei der Realisierung von Lösungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomVwRGrG. Die mit dem Obere Kyll/Prüm-Gesetz gewählte Lösung ist dafür aber wie gezeigt deutlich ungeeigneter.

Der Vorrang freiwilliger Lösungen hat seine Grundlage im Grundsatz der Erforderlichkeit, wonach von mehreren zur Zielerreichung *gleich geeigneten* Lösungen die am wenigsten in die Rechte der Betroffenen eingreifende Lösung zu wählen ist. Er kann es nicht rechtfertigen, langfristig auf den Nutzen der deutlich besser geeigneten Lösung zu verzichten³⁵. Wird in einem solchen Fall eine deutlich weniger geeignete, aber freiwillig zustande kommende Lösung gewählt, ist sie nicht mit den selbst gesetzten Zielen des Gesetzgebers vereinbar. Auch aus diesem Grunde verstößt das Obere Kyll/Prüm-Gesetz gegen Art. 49 Verf Rh-Pf.

3.2.2.3 Abweichung von der vorhandenen Kommunalstruktur

Indem das Obere Kyll/Prüm-Gesetz eine kreisüberschreitende Verbandsgemeinde bildet, weicht es in diesem Punkt von der Vorgabe ab, die überkommene Kommunalstruktur nicht zu verändern.

34. So wörtlich wiedergegeben in: Zuversicht beim Dauerthema und noch keine Entscheidung beim “heißen Eisen”, Wochenspiegel v. 9.4.2014.

35. Zur Reichweite des Vorrangs freiwilliger Lösungen Meyer, DÖV 1971, 805; Heinig, NdsVBl. 2014, 65; Bott S. 12 Fußn. 2 m. w. Nachw.

Allerdings sieht § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG die Möglichkeit einer Ausnahme für die Bildung einer kreisüberschreitenden Verbandsgemeindebildung vor³⁶, “vor allem wenn innerhalb desselben Landkreises ein Zusammenschluss zu einer ... Verbandsgemeinde mit einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich ist.” Diese ausdrücklich genannte Voraussetzung für eine Ausnahme liegt hier, wie das Gutachten Junkernheinrich II, aber auch die Offenheit der Verbandsgemeinde Gerolstein für eine landkreisinterne Lösung zeigt, eindeutig nicht vor. Eine landkreisinterne Verbandsgemeindebildung ist möglich und in der Sache vorzugswürdig.

Allerdings wird diese Voraussetzung nur beispielhaft genannt³⁷. Nach der Vorstellung des Gesetzes kann es also auch andere, nicht ausdrücklich benannte Gründe für eine solche Regelung geben.

Woran dabei gedacht worden sein könnte, zeigt ein Blick in die Vergangenheit. Für einen kurzen, von vornherein klar bis zum 17. März 1974 begrenzten Zeitraum gehörte etwa einzelne Gemeinden der am 22. April 1972 gebildeten Verbandsgemeinde Wallmerod zwei unterschiedlichen Landkreisen an³⁸. Anders als beim Obere Kyll/Prüm-Gesetz stand hier jedoch nicht nur von vornherein fest, wann die Abweichung von der Zugehörigkeit der Gemeinden der Verbandsgemeinde zu zwei Landkreisen beendet sein würde, sondern bei Vorbereitung und Erlass des Gesetzes über die Neubildung der Verbandsgemeinde Wallmerod war die Reform der Landkreisebene auch bereits im Gange und weit

36. Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Regelung s. unten 3.3.

37. Drs. 15/4488 S. 32.

38. §§ 4 Abs. 1, 19 Abs. 1 und 2, 24 und 35 Zwölftes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Landes Rheinland-Pfalz (Bildung von Verbandsgemeinden im ehemaligen Regierungsbezirk Montabaur) vom 1.3.1972 (GVBl. 1972, 109 ff. S. dazu auch Fünfzehntes Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 8.10.1973 (GVBl. 1973, 285 ff).

über das gegenwärtige Stadium inhaltlich nicht konkretisierter und terminlich in keiner Weise fixierter politischer Absichtserklärungen³⁹ hinaus gediehen.

Im vorliegenden Fall ist ein Sachgrund, der bei wertender Betrachtung trotz der Nachteile gegenüber den im Gutachten Junkernheinrich II als tauglich genannten Lösungen ein ähnliches Gewicht wie der ausdrücklich im Gesetz genannte hat, nicht zu erkennen.

Das Obere Kyll/Prüm-Gesetz verstößt also auch dadurch gegen das selbst gesetzte System, dass es eine landkreisüberschreitende Verbandsgemeinde bildet.

3.3 Wahrung der institutionellen Identität

Wie bereits erwähnt hindert die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Grundgesetz und Landesverfassung den Gesetzgeber nicht, den Gebietszuschnitt von Kommunen aus Gründen des öffentlichen Wohls zu ändern. Nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers steht bei Gebietsreformaßnahmen aber, dass am Ende der Reform wieder Körperschaften stehen müssen, wie sie von den Verfassungen vorgesehen sind, nämlich Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. (Land-)Kreise⁴⁰.

Das Grundgesetz spricht in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG von "Kreisen". Damit hebt es diese unter den Gemeindeverbänden, von denen sonst im Grundgesetz die Rede ist⁴¹, dadurch hervor, dass es für sie eine

39. Zum Stand s. die Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 12.5.2014 auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten *Marcus Klein* (Drs. 16/3554).

40. *Oebbecke*, FS Bull, S. 725; *Bott* S. 10.

41. Etwa in Art. 28 Abs. 2 Satz 2; 84 Abs. 1 Satz 7; 85 Abs. 1 Satz 2; 91e Abs. 1 f.; 93 Abs. 1 Nr. 4b; 104b Abs. 1 Satz 1; 105 Abs. 3; 106 Abs. 6 ff.; 107 Abs. 2 Satz 1; 108 Abs. 4 f. und 7 GG.

bestimmte Verfassung – sie müssen eine Vertretung besitzen – und die Regelung des Wahlrechts für diese Vertretung nach bestimmten Grundsätzen vorschreibt, nämlich denselben, die nach Art. 38 Abs. 1 GG auch für die Wahl zum Bundestag gelten. Anders als das Grundgesetz, aber wie andere Landesverfassungen auch⁴², spricht die von Rheinland-Pfalz nicht von (Land)Kreisen, sondern von Gemeindeverbänden⁴³. Unzweifelhaft sind die Landkreise solche Gemeindeverbände im Sinne der rheinland-pfälzischen Verfassung⁴⁴. Der rheinland-pfälzische Landkreis entspricht dem Typus des Kreises im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und wird damit von der Garantie der Kreisebene, welche dieser Bestimmung entnommen wird⁴⁵, umfasst.

Damit ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet, bei Verwaltungsreformmaßnahmen die wesentlichen typusbestimmenden Merkmale sowohl des Kreises⁴⁶ im Sinne des Art. 28 Abs. Satz 2 GG wie die des Gemeindeverbandes im Sinne des Art 49 Verf RhPf zu beachten. Zu diesen Merkmalen gehört neben dem gebietskörperschaftlichen Charakter, dass der Kreis aus Gemeinden, der Gemeindeverband aus Gebietskörperschaften zusammengesetzt ist⁴⁷. Zusammengesetzt bedeutet, dass ihr Gebiet, vom Sonderfall des gemeindefreien Gebiets abgesehen, durch Gemeinden bzw. Gebietskörperschaften ausgefüllt wird und dass sie diese jeweils ganz und nicht nur zu einem Teil ihres Gebiets umfassen.

42. Vgl. etwa Verf NRW.

43. S. Art. 40 Abs. 1 und 4; 45 Abs. 1; 49 Abs. 2 ff.; 53 Abs. 2; 62 Abs. 2; 63; 64 und 69 Verf RHPf.

44. VerfGH RhPf, Urt. v. 5.5.1969 - VGH 29/69 - DÖV 1970, 198 (199); VerfGH RhPf, Urt. v. 5.5.1969 - VGH 3/69 -, ESOVG 11, 201 LS. 2; PdK RhPf Art. 49 Verf Anm. 2.

45. *Lange* S. 1214; *Oebbecke*, FS Bull S. 725.

46. In diesem Sinne auch *Heinig*, NdsVbl. 2014, 63.

47. *Wolff/Bachof* §§ 85 III b 2, 89 I b 1; ähnlich *Lange* S. 1214; *Geis*, S. 189; *Oebbecke* S. 19 f.; *Burgi* S. 306.

3.3.1 Die institutionelle Identität der Verbandsgemeinde

Nach § 64 Abs. 1 Satz 1 GemO sind die Verbandsgemeinden Gebietskörperschaften. Umstritten ist hingegen, ob es sich im verfassungsrechtlichen Sinne um Gemeindeverbände oder um Gemeinden handelt⁴⁸. Unstreitig sind sie aber – das ist hier wichtig – entweder das eine oder das andere. Nicht nur, wenn sie Gemeinden, sondern auch wenn sie Gemeindeverbände im Sinne des Art. 49 Verf RhPf sind⁴⁹, ist es mit ihrem in beiden Fällen verfassungsrechtlich vorgegebenen gebietskörperschaftlichen Charakter⁵⁰ unvereinbar, dass sie der übergeordneten Gebietskörperschaft Landkreis nur zu einem Teil ihres Gebiets angehören. Nach der Regelung des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes gehört damit eine Gebietskörperschaft entgegen der verbindlichen verfassungsrechtlichen Vorgabe zu zwei Gemeindeverbänden im Sinne des Verfassungsrechts. Anders ausgedrückt: Die rheinland-pfälzische Landesverfassung schreibt zwar nicht vor, dass es Verbandsgemeinden gibt. Solange es sie gibt, müssen sie aber gebietskörperschaftlichen Charakter haben.

§ 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG schließt die Verfassungswidrigkeit des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes im Blick auf die angegebenen Verstöße schon deshalb nicht aus, weil die Bindung an die verfassungsrechtlichen Typusvorgaben nicht zur Disposition des einfachen Landesgesetzgebers steht. Im Übrigen kann auf die Ausführungen dazu im Zusammenhang mit der Anforderung der Systemtreue verwiesen werden⁵¹.

48. PdK RhPf § 64 GemO Anm. 1.3; *Lange* S. 1303 bei Fußn. 247 ff.; *Wallerath*, FS Bull S. 892 ff. jeweils m. w. Nachw.

49. PdK RhPf Art. 49 Verf RhPf, Anm. 2.

50. Für Gemeindeverbände VerfGH RhPf, Urt. v. 29.4.1061 - VGH 1/61 -, ESOVG 8, 230 (231 f.).

51. S. oben unter 3.2 am Ende. Ob verfassungsrechtlich eine andere Beurteilung in Betracht kommt, wenn eine Verbandsgemeinde wie damals die Verbandsgemeinde Wallmerod für einen kurzen, von vornherein klar

Indem das Obere Kyll/Prüm-Gesetz das Gebiet der Verbandsgemeinde zwischen zwei Landkreisen aufteilt, verstößt es gegen Art. 49 Verfassung RhPf.

3.3.2 Institutionelle Identität des Landkreises

Zu fragen ist aber auch, ob das Obere Kyll/Prüm-Gesetz nicht auch die institutionelle Identität des Landkreises als Kreis im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach er aus Gemeinden zusammengesetzt ist, verfehlt. Diese Frage mag auf den ersten Blick überraschen, weil die verbandsangehörigen Gemeinden der neuen Verbandsgemeinde nach dem Gesetz jeweils ungeteilt und als ganze dem jeweiligen Landkreis angehören würden. Wie bereits erwähnt, ist der Rechtscharakter der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden aber umstritten. Sieht man sie als Gemeinden an, muss im Blick auf die institutionelle Identität des Landkreises nicht (allein?) auf die verbandsangehörigen Gemeinden, sondern (auch?) auf die Verbandsgemeinden abgestellt werden. In diesem Fall wäre das Gesetz auch deshalb verfassungswidrig, weil es das Gebot der Wahrung der institutionellen Identität des Landkreises nicht beachtet.

Obwohl der Frage angesichts des unter 3.3.1 aufgezeigten klaren Verstoßes gegen die durch die Landesverfassung geschützten gebietskörperschaftlichen Identität der Verbandsgemeinde keine entscheidende Bedeutung zukommt, soll kurz erläutert werden, worum es bei der Diskussion um den Charakter der Verbandsgemeinden als "Gemeinden" im Sinne des Grundgesetzes geht.

Eine Auffassung geht davon aus, dass sie gemeinsam mit den Ortsgemeinden eine funktionelle Einheit bilden; diese Föderalgemeinde

begrenzten Zeitraum unterschiedlichen Kreisen angehört (s. etwa VerfGH RhPf, Urt. v. 17.12.1969 - VGH 10/69 -, ESOVG 11, 271[274]), kann hier dahin gestellt bleiben. Ein solcher Fall liegt mangels klarer sachlicher und zeitlicher Perspektive nicht vor.

könne sich, soweit es nicht um das Verhältnis zu den Ortsgemeinden gehe, auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG berufen⁵². Eine andere nimmt an, dass beide – Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden –“Gemeinden” seien⁵³. Gelegentlich wird auch von “Gesamthandsgemeinden” gesprochen⁵⁴. Weil solche Vorschläge statt ein schwieriges Phänomen in die vorhandenen verfassungsrechtlichen Kategorien einzuordnen, diese Kategorien modifizieren, ist die Skepsis gegenüber solchen Überlegungen⁵⁵ aber nachvollziehbar.

Fraglich ist aber, ob die Annahme, es handele sich bei den Verbandsgemeinden um Gemeindeverbände⁵⁶, noch überzeugen kann. Die von den Verbandsgemeinden wahrgenommenen Aufgaben sind gemeindliche Aufgaben. Viele wichtige gemeindliche Selbstverwaltungspflichten wie die Flächennutzungsplanung, die Trägerschaft der Grundschulen, den Brandschutz, die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung sowie den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung nehmen die Verbandsgemeinden als eigene wahr. Die Verbandsgemeinden sind für alle Auftragsangelegenheiten zuständig, die sonst von den Gemeinden wahrgenommen werden. Sie nehmen alle hauptamtlich wahrzunehmenden Geschäfte für die Ortsgemeinden wahr. Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass die Ortsgemeinden über diese gesetzlichen Regelungen hinaus “tatsächlich ... einen nicht unerheblichen Teil ihrer Kompetenzen an die

52. Nachw. bei *Lange* S. 1303 f.

53. Nachweise bei *Wallerath*, *FS Bull*, S. 893 ff.

54. *Nierhaus/Gebhardt* S. 59 ff.

55. *Lange* S. 1304; *Zsinka*, *DÖV* 2013, 63; *Engelbrecht/Schwabenbauer*, *DÖV* 2010, 920; Nachweise bei *Wallerath*, *FS Bull*, S. 892 Fußnoten 42 - 44.

56. *VerfGH Rh-Pf*, *Urt. v. 17.12.1969 - VGH 10/69 -*, *DÖV* 1970, 602 (603); *VerfGH RhPf*, *Urt. v. 14.12.1970 - VGH 4/70 -*, *ESOVG* 12, 239 (247); *VerfGH Rh-Pf*, *Urt. v. 9.5.1977 - VGH 3/75 -*, *ESOVG* 15, 1 (7 f.); *Lange* S. 1303 f.; *Gerhard*, *LKRZ* 2009, 87.

höhere Verwaltungseinheit der Verbandsgemeinde abgeben⁵⁷. Einen gesetzlichen Katalog nicht übertragbarer Aufgaben gibt es nicht⁵⁸. Von großer Bedeutung und in der Diskussion bisher unterbelichtet⁵⁹ ist auch, dass in der Praxis die hauptamtliche Verwaltung der Verbandsgemeinde die Sitzungen der Ortsgemeinderäte vorbereitet⁶⁰ und damit eminenten Einfluss auf die Willensbildung der Ortsgemeinde ausübt⁶¹. Es ist daher nur konsequent, dass in Rheinland-Pfalz die Bezeichnung "Bürgermeister", die traditionell eine *gemeindliche* Organbezeichnung ist, ohne modifizierenden Zusatz von dem betreffenden Organ der Verbandsgemeinde geführt wird, während der Amtsträger der Ortsgemeinde relativierend "Ortsbürgermeister" heißt.

Nach der institutionellen Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss es Gemeinden geben. Was eine Gemeinde ist, definiert das Grundgesetz ebenso wenig wie die Landesverfassungen; die Verfassungen setzen den Begriff vielmehr voraus⁶². Der Blick ins Grundgesetz zeigt aber, dass weder das Vorhandensein einer Vertretung, noch die unmittelbare Wahl noch die Allzuständigkeit Begriffsmerkmale der Gemeinde sind. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GG knüpft die Verfassung

57. *Zsinka*, DÖV 21013, 63.

58. Zur Bedeutung *Knickmeier/Matthes*, *VerwArch* 105 (2014), 94.

59. *Nolte* (VR 2011, 51) weist zu Recht darauf hin, dass die Rede von den "Schreibstuben" der Gemeinden die mit der Verlagerung von Tätigkeiten auf hauptamtliche Verwaltungen einhergehenden steuernden und gestaltenden Effekte nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt.

60. Pdk Rh-Pf, § 68 Anm. 5.6.

61. Bedenkt man, wie rechtlich anspruchsvoll die Vorbereitung eines Bebauungsplanes oder einer Gebührensatzung ist, wird deutlich, dass allein diese Leistung der Verbandsgemeinde, auf welche diese aber keinen Anspruch hat (Pdk Rh-Pf, § 68 Anm. 5.6) es dem Ortsgemeinderat erlaubt, überhaupt rechtmäßige Beschlüsse zu fassen. Die Vorbereitungsaufgabe, von deren Wahrnehmung *Hofmann* (DVBl. 1968, 935) noch ausging, dürfte deshalb heute ganz überwiegend bei der Verbandsgemeinde liegen (so jedenfalls *Stubenrauch* S. 15).

62. *Nierhaus/Gebhardt*, S. 51; *Wallerath*, *FS Bull*, S. 889.

diese Rechtsfolgen vielmehr an das Vorhandensein einer Gemeinde⁶³: Eine Körperschaft ist nicht Gemeinde, weil sie allzuständig ist oder eine unmittelbar gewählte Vertretung besitzt, sondern weil sie Gemeinde ist, ist sie allzuständig und muss eine unmittelbar gewählte Vertretung besitzen. Die genannten Verfassungsbestimmungen sind deshalb nur sinnvoll, wenn der Landesgesetzgeber keine unbegrenzte Freiheit bei der Zuerkennung der Eigenschaft der Gemeinde hat, denn sonst könnte er durch die Wahl einer entsprechenden Bezeichnung den verfassungsrechtlichen Vorgaben ausweichen.

Bei der Bestimmung dessen, was aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Gemeinde ist, wird man als notwendige Voraussetzung verlangen müssen, dass ein "auf personaler Mitgliedschaft zu einem bestimmten abgegrenzten Gebiet mit einem oder mehreren Siedlungskernen beruhender Verband .., der die Eigenschaft einer rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts hat",⁶⁴ vorhanden ist. Diese Mindestbedingung erfüllen sowohl die Ortsgemeinden wie die Verbandsgemeinden.

Hinweise darauf, welche Gesichtspunkte darüber hinaus für die verfassungsrechtliche Einordnung entscheidend sein müssen, hat das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein gegeben. Es hat für die dortigen Ämter entschieden, dass eine Institution durch die Übertragung von Aufgaben ihren Rechtscharakter mit verfassungsrechtlicher Wirkung ändern kann und der Gesetzgeber dem Rechnung tragen muss⁶⁵. Danach sind die Aufgaben der entscheidende Ansatzpunkt und der

63. Das Argument, der Verbandsgemeinde fehle "auch die für Gemeinden typische verfassungsrechtlich garantierte Allzuständigkeit für den Bereich der örtlichen Verwaltung" (OVG Rh-Pf, Urt. v. 21.12.1995 - 1 A 10703/95.OVG -, ESOVG 25, 232 [234]) stellt deshalb eine *petitio principii* dar. Noch deutlicher wird der Denkfehler bei *Zsinka*, DÖV 2013, 63 f., wenn sie sich auch auf die Flächennutzungsplanung bezieht.

64. *Nierhaus/Gebhardt*, S. 51 m. w. Nachw.

65. LVerfG SchlH, Urt. v. 26.2.2010 - LVerfG 1/09 -.

Rechtscharakter einer Institution steht nicht ein für allemal fest, sondern kann sich verändern.

Davon ausgehend muss man für Rheinland-Pfalz inzwischen fragen, ob sich das Schwergewicht der örtlichen Aufgabenwahrnehmung nicht so deutlich von den Ortsgemeinden auf die Verbandsgemeinden verlagert hat, dass diese die Gemeinden im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind⁶⁶. Ist der Ortsgemeinde ein "annehmbares Maß an Aufgaben" verblieben⁶⁷? Diese Zweifel lassen sich auch nicht durch den bloßen Hinweis auf eine Rechtsprechung⁶⁸ ausräumen, die zu einer älteren, hinsichtlich der einfach-gesetzlichen Ausgestaltung noch anderen Rechtslage⁶⁹ und zu einer Zeit ergangen ist, als man die Verbandsgemeinde noch als transitorisches Phänomen im Übergang zur Einheitsgemeinde⁷⁰ betrachten konnte. Im Schrifttum mehren sich jedenfalls die Stimmen, die bezweifeln, dass die jetzige Lösung den verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügt⁷¹. Nimmt man an, dass die Ver-

66. Wenn OVG Rh-Pf, Urt. v. 21.12.1995 - 1 A 10703/95.OVG -, ESOVG 25, 232 (234) argumentiert, dass "innerhalb des Gemeindeverbands einer Verbandsgemeinde nur die einzelnen Ortsgemeinden die unterste Gebietskörperschaft darstellen", wird verkannt, dass verfassungsrechtlich nichts dagegen spricht, Gemeinden mit juristisch verselbständigten Binnenstrukturen auszustatten.

67. *Loschelder*, DÖV 1969, 227.

68. VerFGH Rh-Pf, Urt. v. 17.12.1969 - VGH 10/69 -, DÖV 1970, 602 (603); VerFGH Rh-Pf, Urt. v. 14.12.1970 - VGH 4/70 -, ESOVG 12, 239 (247); VerFGH Rh-Pf, Urt. v. 9.5.1977 - VGH 3/75 -, ESOVG 15, 1 (7 f.); BVerwG, Urt. v. 27.1.1984 - 8 C 128/81 -, NVwZ 1984, 378 ff; BVerwG, Beschl. v. 5.2.1985 - 7 B 226/84 -, NVwZ 1985, 832; lediglich zum einfachgesetzlichen Gemeindebegriff OVG Rh-Pf, Urt. v. 21.12.1995 - 1 A 10703/95.OVG -, ESOVG 25, 232 ff.

69. Man vergleiche den Katalog der den Ortsgemeinden verbliebenen Aufgaben aus dem Jahre 1968 (*Hofmann*, DVBl. 1968, 934) mit der heutigen Rechtslage.

70. *Dietlein* LKRZ 2013, 314; *Hofmann*, DVBl. 1968, 937 a. E.

71. *Wallerath*, DÖV 2011, 297 f.: "Die einfach-gesetzliche Ausgestaltung darf sich nicht von der Wirklichkeit abkoppeln und zu Lösungen greifen, die den Auftrag zu institutionenkonformen Lösungen verfehlen". *Meyer* ZG 2013, 286 spricht davon, es werde den typusbestimmenden Merkmalen "nur noch formal ent-

bandsgemeinde "Gemeinde" im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist, verstößt das Obere Kyll/Prüm-Gesetz auch gegen die verfassungsrechtlich geschützte Identität des (Land)Kreises, weil die neue Verbandsgemeinde beiden betroffenen Landkreise angehören soll.

3.3.3 Zwischenergebnis

Das Obere Kyll/Prüm-Gesetz verstößt also gegen Art. 49 Verf RhPf, weil es die institutionelle Identität der Verbandsgemeinde nicht wahrt. Sieht man die Verbandsgemeinde, wofür gute Gründe sprechen, als "Gemeinde" im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und des Art. 49 Abs. 1 Verf RhPf an, verstößt das Gesetz auch gegen die institutionelle Identität des Landkreises.

3.4 Gründe des Gemeinwohls

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz ist jede gesetzgeberische Verwaltungsreformmaßnahme auch darauf zu überprüfen, ob im Einzelfall Gründe bestehen, welche die gewählte Lösung aus Gemeinwohlgründen verbieten. So hat er zweimal Gesetze als verfassungswidrig angesehen, weil eine Selbstverwaltungskörperschaft ihre Aufgaben nicht mehr in einer dem Gemeinwohl entsprechenden Weise wahrnehmen konnte⁷².

Entsprechende Bedenken liegen hier nahe, weil die auf unabsehbare Zeit bestehende Zugehörigkeit der neuen Verbandsgemeinde zu zwei Landkreisen sowohl die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsgemeinde als auch die der Landkreise erheblich behindert.

sprochen". *Dietlein* spricht von "der fragwürdigen These ..., dass es sich bei den Verbandsgemeinden um Gemeindeverbände und nicht um Gemeinden handele" (LKRZ 2013, 316).

72. VerFGH RhPf, Urt. v. 17.12.1969 - VGH 10/69 -, ESOVG 11, 271 ff; VerFGH RhPf, Urt. v. 8.7.1970 - DVBl. 1970, 785 (787); *Bott* S. 26 m. w. Nachw.; *Holzmann* S. 147 f.

Die neue Verbandsgemeinde muss ihre Aufgabenwahrnehmung in den verschiedenen Bereichen – als Beispiel seien hier das Schulwesen und der Straßenbau genannt – mit zwei Landkreisen abstimmen.

Die Landkreise müssen sich etwa bei ihren staatlichen Aufgaben wie Straßenverkehr, Gesundheitsamt, Veterinäraufgaben, Naturschutz oder bei ihren Selbstverwaltungsaufgaben etwa im Umweltschutz, in der Abfallwirtschaft oder im Schulwesen für das Gebiet der neuen Verbandsgemeinde immer auch mit dem anderen Landkreis koordinieren. Die Aufgaben der Kommunalaufsichtsbehörde und hinsichtlich des Flächennutzungsplans der höheren Verwaltungsbehörde nach § 6 BauGB müssen auf eine der beiden Kreisverwaltungen auch für den Teil der neuen Verbandsgemeinde übertragen werden, der im Gebiet des anderen Landkreises liegt. Die Vorteile, die sich daraus ergeben, dass der Landkreis zugleich auch für viele andere Aufgaben, etwa die des Umweltschutzes, zuständig ist, gehen verloren. Die entsprechenden Informationen stehen bei der Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben nicht oder erst nach einer zeitaufwändigen Kontaktaufnahme mit dem anderen Landkreis zur Verfügung.

Sowohl in der Verbandsgemeinde wie in den Landkreisen steigt damit entgegen den in § 1 Abs. 1 KomVwRGrG genannten Zielen der Verwaltungsaufwand und die Ergebnisse werden auch bei bestem Willen aller Beteiligten nicht so sein, wie dies bei Zugehörigkeit zu einem Landkreis der Fall wäre. Es liegt also bei Verbandsgemeinde wie Landkreisen der Fall vor, in dem "für die Zukunft die Wahrnehmung der (ihnen) anvertrauten Selbstverwaltungsaufgaben ... in Frage gestellt wird"⁷³.

73. So VerfGH RhPf, Urt. v. 17.12.1969 - VGH 10/69 -, ESOVG 11, 271 (Leitsatz 2).

Dieser Nachteil wäre sowohl bei Auswahl einer der nach dem Gutachten Junkernheinrich II in Betracht kommenden kreisinternen Lösung als auch dann vermeidbar, wenn dieser Zusammenschluss erst gleichzeitig mit einer entsprechenden Gebietsänderung bei den Landkreisen umgesetzt wird.

Die Richtigkeit des letztgenannten Arguments wird nachdrücklich dadurch unterstrichen, dass die Landesregierung im Falle der Verbandsgemeinde Kelberg gerade anders verfahren will als im Fall der Verbandsgemeinde Obere Kyll. Das Gutachten Junkernheinrich II bescheinigte für die Verbandsgemeinde Kelberg bei eindeutig bestehendem Gebietsänderungsbedarf⁷⁴ dem landkreisgrenzenübergreifenden Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Ulmen oder dem mit der Verbandsgemeinde Kaisersesch, die beide zum Landkreis Cochem-Zell gehören, deutliche Vorteile gegenüber einem kreisinternen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Hillesheim⁷⁵. Konsequenter und in Übereinstimmung mit den hier dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben soll hier eine Gebietsänderung erst im Zusammenhang mit der Reform der Landkreise erfolgen⁷⁶. Wenn der Zusammenschluss der Verbandsgemeinden Obere Kyll und Prüm in Abweichung vom Gutachten Junkernheinrich II als den Zielen der Reform entsprechend angesehen wird, muss ebenso verfahren werden wie im Fall der Verbandsgemeinde Kelberg.

Das Obere Kyll/Prüm-Gesetz ist also auch deshalb verfassungswidrig, weil es dadurch gegen das Gemeinwohl verstößt, dass die Zugehörigkeit der neuen Verbandsgemeinde zu zwei Landkreisen auf absehbare

74. S. 12, 62.

75. S. 80, 218.

76. S. das bereits oben zitierte Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 17.10.2012 Az. 17 210.331 21.

Zeit zu erheblichen Nachteilen für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben führt.

3.5 Anhörungsgebot

Es besteht allgemeine Übereinstimmung, dass die von gebietlichen Reformmaßnahmen betroffenen Körperschaften anzuhören sind⁷⁷. Sie müssen also Gelegenheit haben, sich zu den beabsichtigten Maßnahmen und den dafür maßgeblichen Gründen zu äußern. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Information über alle relevanten Fragen im Zusammenhang mit den vorgesehenen Gebietsänderungsmaßnahmen. Die Anhörung muss auch so rechtzeitig erfolgen, dass eine Einflussnahme darauf noch möglich ist⁷⁸.

Es ist davon auszugehen, dass das Anhörungsgebot im Falle des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes beachtet wird.

4. Gesamtergebnis

Das Obere Kyll/Prüm-Gesetz ist aus verschiedenen Gründen verfassungswidrig:

Es verstößt gegen den Grundsatz der Systemtreue, indem es das reformfremde Ziel der finanziellen Sanierung der Verbandsgemeinde Obere Kyll verfolgt, den Reformmodus der Freiwilligkeit über die Reformziele stellt und entgegen der Modellvorstellung von der vorhandenen Kommunalstruktur abweicht. Es missachtet die institutionelle Identität der Verbandsgemeinde als Gebietskörperschaft. Gute Gründe sprechen dafür, dass es auch die institutionelle Identität der beteiligten Landkreise missachtet. Schließlich ist es gemeinwohlwidrig, weil es dazu führt, dass die neue Verbandsgemeinde und ihr Gebiet auf un-

77. VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 598 (609); *Bott* S. 15 ff.

78. Zum Anhörungserfordernis bei Gebietsreformen s. besonders *Hoppe/Rengeling* S. 147 ff; *Knemeyer* S. 156 ff; *Holzmann* S. 101 ff; Pdk RhPf, Art. 49 Verf Anm. 1.

absehbare Zeit von der Verbandsgemeinde und den beiden Landkreisen nur unter stark erschwerten Bedingungen verwaltet werden können.

5. Zusammenfassung in Leitsätzen

1. Der Landkreis Vulkaneifel hat den Unterzeichner gebeten, zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines möglichen Gesetzes gutachtlich Stellung zu nehmen, durch das die Verbandsgemeinde Prüm aus dem Landkreis Eifelkreis Bitburg-Prüm und die Verbandsgemeinde Obere Kyll (ganz oder zum Teil) aus dem Landkreis Vulkaneifel landkreisgrenzenübergreifend zusammengeschlossen würden (Obere Kyll/Prüm-Gesetz). (1.1)

2. Mit dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 hat der rheinland-pfälzische Landtag das Landesgesetz die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) bestimmt. Das Gesetz enthält u. a. Vorschriften über die Ziele der Reform und "Grundsätze der Verbesserung kommunaler Gebietsstrukturen". (1.2.1)

3. Im Landkreis Vulkaneifel besteht nach den Vorgaben für die Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz Gebietsänderungsbedarf bei den Verbandsgemeinden Hillesheim, Kelberg und Obere Kyll. Die Verbandsgemeinde Hillesheim hat beschlossen, Fusionsgespräche mit der Verbandsgemeinde Gerolstein zu führen. Die Neuordnung der Verbandsgemeinde Kelberg soll zum Abschluss der zweiten Stufe der Reform erfolgen. Nachdem landkreisinterne Lösungen freiwillig nicht zustande gekommen sind, favorisiert die Landesregierung für die Verbandsgemeinde Obere Kyll einen Zusammenschluss mit der Verbandsgemeinde Prüm aus dem Landkreis Eifelkreis Bitburg-Prüm. Einige Gemeinden aus der Verbandsgemeinde Obere Kyll streben allerdings eine Eingliederung in die Verbandsgemeinde Gerolstein an. (1.2.2)

4. Die Überschreitung der in § 3 Abs. 4 KomVwRGrG gesetzten Frist hindert den Gesetzgeber nicht, entsprechende Entscheidungen zu treffen. (2.)
5. Maßnahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform sind am Maßstab des Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 Verf RhPf zu messen. (3.1)
6. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz ist in einem ersten Schritt zu überprüfen, ob es ein gesetzgeberisches Gesamtkonzept – ein System – gibt und ob es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Auf der zweiten Stufe muss gefragt werden, ob die einzelne gesetzgeberische Maßnahme in diesem Rahmen bleibt, also der Anforderung der Systemtreue entspricht. Schließlich darf die gesetzliche Lösung auch im Einzelfall nicht dem Gemeinwohl widersprechen und muss verhältnismäßig sein (3.2)
7. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das gesetzgeberische System der Reform als solches bestehen nicht. (3.2.1)
8. Der landkreisgrenzenübergreifende Zusammenschluss nimmt um eines kurzfristigen Nutzens willen, der mit den Zielen der Reform in keinem Zusammenhang steht, für die langfristige Entwicklung des betroffenen Gebiets Nachteile in Kauf, steht deshalb mit dem System der Reform nicht im Einklang und verstößt somit gegen Art. 49 Verf RhPf. (3.2.2.1)
9. Die Realisierung deutlich weniger geeigneter Lösungen, allein weil diese freiwillig erreichbar sind, ist nicht mit den selbst gesetzten Zielen des Gesetzgebers vereinbar und verstößt deshalb gegen Art. 49 Verf RhPf. (3.2.2.2)

10. Die Bildung einer landkreisübergreifenden Verbandsgemeinde, die gegenüber landkreisinternen Lösungen nachteilig und auch aus anderen Gründen nicht gerechtfertigt ist, verstößt gegen die vom System der Reform umfasste Erhaltung der vorhandenen Kommunalstruktur und damit gegen Art. 49 Verf RhPf. (3.2.2.3)
11. Die landkreisgrenzenübergreifende Bildung einer Verbandsgemeinde ist mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe des gebietskörperschaftlichen Charakters der Verbandsgemeinde nicht vereinbar (3.3.1)
12. Gute Gründe sprechen dafür, dass die landkreisgrenzenübergreifende Bildung einer Verbandsgemeinde auch nicht mit dem gebietskörperschaftlichen Charakter des Landkreises vereinbar und auch deshalb verfassungswidrig ist. (3.3.2)
13. Die landkreisgrenzenübergreifende Bildung einer Verbandsgemeinde ist wegen der auf unabsehbare Zeit eintretenden erheblichen Nachteile für die Verwaltung der Verbandsgemeinde und ihres Gebiets nicht mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe vereinbar, dass Neuordnungsmaßnahmen dem Gemeinwohl dienen müssen. Auch die Richtigkeit dieser Überlegung wird dadurch unterstrichen, dass das Land im Fall der Verbandsgemeinde Kelberg anders verfährt. (3.4)
14. Es ist davon auszugehen, dass das Anhörungsgebot im Falle des Obere Kyll/Prüm-Gesetzes beachtet wird. (3.5)
15. Ein Obere Kyll/Prüm-Gesetz ist aus verschiedenen Gründen verfassungswidrig: Es verstößt gegen den Grundsatz der Systemtreue, indem es das reformfremde Ziel der finanziellen Sanierung der Verbandsgemeinde Obere Kyll verfolgt, den Reformmodus

der Freiwilligkeit über die Reformziele stellt und entgegen der Modellvorstellung von der vorhandenen Kommunalstruktur abweicht. Es missachtet die institutionelle Identität der Verbandsgemeinde als Gebietskörperschaft. Gute Gründe sprechen dafür, dass es auch die institutionelle Identität der beteiligten Landkreise missachtet. Schließlich ist es gemeinwohlwidrig, weil es dazu führt, dass die neue Verbandsgemeinde und ihr Gebiet auf unabsehbare Zeit von der Verbandsgemeinde und den beiden Landkreisen nur unter stark erschwerten Bedingungen verwaltet werden können. (4.)

Oebbecke

Literaturverzeichnis

Ballke, Wolfgang

Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, Diss. Münster 1975.

Bott, Wolfgang H.

Rechtsprechung und Gebietsreform, Eine Analyse verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, Diss. Speyer 1977.

Burgi, Martin

Kommunalrecht, 4. Auflage, München 2012.

Heinig, Hans Michael

Kommunale Gebietsreformen - Historische Kontexte, verfassungsrechtliche Maßstäbe und Besonderheiten freiwilliger Fusionen, NdsVBl. 2014, 60 ff.

Dietlein, Johannes

Gemeindereform mit Augenmaß - Stand und Perspektiven der aktuellen Kommunalreform in Rheinland-Pfalz, LKRZ 2013, 313 ff.

Engelbrecht, Kai/Thomas Schwabenbauer

Das schleswig-holsteinische Amt im Wandel zum verfassungswidrigen Gemeindeverband?, DÖV 2010, 916.

Erichsen, Hans-Uwe

Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Siegburg 1997.

Geis, Max-Emanuel

Kommunalrecht, 2. Auflage, München 2011.

Gerhard, Torsten

Quo vadis, Verbandsgemeinde? - Struktur und Aufgaben der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz vor dem Hintergrund der Kommunal- und Verwaltungsreform, LKRZ 2009, 86 ff.

Hofmann, Walter

Die Verbandsgemeinden und die kommunale Neuordnung in Rheinland-Pfalz, DVBl. 1968, 932 ff.

Holzmann, Gabriele

Verfassungsrechtliche Schranken der kommunalen Neugliederung in Rheinland-Pfalz, DIss. Mainz 1972.

Hoppe, Werner

Die Kontrolldichte bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gebietsänderungsgesetzen, Landkreis 1969, 228 f.

Hoppe, Werner/Hans-Werner Rengeling

Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Frankfurt a. M. 1973.

Junkernheinrich, Martin u. a.

Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, Teil B, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kaiserslautern, 2012. *Lange, Klaus*
Kommunalrecht, Tübingen 2013.

Knemeyer, Franz-Josef

Kommunale Neugliederung vor den Landesverfassungsgerichten, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, hg. von Christian Starck und Klaus Stern, Baden-Baden 1983, S. 143 ff.

Knickmeier, Sönke/Eike Bodo Matthes

Flexible Helfer oder starre Strukturen - Die Zukunft von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften als Unterstützungseinrichtungen für Gemeinden, *VerwArch* 105 (2014), 73 ff.

Lange, Klaus

Kommunalrecht, Tübingen 2013.

Loschelder, Wilhelm

Verwaltungsreform - eine Bilanz über erste Ergebnisse. *DÖV* 1969, 225 ff.

Meyer, Hans

Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, *DÖV* 1971, 801 ff.

Meyer, Hubert

Gebiets- und Funktionalreformen des letzten Jahrzehnts, *ZG* 2013, 264 ff.

Meyer, Hubert

Kommunalrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2002.

Nierhaus, Michael/ Ihno Gebhardt

Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand, Von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde, Berlin 2000.

Nolte, Frank

Frischer Wind aus Nordost – Das Urteil des LVerfG Schleswig-Holstein zur demokratischen Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter, VR 2011, 45 ff.

Oebbecke, Janbernd

Gemeindeverbandsrecht NordrheinWestfalen, Köln 1984.

Oebbecke, Janbernd

Materielle Verfassungsmäßigkeit kommunaler Gebietsreformen, in: Staat, Verwaltung, Information, Festschrift Bull, Berlin 2011, S. 715 ff.

Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz

Gemeindeordnung (GemO), Kommentar von *Manfred Gabler* u.a. , Beck.Online.

Praxis der Kommunalverwaltung Rheinland-Pfalz

Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar von *Marc Lahmann/Udo Hans/Klaus Korger*, Beck-Online.

Püttner Günter

Anmerkung zu VerfGH RhPf, Urt. v. 21.3.1969 - VGH 5/68 -, AöR 95 (1970), 610 ff.

Stubenrauch, Hubert

Städte, Landkreis, Verbandsgemeinden und Gemeinden, Das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick, Mainz 2011.

Thieme, Werner/ Günther Prillwitz

Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981.

Wallerath, Maximilian

Steuerung des Wandels durch kommunale Gebiets- und Funktionalreformen, DÖV 2011, 289 ff.

Wallerath, Maximilian

Aufgaben und Struktur, Zur Rekonstruktion der gemeindlichen Ebene, in: Staat, Verwaltung, Information, Festschrift Bull, Berlin 2011, S. 879 ff.

Wolff, Hans J./Otto Bachof

Verwaltungsrecht II, 4. Auflage, München 1976.

Zsinka, Enikö

Die Verbandsgemeinde als Zukunftsmodell? DÖV 2013, 61 ff.