

OVG RHEINLAND-PFALZ

GERICHTSDATENBANK

Gericht: VerfGH Rheinland-Pfalz
Ent.-Art: Urteil
Datum: 08.06.2015
AZ: VGH N 18/14
Rechtsgebiet: Verfassungsrecht

Rechtsnormen

LV Art. 49, Art. 49 Abs. 1, Art. 49 Abs. 3

LV Art. 130, Art. 130 Abs. 1 Satz 2

LV Art. 130a

Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrG) § 1, § 1 Abs. 1, § 2, § 2 Abs. 1, § 2 Abs. 2, § 2 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 2 Abs. 3, § 2 Abs. 3 Satz 1, § 2 Abs. 3 Satz 2, § 2 Abs. 3 Satz 3, § 2 Abs. 4, § 2 Abs. 4 Satz 1, § 2 Abs. 4 Satz 2, § 2 Abs. 5, § 4 Abs. 5

Landesgesetz über die Eingliederung der Verbandsgemeinde Maikammer in die Verbandsgemeinde Edenkoben § 1, § 3 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Satz 5

KWG § 49 Abs. 2 Satz 1, § 49 Abs. 2 Satz 2, § 71, § 71 Abs. 1, § 71 Abs. 2

GemO § 124 Abs. 1 Nr. 2

VerfGHG § 26 Abs. 3, § 26 Abs. 4 Satz 2, § 26 Abs. 4 Satz 3

Schlagwörter

Abwägung, Akteneinsicht, Anhörung, Anhörungsfrist, Auflösung, dauerhafte Leistungsfähigkeit, Eingliederung, Finanzkraft, Fusion, Gebietsänderungsbedarf, Gebietsreform, Gebot der Systemgerechtigkeit, Gemeinwohl, Gestaltungsfreiheit, Gestaltungsspielraum, Grundsätzegesetz, Kommunal- und Verwaltungsreform, kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Kostenerparnis, Kosten-Nutzen-Analyse, Leistungsfähigkeit, Leitbild, Leitlinien, Mindesteinwohnerzahlen, öffentliches Wohl, Reform, Reformziel, Regelmindestgrößen, Sachverhaltsermittlung, Schaden-Nutzen-Bilanz, Selbstverwaltung, Selbstverwaltungsgarantie, verbandsfreie Gemeinden, Synergieeffekt, Systemgerechtigkeit, Verbandsgemeinden, Verwaltungskraft, Wirtschaftskraft, Wettbewerbsfähigkeit, Zusammenschluss, Zwangsfusion

Leitsätze

1. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) verlangt bei der Auflösung und Eingliederung von Verbandsgemeinden – ebenso wie im Falle der Auflösung und Eingliederung von Gemeinden –, dass die betroffenen Gebietskörperschaften angehört werden und der Eingriff dem Gemeinwohl dient.
2. Der Gesetzgeber ist befugt, die Möglichkeiten der Anhörung im Einzelfall nach seinem freien Ermessen zu gestalten, solange nur das Anhörungsverfahren selbst effektiv bleibt. Die inhaltlichen Anforderungen an das Anhörungsverfahren im Einzelnen ergeben sich aus dessen Sinn und Zweck.
 - a) Die Anhörung dient vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers und als dessen Entscheidungsgrundlage im Rahmen der von ihm durchzuführenden Abwägung. Sie ist daneben geboten, um die kommunalen Gebietskörperschaften nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden zu lassen.
 - b) Aus dem Anhörungsrecht folgt kein verfassungsunmittelbares Akteneinsichtsrecht in die Verfahrensunterlagen des federführenden Ministeriums oder des Gesetzgebers.
3. Ein Gesetz, in dem der Gesetzgeber das Leitbild und die Leitlinien seiner Gebietsreform verankert hat (sog. Grundsätze-gesetz), unterliegt grundsätzlich der inzidenten verfassungsrechtlichen Überprüfung im angegriffenen Neugliederungsgesetz.
4. Der Gesetzgeber hat bei der Bestimmung von Leitbild und Leitlinien einen großen politischen Spielraum. Mit diesem korrespondiert eine eingeschränkte verfassungsrechtliche Kontrolle. Der Verfassungsgerichtshof hat Leitbild und Leitlinien insoweit lediglich daran zu messen, ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die den Leitsätzen zugrundeliegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind und ob die Leitsätze offensichtlich ungeeignet sind, um das Reformziel zu verwirklichen.
5. Die einzelne kommunale Neugliederungsmaßnahme überprüft der Verfassungsgerichtshof darauf, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt hat, ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat und ob die angegriffene Neugliederungsmaßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und frei von willkürlichen Erwägungen ist. Liegen zudem gesetzgeberische Leitbilder und Leitlinien vor, prüft der Verfassungsgerichtshof, ob diese systemgerecht verwirklicht worden sind. Für diese Prüfung ist es unabdingbar, dass der Gesetzgeber seiner Entscheidung eine Begründung beigibt, aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden.

Zum Sachverhalt:

Die Antragstellerin, die Verbandsgemeinde Maikammer (ca. 8.000 Einwohner), wurde im Rahmen der kommunalen Gebietsreform zum 1. Juli 2014 in die Verbandsgemeinde Edenkoben eingegliedert. Nach dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform – KomVwRGrG – (im Folgenden: Grundsätzegesetz) sollen unter anderem die Leistungsfähigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit und die Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden durch Gebietsänderungen verbessert werden. Auf einer zweiten Stufe der Reform sollen bis zum Jahr 2019 die Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte optimiert werden. Von einer ausreichenden Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft geht das Grundsätzegesetz in der Regel bei Verbandsgemeinden mit mindestens 12.000 Einwohnern und verbandsfreien Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern aus. Nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG können allerdings aus besonderen Gründen Unterschreitungen der Mindestgrößen unbeachtlich sein, wenn die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Ob die betroffenen verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden diese Voraussetzungen erfüllen, wurde im Vorfeld von einem vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur beauftragten Gutachter untersucht. Unter Zugrundlegung der vom Gutachter angelegten Kriterien gelangte der Gesetzgeber schließlich – abweichend von der Einschätzung des Gutachters – zu der Einschätzung, dass die Antragstellerin zwar dauerhaft leistungsfähig im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG sei. Allerdings hebe sich die Antragstellerin auch unter Berücksichtigung ihrer guten Wirtschafts- und Finanzkraft, der deutlichen unterdurchschnittlichen Verschuldung und der voraussichtlich nicht abnehmenden, gegebenenfalls sogar leicht ansteigenden Bevölkerungszahl nicht in einer solchen Weise von den durchschnittlichen Werten der Verbandsgemeinde in der Rheinland-Pfalz bzw. in ihrer Region und in ihrem Landkreis ab, die eine Ausnahme von der Fusionspflicht rechtfertigen könnten.

Gegen ihre Eingliederung in der Verbandsgemeinde Edenkoben wandte sich die Antragstellerin mit einer Normenkontrolle auf kommunalen Antrag und machte

geltend, in ihrer in Art. 49 der Landesverfassung für Rheinland-Pfalz verankerten Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein.

Der Antrag hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

⁶⁹ § 1 MaikammerEinglG verletzt die Antragstellerin in ihrer in Art. 49 Abs. 1 bis Abs. 3 LV verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verlangt bei der Auflösung und Eingliederung von Verbandsgemeinden – ebenso wie im Falle der Auflösung und Eingliederung von Gemeinden –, dass die betroffenen Gebietskörperschaften angehört werden und der Eingriff in den individuellen Bestand dem Gemeinwohl dient (1.). Zwar ist die Antragstellerin in verfassungsrechtlicher Hinsicht ausreichend angehört worden (2.). Es kann allerdings nicht festgestellt werden, dass ihre Auflösung dem Gemeinwohl entspricht (3.).

(...).

⁷³ 2. Die hier vorgenommene Anhörung der Antragstellerin ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

⁷⁴ a) Die inhaltlichen Anforderungen an das verfassungsrechtlich gebotene Anhörungsverfahren sind in der Verfassung nicht festgelegt. Sie ergeben sich allerdings aus dem Sinn dieses Rechtsinstituts (VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [104 f.]): Die Entscheidung des Gesetzgebers bezüglich einer Neugliederungsmaßnahme erfordert eine Abwägung der verschiedenen, häufig gegenläufigen Interessen (siehe hierzu näher unten D.II.3.b)cc)(1)). Diese Abwägung kann sachgerecht nicht ohne eine Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen. Sie stellt sogar eine wichtige Weichenstellung für eine fehlerfreie Abwägung dar (Perne, LKRZ 2014, 276 [280]). Denn durch sie soll dem Gesetzgeber eine möglichst umfassende Ermittlung des Sachverhalts und der Interessen der

betroffenen Körperschaft ermöglicht werden, so dass er alle Argumente sorgfältig abwägen kann, die für und gegen die Maßnahme sprechen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [134]; BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 [202]). Das Anhörungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften dient daher vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers und als dessen Entscheidungsgrundlage (Kneymeyer, in: Starck/Stern [Hrsg.], Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband III, 1983, S. 143 [158]). Die Anhörung ist daneben auch deshalb geboten, um die Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden zu lassen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [134]; BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 [202]; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. September 2012 – LVG 3/11 –). Die Anhörung ermöglicht es ihnen, vor einer Entscheidung, die ihre Rechte betrifft, zu Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [104 f.]; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [24]).

- 75 Hierzu ist es allerdings notwendig, dass die betroffene Gebietskörperschaft von Art und Umfang sowie den wesentlichen Grundlagen des Gesetzesvorhabens so rechtzeitig Kenntnis erhält, dass sie ihre Einwendungen als amtliche Stellungnahme vortragen kann (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [25]). Es ist daher erforderlich, dass ihr in einem geordneten Verfahren innerhalb angemessener Frist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird (VerfGH RP, Urteil vom 5. Juli 1971 – VGH 21/70 –, AS 12, 320 [323]). Eine verfassungsrechtlich ordnungsgemäße Anhörung verlangt schließlich, dass die Anhörung ergebnisoffen durchgeführt wird. Stellungnahmen der betroffenen Gebietskörperschaft müssen daher vor einer abschließenden Entscheidung zur Kenntnis genommen werden und sind bei der Abwägung der für und gegen die Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gründe zu berücksichtigen (VerfGH Sachsen, Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 119-VIII-04 –, juris, Rn. 230 f.).
- 76 Nicht erforderlich ist es hingegen, den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ausgestaltung der Anhörung die gleichen Rechte einzuräumen, wie

sie den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens aufgrund der Gewährleistung in Art. 6 Abs. 2 LV zustehen (vgl. hierzu auch VerfGH RP, Beschluss vom 8. Juli 1970 – VGH 2/70 –, AS 11, 402 [403]). Denn der aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bzw. dem Rechtsstaatsprinzip erwachsende Anspruch auf Anhörung ist inhaltlich nicht identisch mit dem in Art. 6 Abs. 2 LV verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör, der neben dem Rechtsstaatsprinzip auch Ausfluss des Menschenwürdeschutzes ist, insoweit auch als „prozessuales Urrecht des Menschen“ bezeichnet wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 1980 – 2 BvR 701/80 –, BVerfGE 55, 1 [6]; BVerfG, Beschluss vom 9. März 1983 – 2 BvR 315/83 –, BVerfGE 63, 332 [337]) und der im funktionalen Zusammenhang mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 124 LV steht (vgl. Stahnecker, in Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 6 Rn. 30; zu Art. 103 Abs. 1 GG vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 1989 – 1 BvR 1011/88 –, BVerfGE 81, 123 [129]).

- 77 Der Gesetzgeber ist deshalb befugt, die Möglichkeiten der Anhörung im Einzelfall nach seinem „freien Ermessen“ zu gestalten, solange nur das Anhörungsverfahren selbst effektiv bleibt. Die Anhörung ist kein streng formalisiertes Verfahren (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [25]; Perne, LKRZ 2014, 276 [278]). (...).
- 78 b) Hieran gemessen ist die erforderliche Anhörung der Antragstellerin ordnungsgemäß durchgeführt worden.
- 79 Die ihr eingeräumte Frist zur schriftlichen Stellungnahme war insbesondere unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände des Einzelfalls im Ergebnis ausreichend (aa). Es ist auch nicht zu beanstanden, dass der Landtag zur Vorbereitung seiner Entscheidung zum Teil auf eine schriftliche Anhörung seitens des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur zurückgegriffen hat (bb). Die Gewährung einer Einsichtnahme in die Akten des Ministeriums war aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geboten (cc). (...).

- 80 aa) Der Antragstellerin ist vorliegend eine ausreichende Frist zur Stellungnahme gewährt worden.
- 81 (1) Was unter einer angemessenen Frist zu verstehen ist, lässt sich nach der Rechtsprechung nicht nach abstrakten Merkmalen festlegen. Da die Anhörung kein streng formalisiertes Verfahren ist, richtet sich die Dauer der Äußerungsfrist vielmehr nach den Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalles (VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [135]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [640]). Eine ordnungsgemäße Anhörung setzt allerdings voraus, dass die betroffene Körperschaft von Art und Umfang sowie den wesentlichen Grundlagen des Gesetzesvorhabens so rechtzeitig Kenntnis erhält, dass es ihr unter Mitwirkung der gewählten Bürgervertretung ermöglicht wird, sich im Rahmen einer amtlichen Stellungnahme fundiert und sachgerecht zu äußern (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [25]; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. Juni 1994 – Vf.4-VIII-94 –, LKV 1995, 115 [116]). In jedem Fall muss die Anhörung aber vor der abschließenden Lesung des betreffenden Gesetzes durchgeführt worden sein (VerfGH RP, Urteil vom 5. Juli 1971 – VGH 21/70 –, AS 12, 320 [323]). Im Zweifel ist die Anhörungsfrist eher großzügig zu bemessen (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [108]). Bei der Bemessung der Frist spielen zudem der Umfang der Neugliederung und die Schwierigkeit der auftretenden Sachfragen eine Rolle (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [641]; ferner BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [108]).
- 82 Von besonderer Bedeutung bei der Bestimmung der Anhörungsfrist ist zudem, ob der betroffenen Körperschaft das Neugliederungsvorhaben bereits seit längerem bekannt war und ihre Organe sich infolgedessen schon im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens damit auseinandersetzen und dazu eine Meinung bilden konnten. Wie bereits dargelegt, hat die Anhörung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaft nämlich dienende Funktion. Durch sie soll vor allem der Gesetzgeber in die Lage versetzt werden, den für seine spätere Abwägung erforderlichen Sachverhalt und damit im Zusammenhang stehend die Interessen der

Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes zu ermitteln (siehe hierzu oben D.II.2.a); vgl. hierzu auch K.-F. Meyer, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz [Hrsg.], Festschrift für Steenbock, 2008, S. 1 [14]). Eine „Vorbefassung“ der Gebietskörperschaft versetzt diese aber zumindest in die Lage, in dem sich anschließenden Gesetzgebungsverfahren rascher Stellung beziehen zu können, als wenn sie dort erstmalig mit einem Neugliederungsvorhaben konfrontiert wird. In diesen Fällen kann die Äußerungsfrist nach gefestigter Rechtsprechung entsprechend kürzer ausfallen (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [106 f.]; Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [135 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [640]; VerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Dezember 2003 – VfGBbg 97/03 –, LKV 2004, 313 [315]; BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [112 f.]). So werden bei einem derartigen Vorlauf in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Fristen zwischen drei Wochen (so VerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Dezember 2003 – VfGBbg 97/03 –, LKV 2004, 313 [315]; ferner BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [112]: ein Monat [unter Hinweis auf die weitere Möglichkeit der mündlichen Stellungnahme in einer Sitzung des entsprechenden Landtagsausschusses]; ähnlich VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [106 f.]) und zwei Monaten (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [135 f.]) im Ergebnis noch als genügend erachtet.

- 83 (2) Hiervon ausgehend war die Frist zur Stellungnahme ausreichend bemessen. Der Antragstellerin wurde mit Schreiben des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 17. Juni 2013 der Gesetzesentwurf betreffend ihre Auflösung und Eingliederung in die Verbandsgemeinde Edenkoben übersandt. Hierzu hatte sie letztlich bis zum 23. August 2013 Gelegenheit zur Stellungnahme. Ihr standen mithin etwa zwei Monate zur Verfügung, um ihren Standpunkt zu dem Vorhaben darzulegen. Diese Frist war unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Anhörung sowie der Besonderheiten des Einzelfalls im Ergebnis ausreichend.

- 84 Diesem Ergebnis steht insbesondere nicht entgegen, dass der überwiegende Teil des Fristenlaufs, nämlich die Zeit vom 8. Juli bis 16. August 2013, in die rheinland-pfälzischen Sommerferien fiel. (...).
- 85 Für eine ausreichende Frist zur Stellungnahme trotz der Ferienzeit spricht vor allem, dass die Antragstellerin mit dem Gesetzesvorhaben keinesfalls überrascht worden ist, sondern ihr die Absicht der Landesregierung zur Eingliederung ihres Gemeindegebiets in eine andere Verbandsgemeinde bereits seit mehreren Jahren bekannt war.
- 86 So ist sie zum einen schon mit Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. Februar 2009 darüber informiert worden, dass die Landesregierung einen vordringlichen Gebietsänderungsbedarf für sie sehe, da sie nach den Eckpunkten zur Kommunal- und Verwaltungsreform die Kriterien erfülle, nach denen ein Handlungsbedarf für eine Optimierung der Gebietsstrukturen bestehe. (...).
- 87 Zum anderen informierte das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur schon mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 die Bürgermeister der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Edenkoben ausdrücklich darüber, dass ein Zusammenschluss zwischen der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Edenkoben für Mitte 2014 geplant sei, und gewährte der Antragstellerin letztlich bis zum 15. Januar 2013 Gelegenheit zur Stellungnahme. Zu diesem Zeitpunkt war zum einen bereits das Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform verabschiedet. Zum anderen lag das im Auftrag des Ministeriums von Prof. Dr. Junkernheinrich erstellte Gutachten vor, dessen Teil A vom 1. August 2012 die Prüfung der Ausnahmegründe von der Fusionspflicht zum Gegenstand hatte und dessen Teil B vom September 2012 eine Gebietsoptimierungsrechnung und Entwicklung von Neugliederungsoptionen enthielt. Auf diese beiden Gutachten ist das hier angegriffene Eingliederungsgesetz – wie auch die Antragstellerin feststellt – maßgeblich gestützt. (...).
- 88 Mit Schreiben vom 3. Mai 2013 wurde die Antragstellerin darüber hinaus seitens des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur darüber informiert, dass nunmehr

ein Gesetzesentwurf für ihre Zusammenlegung mit der Verbandsgemeinde Edenkoben erarbeitet werde.

⁸⁹ Der Rat der Antragstellerin hat schließlich am 22. August 2013 zum geplanten Eingliederungsgesetz getagt und insoweit auch an der Stellungnahme der Antragstellerin mitgewirkt. In ihrer am 23. August 2013 beim Ministerium eingegangenen und als fristgemäß erachteten Stellungnahme hat die Antragstellerin denn auch auf 39 Seiten zahlreiche Einwände gegen eine Eingliederung in die Verbandsgemeinde Edenkoben erhoben. (...).

⁹⁰ Aus diesen umfangreichen Ausführungen lässt sich entnehmen, dass die Antragstellerin von Gegenstand, Zielsetzung und Inhalt des Gesetzesentwurfs vom 18. Juni 2013 keinesfalls überrascht worden ist und sie in der Lage war, sich innerhalb der ihr gesetzten Frist sachgerecht zu äußern.

⁹¹ Schließlich ist in Rechnung zu stellen, dass die Antragstellerin, vertreten durch ihren Bürgermeister, außerdem die Möglichkeit hatte, ihre Standpunkte zum Gesetzesentwurf noch einmal vor dem Innenausschuss des Landtages am 5. November 2013 darzulegen und auf Fragen der Abgeordneten zu antworten (zu einer vergleichbaren Konstellation vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [112 f.]). Diese Möglichkeit der Stellungnahme blieb durch die Teilnahme weiterer Personen unberührt. Da es sich zudem nur um eine ergänzende Anhörung handelte, kommt es auch nicht darauf an, ob die Ladungsfrist hierfür für sich betrachtet ausreichend bemessen war.

(...).

⁹³ bb) Es ist auch nicht zu beanstanden, dass das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur die schriftliche Anhörung der Antragstellerin vorgenommen hat. Anhörungsverpflichteter ist zwar der Gesetzgeber. Die Anhörung muss von Verfassungs wegen aber nicht durch den Landtag selbst oder einen von ihm gebildeten Ausschuss erfolgen. Vielmehr kann sie auch durch staatliche Verwaltungsbehörden durchgeführt werden (vgl. grundlegend VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH

2/69 –, AS 11, 73 [103 f.]; Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [134]; Urteil vom 5. Juli 1971 – VGH 21/70 –, AS 12, 320 [323]; ebenso VerfGH NRW, Urteil vom 24. April 1970 – 13/69 –, OVG 26, 270 [275]; NdsStGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 599; StGH BW, Urteil vom 8. September 1972 – 6/71 –, DÖV 1973, 163 [168]; VerfG Brandenburg, Urteil vom 18. Dezember 2003 – VfGBbg 97/03 –, LKV 2004, 313 [314]; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 31. Mai 1994 – LVG 1/94 –, LKV 1995, 75 [78]; vgl. ferner VerfGH Sachsen, Urteil vom 29. Mai 2009 – Vf. 79-II-08 –, juris, Rn. 322; Urteil vom 10. November 1994 – Vf. 29-VIII-94 –).

- ⁹⁴ Sicherergestellt sein muss allein, dass der Gesetzgeber dem Zweck der Anhörung genügen kann. Dieser Zweck besteht aber nicht in einer persönlichen Aussprache der Gemeindevertreter mit den Abgeordneten. Es geht, wie bereits dargelegt (siehe hierzu oben D.II.2.a)), vielmehr darum, dass durch die Anhörung der für die Gebietsänderung maßgebliche Sachverhalt und die Interessen der einzelnen der von einem Gebietsänderungsgesetz betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften ermittelt werden, so dass der Gesetzgeber alle Argumente sorgfältig abwägen kann, die für und gegen die Neugliederungsmaßnahmen sprechen. Jedes Verfahren, das eine ordnungsgemäße Durchführung der Sachverhalts- und Interessenermittlung gewährleistet, wird daher dem Sinn dieses Rechtsinstituts gerecht (VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [103 f.]; K.-F. Meyer, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz [Hrsg.], Festschrift für Steenbock, 2008, S. 1 [14]).
- ⁹⁵ Diese Voraussetzungen sind aber nicht nur dann erfüllt, wenn der Landtag oder ein von ihm eingesetzter Ausschuss die betroffenen Gebietskörperschaften anhört, sondern auch, wenn er sich der staatlichen Verwaltungsbehörden bedient und auf deren Anhörung zurückgreift. Ein solcher Verfahrensgang bietet ebenfalls die Gewähr dafür, dass das wesentliche Ergebnis der Interessenermittlung dem Landtag bekanntgegeben wird, auf diese Weise in das Parlament einfließt und zur Grundlage der Entscheidung herangezogen werden kann. Demnach steht es zur Disposition des Parlaments, ob es die Anhörung selbst vornimmt oder die staatliche Verwaltung mit ihrer Durchführung beauftragt bzw. auf eine von dieser durchgeführten

Anhörung zurückgreifen will (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [103 f.]).

(...).

- ⁹⁷ Aus der Funktion der Anhörung als Instrument der Sachverhalts- und Interessenermittlung ergibt sich allerdings zugleich die einschränkende Voraussetzung, dass eine hinreichende Informationsübermittlung an den Gesetzgeber sichergestellt sein muss, sofern er die Anhörung nicht selbst bzw. durch einen Ausschuss durchführt (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 10. November 1994 – Vf. 29-VIII-94 –; ferner VerfGH NRW, Urteil vom 18. Dezember 1970 – 11/70 –, OVG 26, 306 [311]). Dass dem vorliegend nicht Rechnung getragen wurde, behauptet weder die Antragstellerin, noch ist dies sonst ersichtlich. Die wesentlichen Punkte der schriftlichen Stellungnahme sind im Gegenteil im Gesetzesentwurf der Landesregierung umfassend wiedergegeben worden (vgl. LT-Drucks. 16/2794, S. 56 ff.). Zweifel an einer ordnungsgemäßen Anhörung bestehen vorliegend schließlich umso weniger, als die Antragstellerin neben ihrer schriftlichen Stellungnahme die Möglichkeit hatte, ergänzend ihre Argumente vor dem Innenausschuss des Landtags vorzutragen.
- ⁹⁸ cc) Das Recht der Antragstellerin auf Anhörung ist auch nicht dadurch verletzt worden, dass ihrem Antrag auf Einsichtnahme in die Verfahrensakten des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur nicht entsprochen wurde. (...).
- ⁹⁹ Allerdings ist ein Akteneinsichtsrecht von der bei einer Gebietsreform verfassungsrechtlich gebotenen Anhörung nicht umfasst. Wie bereits dargelegt, verlangt der aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bzw. dem Rechtsstaatsprinzip erwachsende Anspruch auf Anhörung nicht, dass den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften die gleichen Rechte einzuräumen sind, wie sie den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens aufgrund der Gewährleistung in Art. 6 Abs. 2 LV zustehen (siehe hierzu oben D.II.2.a)). Der Umfang der Anhörungsrechts ergibt sich vielmehr auch hier wiederum aus dessen Sinn und Zweck: Erforderlich ist zwar, dass die betroffene Gemeinde oder Verbandsgemeinde nicht nur über die Tatsache ihrer Auflösung oder der Änderung ihres Gebietsbestandes, sondern auch über den

wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens einschließlich der in Betracht kommenden Begründung zu unterrichten ist (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 5. Juli 1971 – VGH 21/70 –, AS 12, 320 [324]; BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 [203]; ferner BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [107 f.]). Hierzu gehören auch die Grundzüge der beabsichtigten Regelung, die Ziele, die Maßstäbe, die erwogenen Alternativen und die Gründe für die Wahl einer bestimmten Alternative. Denn ohne diese Information ist es den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung nicht möglich, zu den Gründen des Gemeinwohls, die das Vorhaben verfassungsrechtlich legitimieren sollen, Stellung zu nehmen und ihrerseits mögliche Alternativen und für sie sprechende Gründe dem Gesetzgeber zur Kenntnis zu geben (VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. Juni 1994 – Vf.4-VIII-94 –, LKV 1995, 115 [116]). Der Gesetzgeber ist jedoch nicht gehalten, über jedes Detail des geplanten Vorhabens zu informieren (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. Juni 1994 – Vf.4-VIII-94 –, LKV 1995, 115 [116]).

¹⁰⁰ Daraus folgt zugleich, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie erst recht keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Einsichtnahme in die Verfahrensunterlagen des Gesetzgebers bzw. des federführenden Ministeriums vermittelt. Aus einem bloßen Anhörungsrecht folgt keineswegs automatisch ein verfassungs-unmittelbares Akteneinsichtsrecht. Einen allgemeinen Anspruch auf Aktensicht außerhalb des Regelungsbereichs spezialgesetzlicher Normen kennt die Rechtsordnung nicht. Dies gilt erst recht gegenüber dem Parlament (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Juni 1998 – 5 B 1634/97 –, NJW 1998, 3659 [3660]). Im Übrigen kann der Anspruch auf Anhörung gegenüber der Regierung nicht weiter gehen als gegenüber dem eigentlich Verpflichteten des Anhörungsrechts, nämlich dem Parlament.

¹⁰¹ Es ist im Übrigen auch nicht ersichtlich, dass der Antragstellerin ohne die begehrte Akteneinsicht nicht genügend Informationen zur Verfügung standen, um zu der geplanten Eingliederung substantiiert Stellung nehmen und mögliche Alternativen aufzeigen zu können. (...).

(...).

- 112 3. Es kann hingegen nicht festgestellt werden, dass die in § 1 MaikammerEinglG vorgesehene Auflösung der Antragstellerin dem Gemeinwohl dient.
- 113 a) Nach der übereinstimmenden, ständigen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte verlangt die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung, so wie diese sich geschichtlich entwickelt hat, dass Gemeinden in ihrem individuellen Bestand nur dann geändert oder aufgelöst werden dürfen, wenn dieser Eingriff dem Gemeinwohl bzw. dem öffentlichen Wohl dient (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50; Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [107]; BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. November 1981 – 2 BvR 827/80 –, juris, Rn. 2; VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [78 ff.]; Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [121]; Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [247 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [641]). Die Gemeinwohlbindung, wie sie für sämtliche Gesetzgebung besteht, folgt zudem aus Art. 1 Abs. 2 bis 4 LV (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [80]; Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [247 f.]).
- 114 Bei dem abstrakten Begriff des „Gemeinwohls“ handelt es sich um einen general-klauselartigen unbestimmten Rechts- bzw. Verfassungsbegriff, dessen Inhalt nicht festgelegt und keiner abstrakten Definition zugänglich ist. Es ist vielmehr Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die für ihn maßgeblichen Gemeinwohlgründe zu bestimmen und daran die Neugliederung von Gemeinden auszurichten (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [82 ff.]). Dabei hat er – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – einen großen politischen Spielraum (vgl. Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007 – 9/06 u.a. –, juris, Rn. 117). Das Gemeinwohl kann durch die rechtlichen Wertungen der Verfassung konkretisiert werden. Allerdings können auch Interessen und Zwecke, die sich nicht unmittelbar aus einem Verfassungsgrundsatz ableiten lassen, Gründe des öffentlichen Wohls darstellen. Dabei ist aber übergeordneten Verfassungsprinzipien bzw. der verfassungsmäßigen Wertordnung

Rechnung zu tragen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [641]; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217).

- 115 Mit dem erheblichen politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Gemeinwohls im Rahmen von Gebietsreformen und dem „planerischen Einschlag“ von Neugliederungsgesetzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [108]) korrespondiert eine nur eingeschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfung der Gemeinwohlkonformität. Die Bewältigung komplexer Probleme, wie sie bei einer Gebietsreform auftreten, muss vorrangig dem Parlament überlassen bleiben (vgl. auch VerfG Brandenburg, Urteil vom 14. Juli 1994 – VfGBbg 4/93 –).
- 116 Dabei lassen sich drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung unterscheiden, auf denen jeweils eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber erfolgt (vgl. VerfGH Sachsen, Beschluss vom 9. November 1995 – Vf. 20-VIII-95 –; Urteil vom 18. Juni 1999 – Vf. 51-VIII-98 –; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [642 ff.]; Beschluss vom 8. September 1997 – 8/95 –, juris, Rn. 76 ff.; Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 156 ff.):
- 117 aa) Auf der ersten Stufe werden die Überlegungen, die der Durchführung der Reform als solcher zugrunde liegen, verfassungsrechtlich gewürdigt. Dabei prüft der Verfassungsgerichtshof nur, ob im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betrachtet verfassungsrechtlich legitime Reformziele verwirklicht werden sollen.
- 118 bb) Auf der zweiten Stufe werden das Leitbild und die Leitlinien, die der Gesetzgeber seiner Reformmaßnahme selbst zugrunde gelegt hat, einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Diese erlangen rechtliche Bedeutung für die einzelne Neugliederung durch das aus dem Gleichheitssatz bzw. dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gebot der Systemgerechtigkeit (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [643]; NdsStGH, Urteil vom

14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 610; Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 190; zum Gebot der Systemgerechtigkeit siehe unten D.II.3.b)cc)(2)(b)).

- 119 Einer verfassungsgerichtlich inzidenten Überprüfung des Grundsätzegesetzes, in dem der Gesetzgeber vorliegend das Leitbild und die Leitlinien seiner Reform verankert hat, steht auch nicht entgegen, dass dieses Gesetz bereits im Jahr 2010 in Kraft getreten ist. Denn die sechsmonatige Frist des § 23 Abs. 4 VerfGHG gilt hier nicht. Der Verfassungsgerichtshof vermag insoweit der Ansicht des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt nicht zu folgen, wonach sich Gemeinden im Verfahren gegen ihre Eingliederung grundsätzlich nicht mehr gegen in so genannten Grundsätzegesetzen vorab festgelegte Kriterien sowie gegen deren Anwendung wenden könnten, da andernfalls die Frist zur Erhebung der Verfassungsbeschwerde umgangen werden könne (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. Oktober 2008 – LVG 7/07 –; Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217; Urteil vom 8. Oktober 2012 – LVG 3/11 –).
- 120 Dieser Rechtsprechung liegt die Annahme zugrunde, dass eine Gemeinde sich schon vor der eigentlichen Gebietsänderung unmittelbar gegen ein Grundsätzegesetz wende könne. Sie sei insoweit antragsbefugt, da sie durch ein solches Gesetz unmittelbar und gegenwärtig betroffen werde (LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217; ähnlich VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [575]).
- 121 Dies kann vorliegend für das Grundsätzegesetz nicht angenommen werden. Eine unmittelbare Betroffenheit verlangt, dass die Rechtsstellung des Beschwerdeführers bzw. Antragstellers durch die angegriffene Rechtsnorm und nicht erst durch ihren Vollzug berührt wird (zu diesem Erfordernis im Rahmen des Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV vgl. VerfGH RP, Urteil vom 18. April 1994 – VGH N 1/93 u.a. –, AS 24, 321 [333 f.]; Urteil vom 13. Oktober 1995 – VGH N 4/93 –, NVwZ-RR 1996, 458; im Hinblick auf die Verfassungsbeschwerde vgl. VerfGH RP, Urteil vom 22. Juni 2004 – VGH B 2/04 –, AS 31, 348 [351]; ferner BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 1986 – 1 BvR 1384/85 u.a. –, BVerfGE 72, 39 [43] m.w.N.). Eine derartige Wirkung kommt hier dem

Grundsätzegesetz nicht zu. Die Rechtsstellung der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden wird nicht bereits durch die Festlegung von Zielen, Leitbild und Leitlinien der Gebietsreform im Grundsätzegesetz, sondern erst durch das entsprechende Neugliederungsgesetz geändert (so entsprechend auch, allerdings mit anderem Ergebnis LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217). Daran ändert auch das Gebot der Systemgerechtigkeit, demzufolge der Gesetzgeber bei der Umsetzung einer Gemeindegebietsreform das bisherige System nicht ohne hinreichende Begründung verlassen darf, nichts (so aber VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [575]). Dies gilt umso mehr, wenn – wie hier – für die Gebietskörperschaften, die die genannten Mindestgrößen nicht aufweisen, grundsätzlich Ausnahmen von der Fusionspflicht zugelassen werden können und es daher jedenfalls nicht regelmäßig auf der Hand liegt, dass es tatsächlich zu einer Gebietsänderung kommt. Wenn zudem einerseits eine gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit der kommunalen Gebietskörperschaft durch ein Grundsätzegesetz bejaht wird, erscheint es kaum konsequent andererseits eine Pflicht zur Anhörung der Gemeinde vor Erlass eines solchen Gesetzes zu verneinen (so aber LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217; kritisch hierzu auch Wallerath, in: Die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern u.a. [Hrsg.], 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, S. 53 [71 f.]).

- 122 War es der Antragstellerin mithin verwehrt, im Vorfeld das Grundsätzegesetz einer (isolierten) verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterziehen zu lassen, so muss es ihr nun möglich sein, sich im Verfahren gegen ihre Auflösung und Eingliederung mittelbar auch gegen das Grundsätzegesetz zu wenden (vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [16]).
- 123 cc) Auf der dritten Stufe wird schließlich die konkrete einzelne Neugliederungsmaßnahme verfassungsrechtlich gewürdigt.
- 124 b) Gemessen an diesem verfassungsrechtlichen „Prüfprogramm“ verfolgt der Gesetzgeber mit seiner Gebietsreform betreffend die verbandsfreien Gemeinden und

Verbandsgemeinden zwar ein verfassungsrechtlich legitimes Reformziel (aa). Auch begegnen das Leitbild und die Leitlinien des Grundsatzgesetzes und damit dieses selbst keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (bb). § 1 MaikammerEinglG hält hingegen einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand (cc).

- 125 aa) Die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers, eine Gebietsreform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden durchzuführen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Ausweislich der amtlichen Begründung zum Grundsatzgesetz beabsichtigt der Gesetzgeber auf diese Weise, die Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften zu stärken (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 1). Ziel der Reform sind gemäß § 1 Abs. 1 KomVwRGrG kommunale Gebietskörperschaften, die unter besonderer Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen und des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere im Rahmen von E-Government, in der Lage sind, langfristig die eigenen und die übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnahe wahrzunehmen. Dabei wird eine Verbesserung der kommunalen Gebietsstrukturen im Hinblick auf die demografische Entwicklung sowie auf die Situation der kommunalen Finanzen für notwendig gehalten (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 29 f.).
- 126 Hierbei handelt es sich um ein verfassungsrechtlich legitimes, am öffentlichen Wohl orientiertes Ziel (so auch Dietlein/Thiel, Rechtsfragen eines zwangsweisen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 63 f.; vgl. hierzu auch StGH BW, Urteil vom 14. Februar 1975 – GR 11/74 –, ESVGH 25, 1 [27 f.]). Dies gilt umso mehr, als die kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 49 LV selbst ein Mindestmaß an Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft voraussetzt. Ineffiziente kommunale Strukturen können nämlich ebenso eine Gefahr für eine lebendige Selbstverwaltung darstellen wie die Verkürzung der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabemöglichkeiten. Mangels ausreichender Leistungsfähigkeit weitgehend funktionsentleerte Gemeinden entsprechen daher nicht dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996

– 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [641 f.]; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 184). Eine Gebietsreform, die darauf abzielt, dass die Kommunen ihrer innerhalb des Staatsaufbaus zukommenden Funktion gerecht werden können, hat daher ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel zum Gegenstand (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217).

127 bb) Das Leitbild und die Leitlinien, wie sie der Gesetzgeber im Grundsatzgesetz zugrunde gelegt hat, begegnen keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

128 (1) Die Konkretisierung der einzelnen Ziele einer allgemeinen Gemeindegebietsreform ist zunächst der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers vorbehalten, der die verschiedenen Gemeinwohlgründe gewichten und ordnen kann. Bei der Bestimmung des abstrakt-generellen Leitbildes und der Leitlinien der Reform kommt dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu. Das als Ordnungsrahmen für die einzelnen Neugliederungsmaßnahmen entwickelte Leitbild und die dazu entwickelten Leitlinien hat der Verfassungsgerichtshof daher lediglich daran zu messen, ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die den Leitsätzen zugrunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind und ob die Leitsätze offensichtlich ungeeignet sind, um das Reformziel zu verwirklichen. In diesem Sinne bleibt die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf dieser Stufe der Gemeindegebietsreform eingeschränkt (vgl. etwa VerfGH Sachsen, Urteil vom 6. Mai 1999 – Vf. 51-VIII-98 –; vgl. VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [575]; Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 189 f.; ähnlich bereits VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [87]; Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [250]).

129 (2) Diesen Anforderungen hat der Gesetzgeber Genüge getan. Gebietsreformen unter Zugrundlegung von Mindesteinwohnerzahlen für Verbandsgemeinden sind zur Erreichung des Reformziels nicht offensichtlich ungeeignet (a). Dies gilt auch, soweit § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG eine Regelmindestgröße von 12.000

Einwohnern für Verbandsgemeinden vorsieht (b). (...). Verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahmen von Mindestgrößen wird durch die Regelung des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 KomVwRGrG ausreichend Rechnung getragen (d). Das Leitbild und die Leitlinien der Reform leiden auch nicht daran, dass der Gesetzgeber seiner Reform keine wissenschaftliche Schaden-Nutzen-Bilanz zugrunde gelegt hat (e). Schließlich begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber die Gebietsreform in einem ersten Schritt zunächst auf die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden unter weitgehender Beibehaltung der Kreisgrenzen beschränkt hat (f).

- 130 (a) Unter Berücksichtigung des eingeschränkten Prüfungsmaßstabs des Verfassungsgerichtshofs ist die Festlegung von Regelmindestgrößen für Verbandsgemeinden im Rahmen einer Gebietsreform verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn die Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen bei Gebietsreformen ist zur Stärkung der Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften jedenfalls nicht offensichtlich ungeeignet. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber bei seinen Prognosen auf die in der Verwaltungswissenschaft und -praxis gewonnenen allgemeinen Erfahrungen und ermittelten Gesetzmäßigkeiten zurückgreifen darf und nicht stets wissenschaftliche Untersuchungen zugrunde legen muss. Verbleibende Unsicherheiten der Prognose, z.B. hinsichtlich der Eignung des gewählten Mittels zur Zielerreichung, führen nicht zu einem Handlungsverbot für den Gesetzgeber oder zur Verfassungswidrigkeit der Maßnahme (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [644] unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 – 1 BvR 402/87 –, BVerfGE 83, 130 [140 ff.]; Beschluss vom 9. März 1994 – 2 BvL 43/92 u.a. –, BVerfGE 90, 145 [182 ff.]). Die Festlegung von Mindestgrößen für Gemeinden im Rahmen von Gebietsreformen basiert auf der aus der Wirtschaftslehre stammenden „Theorie der positiven Skaleneffekte“ („economies of scale“) (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 30), der zufolge eine Erhöhung des Inputs eine überproportionale Outputsteigerung und infolgedessen sinkende Stückkosten zur Folge hat (vgl. hierzu begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 58).

- ¹³¹ In Anlehnung hieran wird auch in der Verwaltungswissenschaft und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung regelmäßig davon ausgegangen, dass im Rahmen von Gebietsreformen Mindestgrößen von kommunalen Gebietskörperschaften ein nicht offensichtlich ungeeignetes Mittel zur Stärkung der Leistungsfähigkeit von Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden sind (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 10. Mai 2011 – LVG 33/10 –, BeckRS 2011, 51550; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 – 64/74 –, juris, Rn. 52; VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [89]; VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [575]; Beschluss vom 18. November 2004 – 167/03 –, zustimmend Mehde, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG [Stand: Dezember 2014], Art. 28 Abs. 2 Rn. 161; so auch das Schrifttum, vgl. etwa Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 196; Wallerath, in: Mecking/Oebbecke [Hrsg.], Zwischen Effizienz und Legitimität, 2009, S. 189 [206]; Pfeil, LKV 2000, 129 [132]; Wendel, LKV 2011, 488 [491]).
- ¹³² Es spricht zwar einiges dafür, dass mit steigender Gemeindegröße die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Verwaltungshandelns im Sinne einer Kosteneffizienz nicht automatisch steigt. Hiervon geht auch die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung aus, wenn es dort etwa heißt, von einer „deterministischen Beziehung zwischen Verbandsgemeindegröße und kommunaler Wirtschaftlichkeit“ könne keine Rede sein und der Zusammenhang zwischen der Ortsgröße und der Ausgabenbelastung für die allgemeine Verwaltung sei nicht linear (begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, S. 59, 65, 83, 108; ähnlich auch Rosenfeld/Kluth u.a., Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, 2007, S. 70).
- ¹³³ Nach der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung besteht allerdings zumindest ein statistischer Zusammenhang zwischen der Größe der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz auf der einen Seite und ihren negativen Haushaltsergebnissen sowie der Höhe ihrer Kassenkreditschulden auf der anderen Seite (vgl. S. 491 f.). (...).
- ¹³⁴ Bei dieser Sachlage reicht es in jedem Fall aus, wenn sich der zur Typisierung befugte Gesetzgeber auf derartige statistische Zusammenhänge stützt. Dies vermit-

telt ihm eine hinreichende Legitimationsgrundlage (vgl. Gebhardt, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 82). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Annahme, dass Einwohnerzahlen ein Indikator für die Leistungsfähigkeit von Verbandsgemeinden sind und mit der Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen bei Gebietsreformen eine Stärkung der Leistungsfähigkeit von Verbandsgemeinden erzielt werden kann, jedenfalls nicht als offensichtlich fehlerhaft dar.

¹³⁵ (b) Die konkrete Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl von 12.000 Einwohnern für Verbandsgemeinden begegnet entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch insoweit verfügt der Gesetzgeber über einen erheblichen Einschätzungsspielraum, der verfassungsgerechtlich nur daraufhin überprüft werden kann, ob von ihm in vertretbarer Weise Gebrauch gemacht worden ist. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber bei organisatorischen Regelungen, die das ganze Land betreffen – wie bereits dargelegt – typisieren darf; er braucht nicht jeder einzelnen Gemeinde und grundsätzlich auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden Rechnung zu tragen. Dies folgt schon aus dem notwendig generellen Charakter seiner Regelung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 [14]).

¹³⁶ Ungeachtet der Vergleichbarkeit der in den Bundesländern bestehenden kommunalen Strukturen ist zunächst festzustellen, dass sich die in § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KomVwRGrG festgelegte Regelmindstgröße durchaus im Rahmen der üblicherweise bei kommunalen Gebietsreformen herangezogenen bzw. empfohlenen Richtwerte bewegt (so ausdrücklich auch Dietlein/Thiel, Rechtsfragen eines zwangsweisen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 66). So lagen in der Vergangenheit die Mindestgrößen regelmäßig zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern (vgl. Trute, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, 2012, S. 177). Aktuell wird etwa in Thüringen für Gemeinden eine Mindestgröße von 12.000 Einwohnern empfohlen (vgl. Freistaat Thüringen, Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform, 2013, S. 214). Dies deckt sich mit der Annahme, dass angesichts der tendenziell eher steigenden Komplexität

von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung – etwa durch zunehmende europäische Einbindung – die Richtwerte für die Mindesteinwohnerzahlen jedenfalls nicht sinken dürften, sondern vielmehr von einem deutlich größeren Gebietszuschnitt ausgegangen werden müsse (vgl. Trute, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, 2012, S. 177 f.).

- 137 Es kann zudem entgegen der Annahme der Antragstellerin keine Rede davon sein, dass die Regelmindestgröße für eine Verbandsgemeinde von 12.000 Einwohnern willkürlich gewählt sei. So werden in der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung – deren Methodik und Ergebnisse die Antragstellerin nicht substantiiert in Zweifel gezogen hat – als Wirtschaftlichkeitsgrenzen für künftige Mindestortsgrößen Verbandsgemeinden mit 10.700 und 13.000 Einwohnern genannt. Hieran hat sich der Gesetzgeber ersichtlich orientiert. (...).

(...).

- 139 (d) (aa) Allerdings darf die Unterschreitung einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl ohne Berücksichtigung von Besonderheiten nicht zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung einer Gemeinde führen. Die kommunale Selbstverwaltung, auch die der Verbandsgemeinden, ist nicht ausschließlich an Rationalisierung und Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsorganisation zu messen. Sie hat nicht nur die Daseinsvorsorge der Bürger im Blick, sondern dient auch dazu, die Bürger zu integrieren, den Menschen ein Zugehörigkeitsgefühl zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken. Die Kommunalstruktur darf nicht rein wirtschaftlich ausgerichtet sein. Von daher können zum Beispiel auch geografische Gegebenheiten und geschichtliche Zusammenhänge Berücksichtigung verdienen (vgl. VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [575 f.]; in diese Richtung auch schon VerfGH RP, Urteil vom 17. April 1969 – VGH 2/69 –, AS 11, 73 [87]; vgl. auch K.-F. Meyer, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz [Hrsg.], Festschrift für Steenbock, 2008, S. 1 [15]). Nicht zuletzt kann die geringere Einwohnerzahl z.B. durch eine höhere Wirtschaftskraft ausgeglichen werden (VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [575 f.]). Bei Abwägung aller Kriterien müssen gegebenenfalls die

Einwohnerzahlen zurückstehen, wenn die Würdigung des Einzelfalles eine vertretbare Lösung mit geringerer Einwohnerzahl zulässt. Andernfalls kann der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie außer Verhältnis zu dem erreichten Vorteil stehen (VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [575 f.]; ähnlich LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217; so auch Stüer, Funktionalreform und Kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 314 f.; Wallerath, DÖV 2011, 289 [298]).

- 140 (bb) § 2 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5 KomVwRGrG tragen diesen Vorgaben ausreichend Rechnung. Nicht für jede verbandsfreie Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde, die die Mindesteinwohnerzahlen nach § 2 Abs. 2 KomVwRGrG unterschreitet, sieht der Gesetzgeber ausnahmslos einen Gebietsänderungsbedarf vor. Dies folgt zum einen bereits daraus, dass gemäß § 2 Abs. 2 KomVwRGrG nur „in der Regel“ davon auszugehen ist, dass eine verbandsfreie Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde, die die genannten Mindesteinwohnerzahlen aufweist, über die ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft verfügt.
- 141 Dieser Grundsatz kann zum anderen in zwei Fällen durchbrochen werden. So sind Unterschreitungen der Mindesteinwohnerzahlen in der Regel unbeachtlich bei Verbandsgemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, die eine Fläche von mehr als 100 qkm und mehr als 15 Ortsgemeinden haben (§ 2 Abs. 3 Satz 1 KomVwRGrG). Im Übrigen können nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG aus besonderen Gründen Unterschreitungen der Mindestgrößen nach Absatz 2 Satz 1 unbeachtlich sein, wenn die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Als besondere Gründe bezeichnet § 2 Abs. 3 Satz 3 KomVwRGrG vor allem landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die geografische Lage einer kommunalen Gebietskörperschaft unmittelbar an der Grenze zu einem Nachbarstaat oder einem Nachbarland, die Wirtschafts- und Finanzkraft, die Erfordernisse der Raumordnung sowie die Zahl der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen.

- 142 § 2 Abs. 5 KomVwRGrG regelt zudem, dass beim Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften vor allem die Erfordernisse der Raumordnung, landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die öffentliche Verkehrsinfrastruktur, die Wirtschaftsstruktur und historische und religiöse Bindungen und Beziehungen zu berücksichtigen sind.
- 143 Damit ist gewährleistet, dass eine Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl nicht automatisch zu einer Auflösung und Eingliederung der jeweiligen verbandsfreien Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde führt, sondern Besonderheiten hinreichend Rechnung getragen werden kann.
- 144 (cc) Bei gebotener verfassungskonformer Auslegung stellt sich § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG auch nicht als unverhältnismäßig dar.
- 145 Nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG können aus besonderen Gründen Unterschreitungen der Mindestgrößen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG unbeachtlich sein, wenn die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnahe wahrzunehmen. Die Antragstellerin ist der Ansicht, nach dem Wortlaut der Norm könne ein gemeindeeigener Gebietsänderungsbedarf selbst dann bestehen, wenn die betroffene verbandsfreie Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde Gewähr dafür biete, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnahe wahrzunehmen. Es sei aber nicht ersichtlich, weshalb in diesem Fall die Unterschreitung der Mindestgröße nach § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG nur unbeachtlich sein „kann“.
- 146 Ein derartiges Verständnis der Norm wäre in der Tat mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar. Denn wenn die verbandsfreie Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde die Gewähr dafür bietet, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnahe wahrzunehmen, entspricht sie gerade dem Leitbild und dem Ziel der

Gebietsreform, wie es wortgleich in § 1 Abs. 1 KomVwRGrG umschrieben wird. In diesem Fall ist daher das Mittel einer Gebietsänderung – abgesehen von dem hier nicht vorliegenden Fall einer passiven Fusionspflicht (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [251]) – nicht veranlasst, um das angestrebte Ziel zu erreichen (so auch Dietlein/Thiel, Rechtsfragen eines zwangsweisen Zusammenschlusses von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, 2013, S. 83).

147 Liegen die Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG vor, d.h. beurteilt der Gesetzgeber die betroffene verbandsfreie Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde als dauerhaft leistungsfähig im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz KomVwRGrG, dann darf zumindest kein eigener Gebietsänderungsbedarf der betroffenen Gebietskörperschaft durch Auflösung und Eingliederung in eine andere kommunale Gebietskörperschaft angenommen werden. (...).

148 Einer derartigen verfassungskonformen Auslegung ist § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG auch zugänglich. (...).

(...).

154 (e) Das Leitbild und die Leitlinien der Reform, wie sie insbesondere im Grundsatzgesetz zum Ausdruck kommen, leiden auch nicht daran, dass der Gesetzgeber seiner Reform keine wissenschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse oder Schaden-Nutzen-Bilanz zugrunde gelegt hat. Auf der Ebene der verfassungsgerichtlichen Überprüfung des Leitbildes und der Leitlinien, wie sie vom Gesetzgeber im Vorfeld der einzelnen Neugliederungsmaßnahmen verfasst worden sind, ist die Forderung nach einer Schaden-Nutzen-Bilanz (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 4. August 1972 – 9/71 –, OVGE 28, 291 [292 f.]) allenfalls insofern gerechtfertigt, als die Reformmaßnahmen und das ihnen zugrunde liegende Leitbild und die ihnen zugrunde liegenden Leitlinien jedenfalls nicht offensichtlich ungeeignet zur Erreichung des angestrebten Ziels, die kommunalen Strukturen zu verbessern, sein dürfen. Nicht erforderlich ist hingegen, dass die Strukturen tatsächlich durch die Gebietsreformen verbessert werden. Bei seiner Einschätzung, ob die Reformen zur

Verbesserung der Gebietsstrukturen geeignet sind, kann sich der Gesetzgeber auf allgemeine nicht offensichtlich fehlsame oder eindeutig widerlegbare Erfahrungen und Grundsätze stützen (NdsStGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 608 f.; StGH BW, Urteil vom 14. Februar 1975 – GR 11/74 –, ESVGH 25, 1 [20]). Zur Einholung eines Sachverständigengutachtens zu den wirtschaftlichen Effekten der Gebietsreform bzw. einzelner Zusammenschlüsse ist dagegen weder der Gesetzgeber noch der Verfassungsgerichtshof verpflichtet (so auch Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreformen in Sachsen, 1996, S. 169 f.). Denn zum einen können derartige Untersuchungen wissenschaftlich fundiert erst einige Zeit nach Umsetzung einer Reform durchgeführt werden. Zum anderen liegt es im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers, inwieweit er in seine verfassungs- und kommunalpolitischen Ziele Umstände einbezieht, die sich einer rein quantitativen Betrachtungsweise weitgehend entziehen (ebenso LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, BeckRS 2009, 33217; Urteil vom 16. Juni 2011 – LVG 41/10 –, vgl. ferner NdsStGH, Urteil vom 14. Februar 1979 – StGH 2/77 –, juris, Rn. 608).

- ¹⁵⁵ Dies zugrunde gelegt ist festzustellen, dass in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung davon ausgegangen wird, dass mit der Durchführung von Gebietsreformen Kostenersparnisse und Synergieeffekte erreicht werden können (vgl. etwa VerfGH RP, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, AS 41, 29 [57 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [642 ff.]). Hiervon geht auch der Gesetzgeber des Grundsätzegesetzes ersichtlich aus. Soweit er annimmt, dass die Zusammenschlüsse von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden einschließlich der Zusammenführung ihrer Verwaltungen mittel- und längerfristig Kosteneinsparungen erbrächten und dabei durchschnittlich Einsparungen von 15 bis 20 % zu erwarten seien (vgl. LT-Drucks. 15/4488, S. 3), hat weder die Antragstellerin in Bezug auf die Reform als solche dargelegt, dass es sich hierbei um eine offensichtlich fehlerhafte Einschätzung handelt, noch ist dies sonst ersichtlich. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Annahme, größere kommunale Einheiten seien kostengünstiger zu verwalten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

- ¹⁵⁶ (f) Die Beschränkung der derzeitigen Stufe der Gebietsreform auf die verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Dies gilt auch in Anbetracht des § 2 Abs. 4 Satz 1 KomVwRGrG, demzufolge verbandsfreie Gemeinden und Verbandsgemeinden mit benachbarten verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden desselben Landkreises zusammengeschlossen werden sollen.
- ¹⁵⁷ Die Verfassung steht einem stufenweisen Vorgehen des Gesetzgebers im Rahmen von Gebietsreformen nicht entgegen. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, sämtliche von ihm für sinnvoll erachtete Gebietsreformen gleichzeitig durchzuführen (vgl. hierzu auch Wallerath, in: Junkernheinrich/Lorig [Hrsg.], Kommunalreformen in Deutschland, 2013, S. 95 [100]). Auch gibt die Verfassung nicht vor, in welcher Reihenfolge Gebietsreformen verschiedener Ebenen durchzuführen sind. In welcher Weise der Gesetzgeber die Reform umsetzt und wie er dabei die Prioritäten setzt, fällt in die Sphäre politischer Entscheidungen, die einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung grundsätzlich entzogen sind (vgl. hierzu VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 158). Ein Optimierungsgebot in dem Sinne, dass sich der Gesetzgeber für eine Reform entscheiden müsste, die den Gemeinden oder Verbandsgemeinden den größten Vorteil bringt, lässt sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht herleiten (vgl. hierzu auch Wallerath, in: Die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern u.a. [Hrsg.], 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, S. 53 [95]). Ob ein bestimmtes Vorgehen sinnvoller gewesen wäre oder nicht, hat der Verfassungsgerichtshof demzufolge nicht zu entscheiden.
- ¹⁵⁸ Die Grenze gesetzgeberischen Ermessens ist erst dann überschritten, wenn sich die beabsichtigte Gebietsreform als offensichtlich ungeeignet erweist, die Ziele des Gesetzgebers in absehbarer Zeit zu fördern (vgl. Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 172). Dies kann vorliegend nicht allein deswegen angenommen werden, weil der Gesetzgeber im Anschluss an die derzeitigen Reformen eine Kreisgebietsreform plant und für die jetzige Reform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden in § 2 Abs. 4

Satz 1 KomVwRGrG eine grundsätzliche Bindung an die derzeitigen Kreisgrenzen vorsieht. Zwar trifft es zu, dass hierdurch grundsätzlich die Spielräume sowohl bei der jetzigen Reform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden als auch bei einem künftigen Neuzuschnitt von Kreisen einengt werden, sofern der Gesetzgeber bei der späteren Kreisgebietsreform den dann bestehenden Zuschnitt der verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden unangetastet lässt. Dass allein deswegen die hier angestrebte Stärkung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden schlechterdings ausgeschlossen wäre, ist allerdings nicht ersichtlich und behauptet auch die Antragstellerin nicht.

159 Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang ferner, dass mit kommunalen Gebietsreformen auf verschiedenen Ebenen, die nacheinander durchgeführt werden – was auch nach Auffassung der Antragstellerin keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt –, ohnehin (faktische) Bindungen für andere Verwaltungsebenen einhergehen. So wären auch bei einer Kreisgebietsreform die Spielräume für eine spätere Reform auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden eingeschränkt, sofern die festgelegten Kreisgebietsgrenzen durch kreisübergreifende Gemeindezusammenschlüsse nicht wiederum geändert werden sollen. Die Frage, in welcher Reihenfolge Gebietsreformen auf unterschiedlichen Ebenen sinnvollerweise durchzuführen sind, wird denn auch keinesfalls einheitlich beantwortet. (...).

160 Im Übrigen wird der Gefahr eines völlig ungeeigneten Zusammenschlusses von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden im Rahmen der derzeitigen Reform dadurch begegnet, dass gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 KomVwRGrG ein kreisübergreifender Zusammenschluss zugelassen werden kann, wenn innerhalb desselben Landkreises ein Zusammenschluss zu einer verbandsfreien Gemeinde oder Verbandsgemeinde mit ausreichender Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft nicht möglich ist. (...).

161 cc) § 1 MaikammerEinglG ist verfassungswidrig. Es kann nicht festgestellt werden, dass die Auflösung der Antragstellerin durch das Gemeinwohl gerechtfertigt ist.

- ¹⁶² (1) Zwar ist auch auf der Stufe der verfassungsrechtlichen Überprüfung des konkreten Neugliederungsgesetzes der politische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen, der nur eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle zulässt (vgl. etwa LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. September 2012 – LVG 3/11 –; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 125). Allerdings unterliegt der Gesetzgeber hier einer intensiveren verfassungsgerichtlichen Kontrolle als auf den beiden vorangegangenen Stufen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [644]; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 9. November 1995 – Vf. 20-VIII-95 –).
- ¹⁶³ In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder überprüft der Verfassungsgerichtshof die einzelne Neugliederung darauf, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt hat und ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat. Auf der Grundlage des in dieser Weise ermittelten Sachverhalts und der Gegenüberstellung der daraus folgenden verschiedenen – oft gegenläufigen Belange – ist der Gesetzgeber befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Aspekte zu entscheiden. Insoweit hat sich die Prüfung auf die Kontrolle zu beschränken, ob die angegriffene Neugliederungsmaßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und frei von willkürlichen Erwägungen ist (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51]; Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [108 f.]; VerfGH Sachsen Urteil vom 6. Mai 1999 – Vf. 51-VIII-98 –; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 124). Liegen zudem gesetzgeberische Leitbilder und Leitlinien für die Neugliederungsmaßnahme vor, prüft der Verfassungsgerichtshof, ob diese systemgerecht verwirklicht worden sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51]; VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [130 f., 133]; Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [249 f.]; VerfG Mecklenburg-Vor-

pommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 124). Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers in Rede stehen, hat der Verfassungsgerichtshof darüber zu wachen, dass diese nicht offensichtlich oder eindeutig widerlegbar sind oder gar den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51]; Beschluss vom 12. Mai 1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [109]; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 124; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. September 2012 – LVG 3/11 –).

- ¹⁶⁴ Für diese Prüfung ist es unabdingbar, dass der Gesetzgeber seiner Entscheidung eine Begründung beigibt, aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden (VerfGH Sachsen, Urteil vom 6. Mai 1999 – Vf. 51-VIII-98 –; Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 119-VIII-04 –, juris, Rn. 246). Der Gemeinwohlvorbehalt für gemeindliche Neugliederungen bedeutet daher im Wesentlichen ein „legislatorisches Abwägungsgebot“ (Wallerath, in: Die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern u.a. [Hrsg.], 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, S. 53 [82]).
- ¹⁶⁵ (2) Dies vorausgeschickt hat der Gesetzgeber vorliegend zwar den maßgeblichen Sachverhalt ausreichend ermittelt (a). Die hier vorgenommene Abwägung genügt allerdings nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Denn der Gesetzgeber hat gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit verstoßen (b).
- ¹⁶⁶ (a) Die Sachverhaltsermittlung entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass es für eine ausreichende Sachverhaltsermittlung nicht darauf ankommt, ob sämtliche tatsächliche Momente in allen Einzelheiten richtig erfasst und gewürdigt worden sind. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, alle irgendwie mit einem Neugliederungsvorhaben zusammenhängenden Aspekte umfassend aufzuklären. Ins Gewicht fällt vielmehr, ob er die Sachverhaltselemente vollständig ermittelt hat, die für sein selbst gesetztes Ziel erheblich sind. Wenn die Richtigkeit einer die Entscheidung tragenden Tatsache bestritten und es

möglich ist, dass die Neugliederung anders ausgefallen wäre, besteht eine Nachprüfungspflicht für das Verfassungsgericht (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 119-VIII-04 –, juris, Rn. 241 f.; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – VfGBbg 266/03 –, juris, Rn. 24, m.w.N.).

(...).

- 171 (b) Die Auflösung der Antragstellerin verstößt gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit.
- 172 (aa) In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist – mit zum Teil unterschiedlichen methodischen Ansätzen – anerkannt, dass der Gesetzgeber dann, wenn er sich hinsichtlich eines bestimmten Regelungsgegenstandes für ein bestimmtes System oder für bestimmte Strukturprinzipien entschieden hat, dieses System bzw. diese Strukturprinzipien nicht beliebig durchbrechen darf (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [51]; VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [130 f., 133]; Urteil vom 14. Dezember 1970 – VGH 4/70 –, AS 12, 239 [249 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [643]; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – VfGBbg 155/03 –, juris, Rn. 49; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011 – 21/10 –, juris, Rn. 191). Bei einer landesweiten Neugliederung muss nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung ein einheitliches Konzept zugrunde gelegt werden. Regelungen, die ohne hinreichende Begründung das zugrunde liegende System verlassen, verstoßen gegen das öffentliche Wohl (vgl. VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – VfGBbg 155/03 –, juris, Rn. 47).
- 173 Dabei ist der Gesetzgeber an die einmal von ihm gewählten Grundsätze in jedem Einzelfall nicht starr gebunden. Abweichungen hiervon sind aus entsprechenden Sachgründen, insbesondere bei einer besonderen Sachverhaltsgestaltung, zulässig bzw. geboten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 [53]; ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [643]; Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme in Sachsen, 1996,

S. 190). Ob ein sachgerechter Grund vorliegt, der eine Abweichung vom System rechtfertigt, unterliegt jedoch – im Gegensatz zur Bestimmung des Leitbildes und der Leitlinien selbst – einer umfassenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Dies folgt auch aus dem planerischen Einschlag der Entscheidung, bei der die Abwägung der für oder gegen eine Neugliederungsmaßnahme streitenden Belange im Wesentlichen durch die vom Gesetzgeber entwickelten Leitbilder und Leitlinien gesteuert wird (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 2/95 u.a. –, NVwZ-RR 1997, 639 [644]). Eine Abweichung darf insbesondere nicht den Zielvorstellungen der Gebietsreform entgegenlaufen. Den Gesetzgeber trifft zudem in diesen Fällen eine erhöhte Begründungspflicht (vgl. Müller/Trute, Stadt-Umland-Probleme in Sachsen, 1996, S. 190).

- 174 (bb) Die Auflösung der Antragstellerin verletzt das Gebot der Systemgerechtigkeit. Dies resultiert zwar nicht schon daraus, dass Gebietsreformen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden auch noch nach der Kommunalwahl im Jahr 2014 stattfinden sollen (α). Dem Gebot der Systemgerechtigkeit widerspricht es allerdings, dass der Gesetzgeber im Falle der Antragstellerin ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit im Ergebnis zumindest auch mit einer fehlenden Sonderstellung in der Region und im Landkreis verneint hat (β).
- 175 (α) Entgegen der Annahme der Antragstellerin ist ein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit nicht darin zu sehen, dass der Gesetzgeber die Gebietsreformmaßnahmen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden nicht bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 abgeschlossen hat.
- 176 Nach § 2 Abs. 1 KomVwRGrG werden zur Stärkung der Leistungsfähigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden die vorhandenen Gebietsstrukturen dieser kommunalen Gebietskörperschaften bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 verbessert. Es spricht vieles dafür, dass es sich bei dieser Regelung lediglich um eine bloße „Zielbestimmung“ und keine verbindliche zeitliche Vorgabe in dem Sinne handeln sollte, dass nach dem Tag der allgemeinen Kommunalwahl Gebietsänderungen nicht mehr möglich sein sollen. Denn Gebietsreformen stellen sich in der

Regel als Prozess dar, der häufig aus vielfältigen Gründen anders als zunächst politisch beabsichtigt, nicht zu einem festen Zeitpunkt vollständig umgesetzt werden wird, insbesondere wenn – wie hier – eine Vielzahl von Gebietskörperschaften betroffen ist. Gebietsreformen ist daher eine strikte Bindung an zeitliche Vorgaben fremd. Im Übrigen kann eine Verbesserung der vorhandenen Gebietsstrukturen nicht erst durch die Änderung sämtlicher reformbedürftiger Gebietskörperschaften, sondern auch schon durch einzelne gebietliche Veränderungen eintreten.

177 Ob aus § 4 Abs. 5 KomVwRGrG, wie die Antragstellerin meint, etwas anderes im Hinblick auf die Verbindlichkeit des zeitlichen Rahmens der Gebietsreform abzuleiten ist, kann hier dahingestellt bleiben. Selbst wenn diese Ansicht zutreffen sollte, ist nicht ersichtlich, inwieweit die Antragstellerin durch eine Verzögerung der Gebietsreform überhaupt beschwert sein könnte (vgl. hierzu auch VerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 – VfGBbg 34/01 –, LKV 2002, 573 [574], wonach Regelungen, die das System verändern, für die hiervon betroffenen Kommunen die Beschwerdebefugnis begründen; vgl. ferner StGH BW, Urteil vom 14. Februar 1975 – GR 11/74 –, ESVGH 25, 1 [24]; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2004 – VfGBbg 167/03 –, juris, Rn. 50). Ihre Auflösung und Eingliederung in die Verbandsgemeinde Edenkoben ist gerade im Jahre 2014 erfolgt. Wollte man dem GrundsätzeGesetz die Leitlinie entnehmen, dass die in Betracht kommenden Gebietsreformen auf der Ebene der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahl 2014 zu erfolgen haben, dann wurde diese Leitlinie in Bezug auf die Antragstellerin gerade systemgerecht umgesetzt.

178 Eine andere Beurteilung käme vorliegend lediglich dann in Betracht, wenn die Grenze zur Willkür überschritten wäre. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn der Gesetzgeber seine im Jahr 2014 durchgeführte Gebietsreform auf einzelne, beliebig herausgegriffene verbandsfreie Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden beschränkt hätte und die Antragstellerin hierdurch in willkürlicher Weise benachteiligen würde (zu einer ähnlichen Problematik im Baurecht vgl. OVG RP, Urteil vom 17. Dezember 1999 – 1 A 10091/99.OVG –, ESOVGRP; zum Wehrrecht vgl. BVerwG, Urteil vom

26. Februar 1993 – 8 C 20/92 –, juris, Rn. 16; vgl. ferner BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 – 1 BvL 25/77 –, BVerfGE 50, 142 [166]).

179 Für ein derartiges, mit einem Systemversagen einhergehendes Vorgehen bestehen vorliegend jedoch keine ausreichenden Anhaltspunkte.

(...).

183 (β) Mit dem Gebot der Systemgerechtigkeit ist es jedoch nicht zu vereinbaren, dass der Gesetzgeber unter Zugrundelegung der im Gutachten Junkernheinrich Teil A angelegten Kriterien für die Antragstellerin einen Gebietsänderungsbedarf im Ergebnis zumindest auch auf der Grundlage eines regionalen und landkreisinternen Vergleichs bejaht hat.

184 Wie bereits dargelegt, ist es von Verfassungs wegen grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber typisierend davon ausgeht, dass verbandsfreie Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden unterhalb einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl nicht dauerhaft leistungsfähig sind. Mit § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG hat er vorliegend allerdings für verbandsfreie Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden, die die in § 2 Abs. 2 Satz 1 KomVwRGrG festgelegten Mindesteinwohnerzahlen unterschreiten, die Möglichkeit geschaffen, diese typisierende Annahme zu widerlegen und den Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit zu erbringen.

185 Dabei hat der vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur beauftragte Prof. Dr. Junkernheinrich, wie bereits dargelegt, den Aspekt der dauerhaften Leistungsfähigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG anhand zweier Kriterien überprüft: Das erste Kriterium erfordert einen im Neunjahresdurchschnitt ausgeglichenen Finanzierungssaldo. Das zweite Kriterium verlangt, dass die jeweilige verbandsfreie Gemeinde oder Verbandsgemeinde im Zeitraum von 2007 bis 2009 maximal ein Jahr mit negativem Finanzierungssaldo aufwies. Der besondere Grund der Wirtschafts- und Finanzkraft wird anhand der Steuerkraft ermittelt. Er soll bei denjenigen verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden vorliegen, deren Steuerkraft in Euro je Einwohner in den Jahren 2001 bis 2009 im Mehrjahresdurchschnitt positiv vom jeweiligen Gebietstyp abgewichen ist (vgl. Gutachten

Junkernheinrich Teil A, S. 56 ff.). Der Gesetzgeber hat diese Kriterien seiner Gebietsreform ausdrücklich zugrunde gelegt (vgl. LT-Drucks. 16/2794, S. 35, 40, 42; ferner LT-Drucks. 16/2793, S. 83 f.; LT-Drucks. 16/2795, S. 75 f.; LT-Drucks. 16/2797, S. 80 f.; LT-Drucks. 16/2800, S. 121; LT-Drucks. 16/2801, S. 73). Dies steht im Einklang mit seiner Annahme, dass das Ziel der kommunalen Leistungsfähigkeit hauptsächlich durch die fiskalische Situation einer Kommune sowie durch deren demografische Entwicklungsfähigkeit beeinflusst werde (LT-Drucks. 16/2794, S. 50).

- ¹⁸⁶ Während Prof. Dr. Junkernheinrich noch davon ausgegangen ist, dass die Antragstellerin über keinen ausgeglichenen Finanzierungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 verfüge und demnach das Kriterium der dauerhaften Leistungsfähigkeit nicht erfülle (vgl. Gutachten Junkernheinrich Teil A, S. 58), ist der Gesetzgeber ausweislich der amtlichen Gesetzesbegründung zu dem Ergebnis gelangt, dass die Antragstellerin beide Kriterien erfülle, und hat ihr sowohl eine überdurchschnittliche Finanz- und Wirtschaftskraft als auch eine dauerhafte Leistungsfähigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG attestiert (vgl. LT-Drucks. 16/2794, S. 80, 85). Gleichwohl hat er die Antragstellerin im Ergebnis – unter Heranziehung anderer als der im Gutachten Junkernheinrich Teil A zugrunde gelegten Kriterien – nicht als dauerhaft leistungsfähig angesehen und anhand dessen für sie einen eigenen Gebietsänderungsbedarf bejaht.
- ¹⁸⁷ Damit hat sich der Gesetzgeber von seinem Ausnahmesystem, wie es in § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG und den herangezogenen Kriterien des Gutachtens Junkernheinrich Teil A zum Ausdruck kommt (vgl. zur Bindungswirkung nicht gesetzlich geregelter „Richtpunkte“ VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [127 f.]) gelöst. Eine hinreichend tragfähige Begründung hierfür fehlt jedoch.
- ¹⁸⁸ Zwar ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber zur Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit neben den hier angewandten weitere Kriterien heranzieht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich das im Gutachten Junkernheinrich Teil A überprüfte Kriterium des ausgeglichenen Haushalts nicht unmittelbar aus § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG ergibt, die dauerhafte

Leistungsfähigkeit im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG vielmehr Raum für die Berücksichtigung mehrerer Aspekte bietet (zur Offenheit des Begriffs der Leistungsfähigkeit vgl. auch Wallerath, in: Die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern u.a. [Hrsg.], 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, S. 53 [93]). Der Gesetzgeber darf grundsätzlich auch die prognostizierte demografische Entwicklung sowie das Maß des Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl (vgl. hierzu auch LT-Drucks. 16/2780, S. 125, 130, LT-Drucks. 16/2800, S. 90 f.) in Rechnung stellen (siehe hierzu bereits oben D.II.3.b)bb)(2)(d)(bb)). Denn dies steht im Einklang mit seiner zumindest verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden typisierenden Annahme, dass größere Gebietskörperschaften tendenziell leistungsfähiger sind. Allerdings darf der Gesetzgeber sein Regelungssystem nicht ohne sachlichen Grund verlassen. Hat er sich, wie hier, dazu entschieden, den Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit zuzulassen, so darf er diese Möglichkeit nicht durch den bloßen Verweis auf eine Unterschreitung der festgesetzten Mindesteinwohnerzahl unterlaufen.

- ¹⁸⁹ An einer tragfähigen einzelfallbezogenen, am Reformziel ausgerichteten Begründung, weshalb für die Antragstellerin, die die im Gutachten Junkernheinrich Teil A angelegten Kriterien unstreitig erfüllt, dennoch ein Gebietsänderungsbedarf anzunehmen ist, mangelt es hier jedoch. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des politischen Ermessensspielraums des Gesetzgebers.
- ¹⁹⁰ (αα) Der Gesetzgeber bescheinigt der Antragstellerin im Landesvergleich eine gute Wirtschafts- und Finanzkraft sowie eine deutlich unterdurchschnittliche Verschuldung (vgl. LT-Drucks. 16/2794, S. 88). (...).
- ¹⁹¹ Selbst hinsichtlich der demografischen Entwicklung hat der Gesetzgeber auf der Grundlage der Berechnungen des Statistischen Landesamtes (Dritte kleinräumige Bevölkerungsrechnung, Basisjahr 2010) einen leicht positiven Trend festgestellt. (...).
- ¹⁹² Diesen guten Werten stellt der Gesetzgeber allerdings in erster Linie eine fehlende Sonderstellung der Antragstellerin in der Region Rheinpfalz, innerhalb des Landkreises Südliche Weinstraße und im Vergleich mit den Verbandsgemeinden gleicher

Größenklassen gegenüber. Insoweit hat er ausgeführt, dass die Antragstellerin in der Region Rheinpfalz keine Sonderstellung einnehme. (...).

193 Die Antragstellerin stehe auch im finanziellen Vergleich mit den übrigen (sechs) Verbandsgemeinden des Landkreises Südliche Weinstraße zum 31. Dezember 2008 nicht überdurchschnittlich dar. (...).

(...).

196 Zusammenfassend führt die Gesetzesbegründung aus, auch unter Berücksichtigung der guten Wirtschafts- und Finanzkraft, der deutlich unterdurchschnittlichen Verschuldung und der voraussichtlich nicht erheblich abnehmenden bzw. ggf. sogar leicht ansteigenden Bevölkerungszahl, hebe sich die Antragstellerin nicht in einer solchen Weise von den Werten der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz bzw. in ihrer Region ab, die eine Ausnahme von der Fusionspflicht rechtfertigen könne (LT-Drucks. 16/2794, S. 88).

197 (ββ) Zwar ist grundsätzlich nichts gegen einen Vergleich der Verbandsgemeinden gleicher Größenklassen zur Beurteilung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit einzuwenden. Es erschließt sich jedoch nicht, weshalb es sich bei der angenommenen fehlenden Sonderstellung der Antragstellerin in der Region Rheinpfalz und im Landkreis Südliche Weinstraße, auf die der Gesetzgeber die Annahme eines Gebietsänderungsbedarfs (zumindest auch) gestützt hat, mit Blick auf das Ziel der Reform um einen geeigneten Vergleichsmaßstab handeln sollte. Hierbei ist maßgeblich in Rechnung zu stellen, dass die Neugliederung der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden landesweit durchgeführt wird. Ziel der Reform sind gemäß § 1 Abs. 1 KomVwRGrG kommunale Gebietskörperschaften, die in der Lage sind, langfristig die ihnen obliegenden Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Die Berücksichtigung regionaler oder gar landkreisinterner Verhältnisse bei der Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft ist folglich im Grundsatzgesetz nicht angelegt und erscheint im Übrigen bei einer landesweiten Reform auch nicht sachgerecht. (...).

- 198 Der Gesetzgeber bleibt insoweit auch eine Begründung schuldig, wenn er in diesem Zusammenhang auf die Kritik der Antragstellerin an einem regionalen bzw. landkreisinternen Vergleich lediglich ausführt, es sei nicht ersichtlich, warum bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unterschreiten der Mindesteinwohnerzahlen ausnahmsweise zugelassen werden soll, nicht auch ein regionaler Vergleich herangezogen werden könne (vgl. LT-Drucks. 16/2794, S. 88).
- 199 Dass andere Verbandsgemeinden in der Region bzw. im Landkreis ebenfalls über eine gute Wirtschafts- und Finanzkraft verfügen und einen niedrigen Schuldenstand aufweisen, kann der Antragstellerin folglich nicht zum Nachteil gereichen und ist zur Verneinung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit, die nach dem Konzept des Gesetzgebers gerade durch die Kriterien des Gutachtens Junkernheinrich Teil A zumindest indiziert wird, nicht geeignet.
- 200 Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Antragstellerin – worauf diese zu Recht hingewiesen hat – auch in dem vorgenommenen regionalen Vergleich keineswegs unterdurchschnittlich, vielmehr eher überdurchschnittlich abschneidet. (...).
- 201 (yy) Eine andere Beurteilung ist auch nicht geboten, soweit der Gesetzgeber ausführt, eine überdurchschnittliche Wirtschafts- und Finanzkraft müsse mit einer den gesetzgeberisch angestrebten Größenverhältnissen zumindest annähernd entsprechenden kommunalen Gebietskörperschaft einhergehen, um ein Unterschreiten der Mindesteinwohnerzahlen ausnahmsweise zuzulassen und er in diesem Zusammenhang auf das Ziel einer Nivellierung gebietlicher Disparitäten verweist (vgl. LT-Drucks. 16/2794, S. 41, 88). Diese Überlegungen finden im Grundsatzgesetz keine Stütze. Dies gilt insbesondere für die Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 3 Satz 2 KomVwRGrG. (...).
- 202 Zum anderen ist das Ziel einer Nivellierung rein gebietlicher Disparitäten im Grundsatzgesetz nicht angelegt. § 1 Abs. 1 KomVwRGrG benennt als Ziel der Gebietsreform kommunale Gebietskörperschaften, die in der Lage sind, langfristig

ihre Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Die Angleichung der Einwohnerzahlen oder Flächengrößen von verbandsfreien Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden ist hingegen nicht als eigenständiges, von der bezweckten Stärkung der Leistungsfähigkeit unabhängiges Ziel ausgewiesen. Dass allein auf diese Weise eine Steigerung der Leistungsfähigkeit erzielt wird, behauptet auch der Gesetzgeber nicht. Im Übrigen kann auch der Landesverfassung weder eine besondere rechtliche Grenze der Disparität noch ein Prinzip größtmöglicher Angleichung bei der Bildung kommunaler Gebietskörperschaften entnommen werden (so im Hinblick auf die Neugliederung von Landkreisen VerfGH RP, Urteil vom 5. Mai 1969 – VGH 29/69 –, AS 11, 118 [133]).

- 203 Der Gesetzgeber bleibt somit eine tragfähige, einzelfallbezogene Begründung schuldig, weshalb die Antragstellerin trotz ihrer guten wirtschaftlichen Lage nicht ausreichend leistungsfähig sein soll.
- 204 Ob die Antragstellerin mit anderer Begründung und/oder unter Geltung anderer Leitlinien hätte in verfassungskonformer Weise aufgelöst werden können, bedarf hier keiner Beurteilung. Denn zum einen ist der Verfassungsgerichtshof nicht befugt, die gesetzgeberische Begründung zu ersetzen oder zu ergänzen. Zum anderen ist auch ein „Nachschieben von Gründen“ nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens – etwa in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof – nicht zulässig. Nur die Gesetzesbegründung stellt die maßgebende Grundlage der inhaltlich nur begrenzt überprüfbaren Neugliederungsentscheidung dar (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 18. Juni 1999 – 51-VIII-98 –, LKV 2000, 21 [22]; ferner VerfG Brandenburg, Urteil vom 16. Juni 2005 – VfGBbg 229/03 –, Grünwald, LKV 2006, 109 [111]; vgl. ferner StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris, Rn. 132 [zum kommunalen Finanzausgleich]).
- 205 Der Antrag ist nach alledem begründet. § 1 MaikammerEinglG verletzt die Antragstellerin in ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV.

E.

206 § 1 MaikammerEinglG ist nichtig, eine bloße Unvereinbarkeitserklärung war nicht geboten (I.). Die im Tenor ausgesprochene Vollstreckungsanordnung berücksichtigt die Folgen einer Nichtigkeit des § 1 MaikammerEinglG (II.). (...).

I.

207 Steht eine Norm nicht mit der Verfassung in Einklang, so ist sie grundsätzlich für nichtig zu erklären (vgl. etwa VerfGH RP, Beschluss vom 5. Juli 2007 – VGH N 18/06 –; Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH B 16/14 –, ESOVGRP). Es besteht vorliegend auch kein Anlass dafür, lediglich die Unvereinbarkeit der Norm mit der Landesverfassung festzustellen und die Weitergeltung der Norm bis zu einem bestimmten Zeitpunkt anzuordnen (vgl. § 26 Abs. 3 VerfGHG). Für eine übergangsweise Weitergeltung der Norm, die die Auflösung und Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeine Edenkoben aufrechterhalten würde, liegen hier keine schwerwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls vor. Dies wäre nur dann in Betracht zu ziehen, wenn im Falle einer Nichtigkeitsklärung ein Zustand geschaffen würde, der der verfassungsgemäßen Ordnung noch ferner stünde bzw. der mit der Verfassung noch weniger vereinbar wäre als die verfassungswidrige Regelung (vgl. BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2006 – 2 BvR 1673/04 u.a. –, BVerfGE 116, 69 [93]), weil etwa ein „rechtliches Vakuum“ entstünde (BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84 u.a. –, BVerfGE 73, 40 [101 f.]) oder Regelungslücken zu einem „Chaos“ führen würden (BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011 – 2 BvR 2365/09 u.a. –, BVerfGE 128, 326 [404]).

208 Derartige Verhältnisse sind hier nicht ersichtlich. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seinen Beschlüssen vom 23. Mai 2014 (VGH A 26/14, AS 42, 327 [328 ff.] sowie VGH A 28/14, KommJur 2014, 295 ff.), in denen es um die einstweilige Außervollzugsetzung von Eingliederungsgesetzen ging, verdeutlicht hat, ist die Rückabwicklung einer verfassungswidrigen Auflösung und Eingliederung einer Verbandsgemeinde für die betroffenen Gebietskörperschaften zwar mit Nachteilen

verbunden, führt jedoch als solche nicht zu einem gewissermaßen „chaotischen“ Zustand.

II.

- 209 Der Verfassungsgerichtshof erachtet es vielmehr als sachgerecht, aber auch als ausreichend, die Folgen der Nichtigkeit von § 1 MaikammerEinglG im Wege der im Tenor ausgesprochenen Vollstreckungsanordnung zu berücksichtigen (zu solchen Anordnungen im Fall der Nichtigkeit eines Neugliederungsgesetzes vgl. etwa VerfGH Sachsen, Urteil vom 15. September 1994 – Vf. 29-VIII-94 –; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 27. Mai 2004 – VfGBbg 138/03 –).
- 210 1. Da die Antragstellerin derzeit über keinen eigenen Verbandsgemeinderat verfügt, ist die Anordnung, dass sie bis zu einer Neuwahl von dem aufgrund der Wahl vom 7. Juni 2009 gewählten Verbandsgemeinderat verwaltet wird sowie die Anordnung der Neuwahl bis spätestens zum 31. Januar 2016 geboten.
- 211 Die Wahlzeit des vor der Eingliederung bestehenden und im Jahre 2009 gewählten Verbandsgemeinderates ist nämlich abgelaufen (vgl. § 71 Abs. 1, Abs. 2 Kommunalwahlgesetz – KWG –; vgl. ferner Stamm, in: Gabler/Höhlein [Hrsg.], Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz [Stand: November 2014], Bd. I, GemO, § 29 Anm. 5). Der Anordnung steht nicht entgegen, dass mit ihr die Wahlzeit des ursprünglichen Verbandsgemeinderates verlängert wird. Eine Verlängerung der (gesetzlichen) Wahlzeit ist nämlich dann zulässig, wenn hierfür gewichtige Gründe des Gemeinwohls vorliegen (vgl. StGH BW, Urteil vom 7. September 1959 – Nr. 2/59 –, ESVGH 11 II, 7 [L]; StGH Hessen, Urteil vom 7. April 1976 – P.St.798 –, ESVGH 26, 22 [29]) und die Verlängerung im Verhältnis zur Dauer der grundsätzlichen Wahlperiode gering ist (StGH BW, Urteil vom 7. September 1959 – Nr. 2/59 –, ESVGH 11 II, 7 [L]; StGH Hessen, Urteil vom 7. April 1976 – P.St.798 –, ESVGH 26, 22 [29]).
- 212 Hier liegen die gewichtigen Gründe des Gemeinwohls auf der Hand: Die Antragstellerin verfügt im Fall der Nichtigkeitsklärung des Eingliederungsgesetzes über keinen

Verbandsgemeinderat. Bis zu einer Neuwahl wäre sie daher in beträchtlichem Umfang ihrer Handlungsfähigkeit beraubt. Die damit entstehende Zeitspanne zwischen dem Ende der Wahlzeit der Ratsmitglieder am 30. Juni 2014 und dem spätesten Zeitpunkt der Neuwahl von 19 Monaten erscheint mit Blick auf das unabwendbare Bedürfnis der Sicherung der Handlungsfähigkeit der Antragstellerin gerade noch hinnehmbar, zumal es sich hier nicht um eine durchgängige Verlängerung der Wahlperiode handelt (vgl. hierzu auch VerfGH Sachsen, Beschluss vom 9. November 1995 – Vf. 20-VIII-95 –: [durchgängige] Verlängerung um insgesamt 17 Monate als äußerste Schranke im Wege der einstweiligen Anordnung).

- ²¹³ Die alternativ in Betracht kommende Bestellung eines Beauftragten gemäß § 124 Abs. 1 Nr. 2 GemO ist gegenüber der Verlängerung der Amtszeit des ursprünglichen Verbandsgemeinderates nicht vorzugswürdig. (...).
- ²¹⁴ 2. Der Verfassungsgerichtshof weist im Übrigen im Zusammenhang mit der Rückabwicklung der Eingliederung der Antragstellerin in die Verbandsgemeinde Edenkoben auf Folgendes hin:
- ²¹⁵ a) Die gemäß § 52 Abs. 1 GemO achtjährige Amtszeit des ebenfalls im Jahr 2009 gewählten hauptamtlichen Bürgermeisters der Antragstellerin ist noch nicht abgelaufen. (...).
- ²¹⁶ b) Die Wahl des Verbandsgemeinderates Edenkoben am 25. Mai 2014 ist gültig. Zwar wurde bei der Wahl gemäß § 3 Abs. 1 MaikammerEinglG das gemeinsame Gebiet der Antragstellerin und der Verbandsgemeinde Edenkoben zugrunde gelegt, wofür infolge der Verfassungswidrigkeit von § 1 MaikammerEinglG und der übrigen Vorschriften des Gesetzes (siehe hierzu unten E.III.) keine wirksame rechtliche Grundlage bestand. Die Ungültigkeit einer Wahl ergibt sich jedoch grundsätzlich nicht aus einer in einem Normenkontrollverfahren festgestellten Verfassungswidrigkeit des Wahlgesetzes bzw. der den Wahlvorgang betreffenden Vorschriften (vgl. VerfG Brandenburg, Beschluss vom 27. Mai 2004 – VfGBbg 138/03 –, NJOZ 2004, 2509 [2517]; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. August 2010 – LVerfG 3/09 –, juris, Rn. 27; Roth, in: Umbach/Clemens [Hrsg.], GG, Bd. II, 2002, Art. 41 Rn. 12, 29;

Rauber, Wahlprüfung in Deutschland, 2005, S. 161 f.; ferner BVerfG, Beschluss vom 11. November 1953 – 1 BvL 67/52 –, BVerfGE 3, 45 [52]; offen lassend VerfGH RP, Urteil vom 15. November 1971 – VGH 7/71 –, DVBl. 1972, 783 [786]).

- ²¹⁷ Zwar statuiert die Verfassung für Rheinland-Pfalz jedenfalls im Hinblick auf Kommunalwahlen keinen Vorrang bzw. keine Ausschließlichkeit der Wahlprüfungsbeschwerde. Denn die Wahlprüfungsbeschwerde nach Art. 82 LV gilt nur für Wahlen zum Landtag (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 u.a. –, AS 42, 229 [237]). Allerdings dürfte für Kommunalwahlen aus §§ 48 ff. KWG der Grundsatz abzuleiten sein, dass Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, jedenfalls nach der Wahl nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen und im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden können (VerfGH RP, Beschluss vom 12. Mai 2014 – VGH B 34/14 u.a. –; vgl. auch OVG RP, Beschluss vom 8. März 1995 – 7 B 10556/95.OVG –, AS 25, 118 [127]). (...).

(...).

- ²¹⁹ Eine Ungültigerklärung der Wahl durch den Verfassungsgerichtshof kommt auch auf der Grundlage des § 26 Abs. 4 Satz 2 VerfGHG nicht in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann der Verfassungsgerichtshof bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen unanfechtbare Hoheitsakte, die seiner Entscheidung widersprechen, aufzuheben sind. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch des § 26 Abs. 4 Satz 2 VerfGHG liegt es eher fern, Wahlen unter den Begriff der Hoheitsakte zu fassen (ausdrücklich offenlassend VerfGH RP, Urteil vom 15. November 1971 – VGH 7/71 –). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass eine derart weite Auslegung der Vorschrift vom Willen des Gesetzgebers umfasst war. Mit § 26 Abs. 4 Satz 2 VerfGHG sollte eine sich im Wesentlichen an § 79 Abs. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG – anlehrende Regelung geschaffen werden (vgl. LT-Drucks. 4/1875, S. 8). Unter Entscheidungen im Sinne des § 79 Abs. 2 BVerfGG werden allerdings lediglich gerichtliche Entscheidungen und Einzelakte der Verwaltung verstanden (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.],

BVerfGG [Stand: Dezember 2014], § 79 Rn. 45 f.; Morlok, JZ 2011, 234 [238] m.w.N.).

220 Sich über dieses Auslegungsergebnis hinwegzusetzen, käme allenfalls dann in Betracht, wenn andernfalls, d.h. bei Bestandskraft der Wahl, aus verfassungsrechtlicher Sicht ein unerträglicher Zustand zementiert würde. Zwar ist vorliegend in Rechnung zu stellen, dass der Rat der Verbandsgemeinde Edenkoben auch von den Bürgern der Antragstellerin gewählt wurde, ohne dass hierfür eine verfassungsmäßige Grundlage bestand. Damit ist der Kreis der Wahlberechtigten zum Teil fehlerhaft bestimmt worden, was Auswirkungen auf die demokratische Legitimation des Verbandsgemeinderates Edenkoben im Sinne des Art. 50 Abs. 1 Satz 1 LV hat. In diesem Zusammenhang ist in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte allerdings anerkannt, dass im Falle einer „geringfügigen“ Eingliederung einer kommunalen Gebietskörperschaft in eine andere auf Neuwahlen verzichtet werden kann (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 15. September 2014 – LVG 76/10 –, juris, Rn. 107; Urteil vom 20. Januar 2011 – LVG 22/10 –, BeckRS 2011, 46631; so auch bezüglich geringfügiger Gebietsänderungen VerfGH NRW, Urteil vom 4. Juli 1970 – 2/70 –, DVBl. 1971, 502 [503]). Dabei wird die Festlegung der „Erheblichkeitsschwelle“ auf ein Drittel Einwohnerzuwachs für verfassungsrechtlich zulässig erachtet (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 15. September 2014 – LVG 76/10 –, juris, Rn. 107; Urteil vom 20. Januar 2011 – LVG 22/10 –, BeckRS 2011, 46631).

221 In Anlehnung hieran erachtet der Verfassungsgerichtshof für den hier vorliegenden umgekehrten Fall der Rückgängigmachung einer Eingliederung eine Erklärung der Ungültigkeit der Wahl über den in § 49 Abs. 2 Satz 1 KWG genannten Zeitpunkt hinaus allenfalls erst dann für verfassungsrechtlich geboten, wenn der Kreis der Wahlberechtigten zu mehr als einem Drittel fehlerhaft bestimmt wurde. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. (...).

222 Die Entscheidung hinsichtlich einer Neuwahl für den Rat und den Bürgermeister der Verbandsgemeinde Edenkoben obliegt damit vorrangig dem Gesetzgeber.

(...).